

**Avtalen för den upphandlade Rapport
kollektivtrafiken 2013 2015:13**

**Avtalen för den upphandlade
kollektivtrafiken 2013**

**Rapport
2015:13**

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2015-06-23

Förord

Kollektivtrafik i Sverige är till stor del upphandlad trafik. I denna rapport sammanfattar vi länens upphandlade busstrafik på avtalsnivå. Rapporten innehåller den första heltäckande beskrivningen av de avtal som reglerar svensk busstrafik i länen. Projektledare har varit Maria Melkersson.

Stockholm i juni 2015

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning	7
Summary.....	8
1 Bakgrund	9
2 Upphandlad trafik	11
2.1 Regionala kollektivtrafikmyndigheter.....	11
2.2 Länens upphandlade trafik.....	13
3 Avtal för upphandlad kollektivtrafik.....	23
3.1 Rapport om upphandlad trafik.....	23
3.2 Hur gör man i andra länder?	24
4 Bussavtal i Sverige	27
4.1 Antal bussavtal och deras storlek	27
4.2 Typ av avtal.....	31
4.3 Hur stora är incitamenten?.....	33
4.4 Vad kostar trafiken?	37
5 Slutsatser	43
Bilaga: Datainsamling.....	47

Sammanfattning

En övervägande del av den regionala kollektivtrafiken i Sverige subventioneras av det offentliga via de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM). Trafikanalys har under tre år samlat in uppgifter från RKM på avtalsnivå. För trafik med buss under 2013 finns nu ett datamaterial som täcker alla län och med i stort rimliga nivåer på utbud, resande och kostnader. Därmed kan vi för första gången få en sammanfattande beskrivning av avtalen för den upphandlade busstrafiken i Sverige.

Ungefär 96 procent av allt bussutbud i Sverige är subventionerat. Den upphandlade buss-trafiken regleras av 350 avtal mellan RKM och olika operatörer. Det finns ett fåtal kommunal- och landstingsägda bolag kvar och som kör trafik de direkttilldelats av RKM, i bland annat Västmanland, Borås och Luleå. Den stora majoriteten av trafiken handlas dock upp i offentliga upphandlingar. De 350 bussavtalen är med 92 olika operatörer. Hela 83 procent av utbudet står stora utlandsägda operatörer för. Länen har allt från ett enda avtal (Blekinge och Dalarnas län) till 63 avtal (Västra Götalands län). Avtalen täcker allt från trafik med en enda buss, till ett helt läns trafik med upp till 336 bussar. Att stödja regional konkurrens anges av RKM vara skälet för att ha många avtal medan stordriftsfördelar och driftssäkerhet anges som skäl till färre och därmed större avtal.

Av utbudet regleras 41 procent med avtal helt utan incitament, 45 procent med avtal med låga incitament (under 25 procent av utbetalningarna) och 14 procent med avtal med höga incitament (25 procent eller mer av utbetalningarna). Branschen har enats om att nivån på resandeincitament bör vara minst 25 procent för att få en reell effekt på resandet. Vi har i denna studie räknat med alla typer av incitamentsbetalningar, inte bara baserat på resande. För alla avtal med incitament (låga eller höga) är den genomsnittliga incitamentsnivån lite drygt 25 procent. En handfull avtal, så kallade VBP-avtal, har hela 100 procent incitament.

Rapporten innehåller jämförelser av vad en utbudskilometer och en påstigning kostar, för olika typer av avtal. I sammanfattning är en utbudskilometer dyrare i storstadslänen än i övriga län, dyrare för avtal med större andel incitament och dyrare ju större avtalen är. Samtidigt är en påstigning billigare i storstadslänen, billigare ju större inslag av incitament det är i avtalet och även billigare ju större avtalet är. Om avtalet är nytecknat eller äldre gör ingen skillnad för RKM:s kostnader, vare sig för utbudet eller för påstigningar. Eftersom olika variabler samvarierar med varandra så måste orsakssamband sökas med multivariata metoder, men den analysen faller utanför denna rapport.¹ Framför allt behöver data analyseras närmare av RKM själva som har detaljerad insyn i sin egen trafik och det egna länets förutsättningar. Databasen som samlats in finns tillgänglig att använda för den som vill gå vidare i analys av de svenska bussavtalen.

¹ Forskare har tagit del av databasen över avtalen men det finns ännu inga publicerade analyser från de projekten.

Summary

In Sweden, for almost 20 years, the vast majority of regional public transport has been provided through procurements. However, little is known about the contracts regulating the agreements between the 21 competent local authorities (CLA) in the regions and commercial operators. That is to say, very little is known about how the conditions of the contracts affect supply, travelling volumes, costs and efficiency. There is no coherent follow-up of the many contracts signed by CLAs.

Transport Analysis has for three years worked on collecting data about the contracts of the CLA:s, their attributes, possible incentives, supply, travel volumes and costs for each contract. In this report we summarize the findings from 350 contracts for bus transport in 2013. We believe the dataset is of reasonably good quality.

About 96 percent of all supplied public transport by bus in Sweden is subsidized through the CLA:s. The subsidized buses are regulated by 350 contracts between the CLA:s and 92 commercial operators. As much as 83 percent of the supplied bus kilometers are by large foreign owned operators, with the three largest being Nobina, Keolis and Veolia. The regions have between one and 63 contracts which means there are large differences in the size of the contracts: from transport with one single bus to 336 buses.

Of total supplied kilometers 41 percent are regulated with contracts without any incentives at all, 45 percent with low incentives (under 25 percent of payments based on incentives) and 14 percent of supply are with contracts with high incentives (25 percent or more). A handful of contracts have 100 percent incentive payments, i.e. all of the payment to the operators is based on the number of passengers. This kind of extreme incentive contract is new to Sweden and little is known about their effects.

The cost for subsidized public transport in Sweden is covered with, on average, 50 percent by taxes and 50 percent by ticket sales. In the report we describe the cost to the CLA:s for one supplied kilometer or one passenger. In summary supply of public bus transport measured in bus kilometres, is more expensive in the large city areas than elsewhere, more expensive the larger the incentives and more expensive the larger the contract volume. On the other hand a trip by bus is for the CLA:s cheaper in large city areas, cheaper the more incentives the contract has and cheaper for larger contracts. These are just descriptive statistics and there are a large number of confounding factors. However, multivariate analysis is beyond the scope of this report.

The CLA:s have the knowledge required to make detailed analysis on the contracts and their qualities. The dataset collected and presented in this report is available for anyone who wants to go further in building up knowledge about the bus contracts.

1 Bakgrund

När den nya lagen (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik trädde i kraft 1 januari 2012 blev de nybildade regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) ansvariga för kollektivtrafiken i länen. Samtidigt öppnades marknaden för fri etablering av regional kollektivtrafik på kommersiella grunder. Det har dock visat sig att det är få operatörer som vill bedriva kommersiell kollektivtrafik. Den övervägande majoriteten av regional kollektivtrafik är alltså upphandlad.²

I denna rapport beskrivs de bussavtal som tecknats av RKM och som reglerar den upphandlade busstrafiken. Vad som händer inom den upphandlade trafiken kommer att vara avgörande för vilket utbud av kollektivtrafik som kan erbjudas och hur länen ska kunna hantera de ökande kostnaderna för den upphandlade trafiken. Ett ökande inslag av incitament i bussavtalen har vi sett under de senaste åren, en utveckling som branschen kommit överens om. Samtidigt finns det län med glesare befolkningsunderlag som märker av ett svagt intresse för operatörer att lägga anbud.

Det är sedan december 2009 lagstadgat i EU:s kollektivtrafikförordning att varje RKM årligen ska offentliggöra en rapport om den upphandlade trafiken. Denna rapportering har ännu inte kommit igång för Sveriges del, och det råder osäkerhet på RKM om *hur* man mer konkret ska leva upp till rapporteringskravet. Ett skäl till detta är att det inte finns någon anvisad tillsynsmyndighet i Sverige för EU:s kollektivtrafikförordning, och därmed inga föreskrifter för hur kravet ska bli uppfyllt. Med den datainsamling som presenteras i föreliggande rapport kan man för varje län relativt enkelt ta fram den allra största delen som krävs för den årliga rapporten.³

Skäl till att beskriva den upphandlade kollektivtrafiken på en relativt detaljerad nivå kan vi hämta från en studie som summerar Storbritanniens tågtrafik i form av de 19 tågoperatörer (*train operating companies*, TOCs) som på franchise-basis kör den allra största delen av Storbritanniens tågtrafik, subventionerad med offentliga medel. I en rapport från Storbritanniens tillsynsmyndighet ORR (Office of Rail and Road, tidigare Office of Rail Regulation) beskrivs att en rapport om sektorns kostnader och kostnadsdrivande faktorer behövs av följande skäl:⁴

1. öka informationen i den offentliga debatten om järnvägens effektivitet genom att ge transparent underlag till skattebetalare och resenärer om vad de får i relation till vad de betalar.
2. hjälpa regeringen och tillsynsmyndigheten att bättre förstå vad som driver kostnader, för att kunna få "mer järnväg för pengarna" genom kunskap om hur man specificerar franchise-avtalen.⁵
3. informera tågoperatörer om deras kostnader i förhållande till andra, för att ge dem större möjligheter att undersöka underliggande orsaker till skillnader.

² "Utveckling av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik" (Trafikanalys Rapport 2014:14).

³ Rapporten ska också beskriva trafikens *kvalitet* vilket inte täcks av den datainsamling som beskrivs i denna rapport. Samtliga RKM har fått det data som redovisas här.

⁴ http://orr.gov.uk/data/assets/pdf_file/0019/4933/toc-benchmarking-report-2012.pdf

⁵ I Storbritannien är det staten som formulerar de franchiseavtal som reglerar tågtrafiken. Marknaden är fri vid sidan om dessa avtal men intresset för att köra sådan trafik är litet.

Man kan direkt översätta framför allt de två första punkterna till den svenska upphandlade trafiken, i föreliggande rapport specifikt busstrafiken. Det finns en rad problem i sektorn: stigande kostnader och samtidigt höga ambitioner för förbättrad och utökad trafik. Samtidigt har man i vissa län svikande intresse för anbudsgivning, det sker en rad överprövningar av upphandlingar och uppenbarligen, vilket vi ska se i rapporten, finns stora skillnader i länens avtal. Det finns goda skäl att ta fram ett underlag för dels en mer informerad analys av sektorns problem och möjligheter, dels för RKM:s fortsatta analys av sin egen upphandlingsstrategi. Kanhända ger jämförelsen av det egna länets avtal med andra läns, svar på frågan hur man kan få mer trafik för pengarna.

I kapitel 2 beskrivs den upphandlade trafiken på länsnivå. Kapitel 3 beskriver den årliga rapport om den upphandlade trafiken som varje RKM ska offentliggöra varje år, samt ger exempel på vad som publiceras i andra länder. Egenskaper hos bussavtalen presenteras i kapitel 4 medan slutsatser ges i kapitel 5.

2 Upphandlad trafik

Den regionala kollektivtrafiken är till allra största delen subventionerad av kommuner och landsting via RKM. Med *regional kollektivtrafik* avses trafik som anordnas för resor inom ett län, eller som korsar länsgräns men i så fall fyller främst behov av arbetsresor eller annat så kallat vardagsresande.⁶ Från och med 2012 är marknaden för regional kollektivtrafik öppen för etablering och kommersiell trafik kan erbjudas utan att något särskilt godkännande behövs. Trots den nya lagen har få kommersiella alternativ etablerats. Vi har sett att under lagens första tre år etablerades 24 nya linjer (22 busslinjer och 2 linjer med färja) varav ungefär hälften redan lagts ned. De nya linjer som etablerats, både de som finns kvar och de som lagts ned, har främst varit flygbussar.⁷ Vanligen har dock den kommersiella flygbussen ersatt upphandlad trafik på samma linje, det vill säga ytterst lite av helt ny trafik har tillkommit tack vare den nya lagen.

Enligt nya lagen så är RKM det som kallas "behörig lokal myndighet" enligt EU:s kollektivtrafikförordning. RKM fattar beslut om allmän trafikplikt inom länet, och får även efter överenskommande med en eller flera andra RKM fatta beslut om allmän trafikplikt inom myndigheternas gemensamma område (SFS 2010:1065, Kap. 3 kap. 1 §). *Allmän trafikplikt* är, enligt EU:s kollektivtrafikförordning som den svenska kollektivtrafiklagen följer, de krav på kollektivtrafiken som RKM fastställer och som ett kollektivtrafikföretag inte har eget kommersiellt intresse att bedriva utan ersättning, åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor. Ett avtal mellan RKM och en operatör måste grunda sig på ett beslut om allmän trafikplikt (SFS 2010:1065, kap.3, 3§).

Av all kollektiv busstrafik i Sverige är uppskattningsvis 96 procent av utbudet subventionerat. Av tågtrafikens utbud är ungefär 59 procent subventionerat, runt 20 procent kommersiellt och 17 procent kommersiellt med stöd från RKM. Andelen subventionerad trafik är större ju kortare resorna är.⁸ Subventionerad kollektivtrafik handlas till övervägande majoritet upp i offentliga upphandlingar. Det finns några få undantag där trafik direkttilldelas ett kommun- eller landstingsägt bolag. Direkttilldelning till kommersiella operatörer är inte tillåtet i Sverige. I detta kapitel beskrivs organiseringen av den upphandlade kollektivtrafiken och ges en del statistik för den upphandlade trafiken per län.

2.1 Regionala kollektivtrafikmyndigheter

Till och med 2011 var landstinget och kommunerna i varje län tillsammans länstrafikansvariga och i de flesta länen låg ansvaret i praktiken på ett trafikbolag, ett aktiebolag.⁹ Från och med 1 januari 2012 är en regional kollektivtrafikmyndighet (RKM) ansvarig för länets kollektivtrafik. När nya lagen om kollektivtrafik trädde ikraft fanns fyra regioner i Sverige: Skåne, Västra Götaland, Halland och Gotland. Regioner är folkvalda regionala församlingar som även har

⁶ Enligt definition i lagen (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik (1 kap. 6 §)

⁷ Resterande 4 procent är trafik som subventioneras via Trafikverkets så kallade trafikavtal för interregional trafik. Se vidare "Utveckling av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik" (Trafikanalys Rapport 2014:14).

⁸ För tågtrafiken se referens i noten ovan, Figur 3.8 och 3.9.

⁹ Enligt lagen (SFS 1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. I Stockholm var dock landstinget ensamt ansvarigt och i Gotlands län kommunen, enligt samma lag.

tagit över vissa statliga uppgifter som handlar om infrastruktur, miljö och tillväxt. De tre första regionerna ovan är rent juridiskt landsting medan Region Gotland består av en enda kommun som även sköter landstingsuppgifterna. Dessa fyra regioner är ansvariga för sitt respektive läns kollektivtrafik.¹⁰ Därtill kommer ytterligare åtta län där landstinget är ansvarigt¹¹ och i resterande nio län är alla kommunerna tillsammans med landstinget ansvariga för kollektivtrafiken¹². RKM i de länen är antingen kommunförbund eller regionförbund, för vilka båda den juridiska formen är kommunalförbund.

Vissa RKM har kvar det gamla trafikbolaget och kan enligt lagen överlämna befogenheten till bolaget att ingå avtal om allmän trafik och handla upp trafik (SFS 2010:1065, kap. 3, 2§). Trafikbolagen i till exempel Uppsala, Jönköpings och Kalmar län har upphört och blivit förvaltning inom landstinget. Vissa trafikbolag är kvar som främst förvaltare av redan ingångna avtal men utan operativ verksamhet, ofta som ett väl etablerat varumärke, till exempel SL i Stockholms län, där landstinget är RKM. Vissa trafikbolag finns också kvar med mer av operativt ansvar, till exempel i Västra Götalands län, Dalarnas, Västerbottens och Norrbottens län.¹³

Det finns några få kommunal- och landstingsägda bolag kvar som bedriver trafik, vilka beskrivs nedan i korthet.

Uppsala län: Företaget Gamla Uppsala Buss är landstingsägt och utför sedan 1996 all stadsbusstrafik i Uppsala. De har haft ett avtal som gällde för trafik till och med år 2014. Operatören kör i skrivande stund samma trafik med en tillfällig avtalsförlängning. Ett nytt avtal håller på att tas fram för att förhandlas med Gamla Uppsala Buss inför direkttilldelning.¹⁴

Västmanlands län: Landstinget äger AB Västerås Lokaltrafik (VL) och detta bolag kör nästan all busstrafik i länet och endast trafik för ett fåtal bussar handlas upp av andra operatörer. VL fick sitt uppdrag via direkttilldelning och det nuvarande avtalet gäller tills vidare. Såvitt vi känner till är det inte aktuellt att genomföra någon upphandling i konkurrens under överskådlig tid.

Västra Götalands län: Borås¹⁵ och Uddevalla har kommunala bussbolag. Uddevalla Omnibus AB är ett av de största företagen inom Buss i Väst, ett samarbetsorgan för 35 bussbolag i Västsverige som bland annat kör på avtal för Västtrafik.¹⁶ Utanför busstrafiken är det Göteborgs stad som äger Göteborgs Spårvägar AB och spårvagnstrafiken i Göteborg direkttilldelas detta bolag.

Västerbottens län: Skelleftebuss AB ägs av kommunen och kör linjetrafiken i Skellefteå kommun på uppdrag av Västerbottens RKM. Detta uppdrag direkttilldelades det kommunala bolaget. Skelleftebuss kör även annan trafik på kommersiella grunder i Skellefteå, och upphandlad trafik i andra kommuner i övriga Västerbotten.

¹⁰ Sedan 2012 har några regioner tillkommit. SKL för en aktuell förteckning över RKM i samtliga län (<http://skl.se/samhallsplanering/infrastruktur/trafikinfrastruktur/kollektivtrafikpersontransporter/kollektivtrafik/kollektivtrafikmyndigheter.1235.html>)

¹¹ Stockholms län, Uppsala län, Östergötlands län, Jönköpings län, Kalmar län, Örebro län, Västmanlands län och Gävleborgs län.

¹² Södermanland, Blekinge län, Värmlands län, Dalarnas län, Kronobergs län, Västernorrland, Jämtlands län, Västerbotten och Norrbotten.

¹³ Se underlagsrapport "Regionala kollektivtrafikmyndigheter – organisation och villkor för etablering av kommersiell kollektivtrafik", www.trafa.se/marknadsoppning

¹⁴ Enligt information från direktkontakt med Uppsala läns RKM.

¹⁵ Borås Lokaltrafik AB (BL) slogs ut av Nobina i en upphandling på hemmaplan, trots ett lägre bud. Borås Lokaltrafik AB har enligt vår datainsamling av avtalsinformation inget annat avtal. Upphandlingen har överklagats från båda sidor och i flera instanser. Under tiden kör BL trafiken i Borås.

¹⁶ www.bussmagasinet.se/2014/09/nya-turer-i-borasupphandling-hogsta-forvaltningsdomstolen-nasta/

¹⁶ www.bussivast.se/

Norrbottens län: Luleå kommun äger Luleå Lokaltrafik AB. Kommunen och aktiebolaget har tecknat ett koncessionsavtal på fem år fram till oktober 2016 för busstrafik i Luleå tätort.¹⁷

Möjligheten att direkttilldelna trafik till ett kommun- eller landstingsägt bolag finns numera reglerat i LOU, lagen (SFS 2007:1091) om offentlig upphandling. För att direkttilldelning ska vara tillåten måste vissa förutsättningar vara uppfyllda, nämligen att

"1. den upphandlande myndigheten utövar en kontroll över den juridiska personen eller den gemensamma nämnden som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning, och att 2. den juridiska personen eller den gemensamma nämnden bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som kontrollerar den." (2 kap. 10 a §).

Direkttilldelning till kommersiella bolag är olagligt i Sverige, men förekommer i många andra europeiska länder. Enligt EU:s kollektivtrafikförordning kan avtal för tågtrafik fritt direkttilldelas operatörer, medan det för buss, spårväg och tunnelbana krävs att avtalet är av mindre omfattning. För busstrafik till exempel får direkttilldelning ske om avtalet omfattar trafik med maximalt 23 bussar. Direkttilldelning av avtal om kollektivtrafik har betydande utrymme i EU:s kollektivtrafikförordning. Bestämmelserna syftar särskilt till att förhindra att alltför höga ersättningar betalas ut, när avtalet är ett resultat av en förhandling mellan två parter snarare än ett konkurrensutsatt anbudsförfarande.

2.2 Länens upphandlade trafik

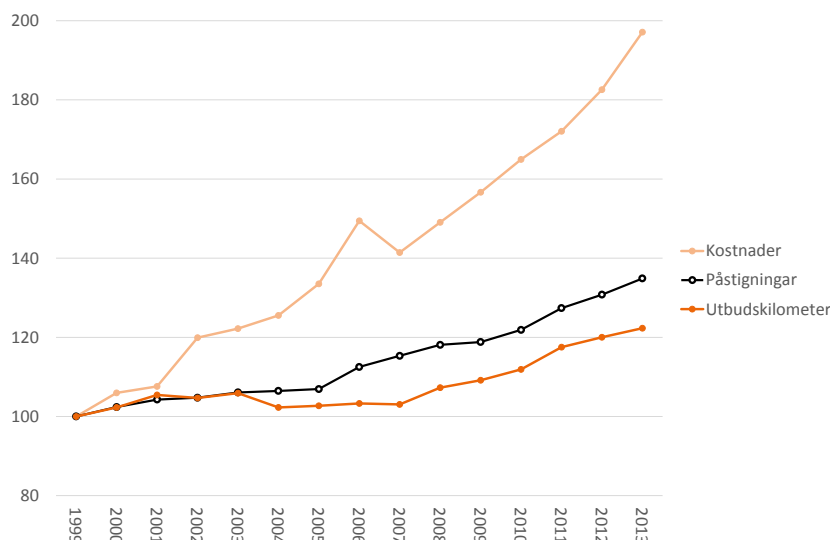
Under 2013 kostade den upphandlade¹⁸ kollektivtrafiken i länen (alla trafikslag) ungefär 40 miljarder kronor, varav hälften täcktes av biljettintäkter och hälften av skattemedel. Statistik om den upphandlade trafiken publiceras årligen av Trafikanalys i *Lokal och regional kollektivtrafik*. Vi ska i detta kapitel kort beskriva den upphandlade trafiken, hur mycket vi reser med den, hur mycket trafiken kostar och dess subventionsgrad. Denna beskrivning utgör en bakgrund när vi sedan ska gå vidare och beskriva de enskilda avtal som tecknats för den upphandlade trafiken (se kapitel 4). I hela avsnittet läggs spårtrafik och buss ihop, medan sjötrafik lämnas utanför.

I Figur 2.1 visas utvecklingen av resandet med upphandlad kollektivtrafik 1999 – 2012. Under de senaste 15 åren har utbudet mätt i utbudskilometer ökat med 22 procent och antal påstigningar¹⁹ med 35 procent, medan kostnaderna (i fasta priser) har stigit med hela 97 procent, det vill säga i princip fördubblats. Under samma period har de totala intäkterna (biljettintäkter plus bidrag från kommuner, landsting och stat) också fördubblats.

¹⁷ För diskussion kring om detta avtal verkligen är ett koncessionsavtal, se avsnitt 4.2.

¹⁸ I detta kapitel används termen *upphandlad* kollektivtrafik. Detta kan innebära att trafiken är upphandlad av en kommersiell operatör efter en offentlig upphandling, eller upphandlad av ett kommun- eller landstingsägt bolag som resultat av en direkttilldelning. Vi skulle också kunna använda termen *samhällsstödd* trafik men det är blir ett bredare begrepp som leder in på svårigheter att definiera vad som ska räknas in i samhällsstöd, vilket kan vara mer än ersättning för trafik (tillgång till offentligägd infrastruktur och andra resurser där ett marknadsmässigt pris inte betalas).

¹⁹ Statistiken mäter inte *resor* utan *påstigningar*. En bussresa från A till C med byte vid B är en resa men två påstigningar. Metoderna för att beräkna antal påstigningar varierar mellan olika län. Metoder som förekommer är räkning via biljettavisering, automatiskt trafikanträkning (ATR) där påstigande bryter en optisk avläsare vid ingången och stickprov av trafikanträkning.



Figur 2.1 Utbudskilometer (fordonskilometer), antal resor samt trafikeringskostnader för lokal och regional kollektivtrafik. Index (1999=100) åren 1999–2013.

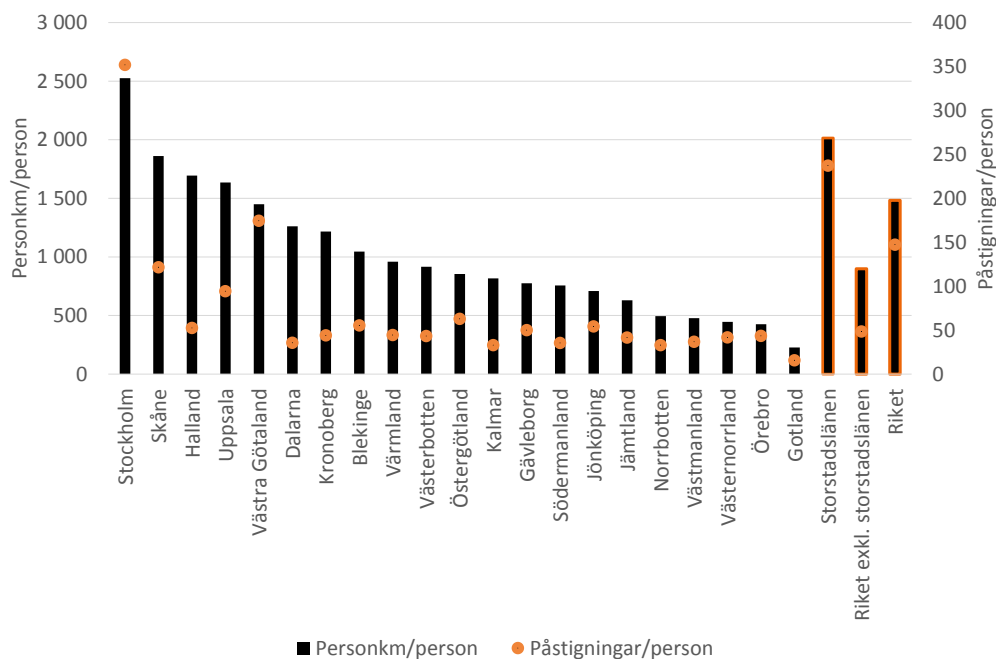
Källa: Lokal och regional kollektivtrafik 2013 (Trafikanalys Statistik 2014:22, Tabell T8)

Utbudskilometer är ett trubbigt mått för att mäta utbudet som möter resenärerna. Sittplatskilometer är ett bättre mått på kapaciteten i systemet men denna uppgift har vi dock endast fr.o.m. 2008. Under perioden 2008 – 2013 ökade utbudet, mätt i utbudskilometer, med 14 procent och antal sittplatskilometer med det dubbla: 28 procent.²⁰ Utbudet av platser har alltså ökat betydligt mer än vad utvecklingen i fordons- och vagnskilometer visar. Under samma period (2008 – 2013) ökade totala kostnaderna 32 procent och därmed kostnaden per påstignande med 16 procent. Samtidigt har subventionsgraden i princip legat på samma nivå sedan 2008. De ökade kostnaderna har alltså främst täckts med högre priser för resenärerna. Priser på kollektivtrafik har ökat mycket snabbare än andra konsumentpriser. Sedan 2001 har KPI ökat med 20 procent medan lokaltrafikens priser ökat nästan fyra gånger så mycket.²¹

Länen skiljer sig mycket åt vad gäller hur mycket man reser med upphandlad kollektivtrafik (Figur 2.2). Under året 2013 var det mest resande per invånare i Stockholms län (2 526 km per person) och minst i Gotlands län (227 km per person). Störst resande mätt i personkilometer har storstadslänen, och till dem angränsande län med stor inpendling till storstäderna (främst Hallands och Uppsala län). Vad gäller antal påstigningar per invånare så är rangordningen av länen likartad. De tre storstadslänen hamnar i topp: Stockholms län med 352 påstigningar per invånare och år, Västra Götaland med 172 och Skåne med 122 påstigningar per invånare. De tre storstadslänen står tillsammans för 52 procent av befolkningen men av kollektivtrafiken står de för 84 procent mätt i antal resor och 71 procent mätt i personkilometer. Utbudet mätt i sittplatskilometer är också större i storstadslänen: de står tillsammans för 69 procent av utbudet.

²⁰ I Lokal och regional kollektivtrafik skedde en förändring av definitionerna 2007-2008 vilket gör att subventionsgrad inte går att få en längre konsistens tidsserie av än fr.o.m. 2008. Tyvärr går inte tidsserien över sittplatskilometer tillbaka så långt i tiden. Stockholms större pendeltågsfordon förklarar en stor del av det ökade utbudet i form av fler platser. De nya pendeltågen har *hälften så många vagnar* men med *50 procent högre passagerarkapacitet*: 1 800 per fullängdståg jämfört med 1 200 för de gamla X10-tågen. Nästan 60 procent av platserna är ståplatser, vilka inte ingår i LoRK.

²¹ En beskrivning av hur biljettpreiser utvecklats beskrivs i en separat rapport, "Priser i regional kollektivtrafik i Sverige och EU 2014" (Trafikanalys Rapport 2014:15). Se diskussion kring Figur 2.9.

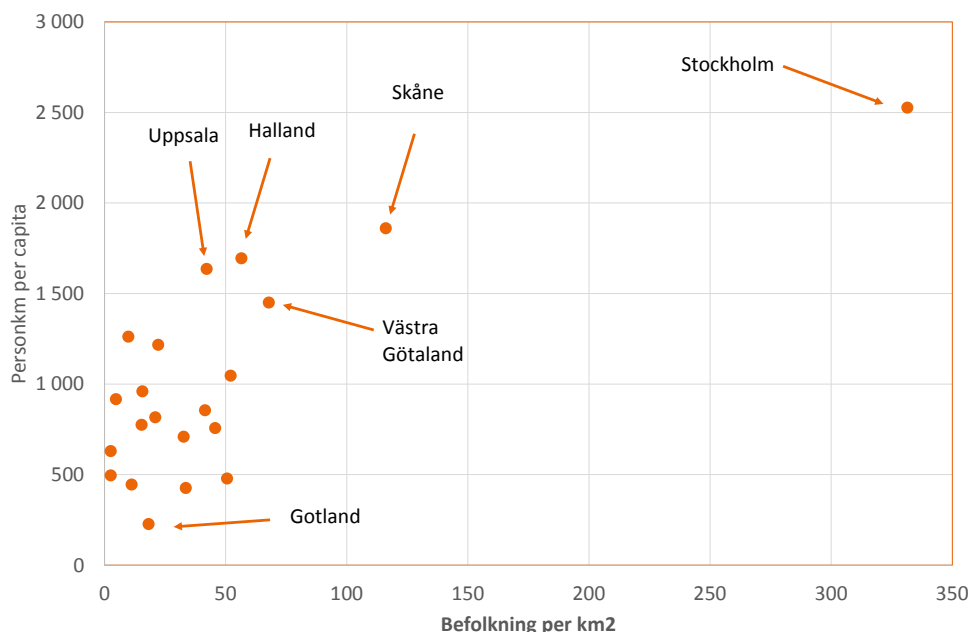


Figur 2.2: Resande med regional kollektivtrafik mätt i antal personkilometer per person (vänster axel) och antal påstigningar per person (höger axel). Per län år 2013.

Källa: Lokal och regional kollektivtrafik 2014 (Trafikanalys Statistik 2014:22, Tabell T1)

Utbud och resande med kollektivtrafik per invånare är generellt större i områden med stort befolkningsunderlag. Resandet i länen (personkilometer/invånare) och befolkningstäthet (invånare per kvadratkilometer) är starkt positivt korrelerade (korrelationskoefficient 0,75). Det betyder att resandet med upphandlad kollektivtrafik per invånare är större i tätt befolkade län där det också är möjligt att erbjuda ett rikt utbud. Bland annat tack vare den så kallade Mohring-effekten finns betydande stordriftsfördelar i kollektivtrafiken som här kommer till uttryck: ytterligare en avgång i kollektivtrafiken gynnar inte bara tillkommande resenärer utan alla resenärer genom kortare väntetid. På motsvarande sätt drabbar en indragen avgång inte bara resenärer på just den avgången utan även alla andra, eftersom alla resenärer får längre total restid.²²

²² Se "Regional kollektivtrafik – några grundläggande välfärdsfrågor" (Trafikanalys PM 2013:1).



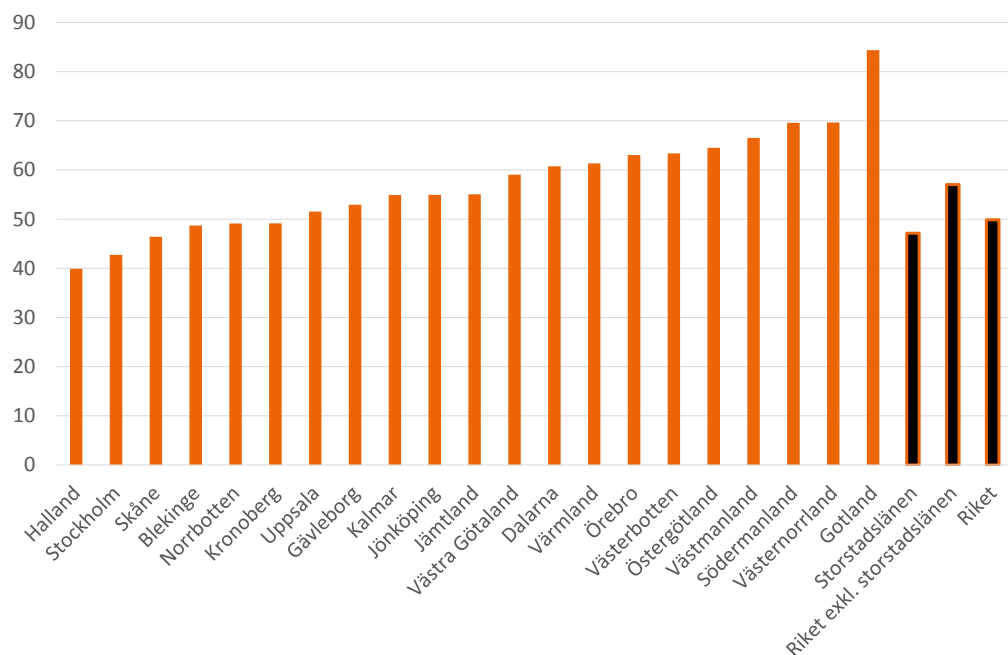
Figur 2.3: Befolkning per kvadratkilometer (horisontell axel) och resande med upphandlad kollektivtrafik mätt i personkilometer per invånare (vertikal axel). Per län år 2013.

Källa: Lokal och regional kollektivtrafik 2013 (Trafikanalys Statistik 2014:22, Tabell T1) samt landareal och befolkning från SCB, www.scb.se.

Även om korrelationen är stark i Figur 2.3 finns det exempel på län med liknande befolknings-täthet som ändå skiljer sig stort åt i mängd kollektivtrafikresande. Till exempel har Uppsala och Södermanland ungefär samma befolkningstäthet, men resandet med upphandlad kollektivtrafik är mer än dubbelt så stort i Uppsala län (1 635 personkm/invånare mot 757 i Södermanland). I Örebro och Västernorrlands län reser man ungefär lika mycket med upphandlad kollektivtrafik, men befolkningstätheten i Örebro län är tre gånger så stor som i Västernorrland.

Vi har sagt ovan att kollektivtrafiken i länen är finansierad till ungefär hälften med biljettintäkter och till hälften med skattemedel. I Figur 2.4 visas andelen av trafikens totala kostnader som bekostas med skattemedel, det vill säga *subventionsgraden*. Subventionsgraden varierar från som lägst 40 procent i Hallands län till som högst 84 procent i Gotlands län. Hundra procent minus subventionsgraden brukar kallas *självfinansieringsgrad*, vilken således varierar från 16 procent i Gotlands län till 60 procent i Hallands län. I riket som helhet är subventionsgraden 50 procent, 47 procent för storstadslänen och 57 procent för övriga landet. Av de tre storstadslänen har Stockholm och Skåne lägst subventionsgrad (43 respektive 46 procent) och Västra Götalands län högst (59 procent). Subventionsgraden i ett län är till viss del beroende av hur verksamheten är organiserad och vilka möjligheter det finns för interndebiteringar.²³ Det innebär att man bör tolka länsskillnader i subventionsgrad med stor försiktighet. Det är inte säkert att skillnader i subventionsgrad motsvaras av skillnader i vare sig ambitionsnivå eller produktivitet i kollektivtrafiken.

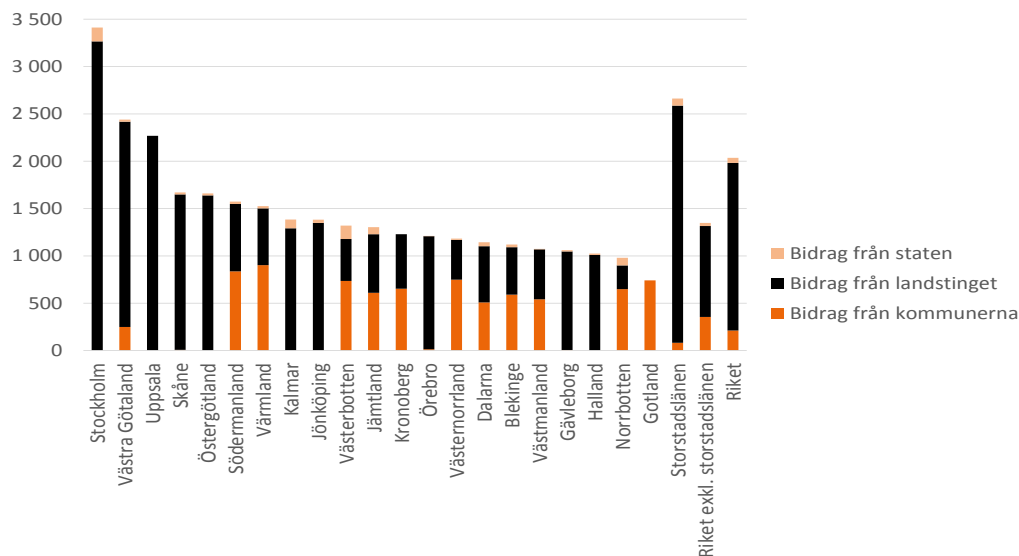
²³ För Gotlands län är detta extra tydligt. RKM debiterar vanligen de enskilda kommunerna för skolelevers resor, vilket då räknas som intäkter för RKM och del av självfinansieringen. Eftersom Gotland inte ingår i något landsting är det Gotlands kommun som enligt lag ansvarar för kollektivtrafiken, men kommunen ansvarar även för skolskjuts så de kostnaderna kan inte utdebiteras. Det innebär att RKM:s kostnader för skolresor ingår i subventionen istället. I SKL:s Öppna jämförelser räknas även kommunernas bidrag till kollektivtrafiken i form av bl.a. skolresor som en offentlig subvention i alla län.



Figur 2.4: Subventionsgrad för lokal och regional kollektivtrafik uttryckt som procent av totala kostnader som täcks med skattemedel. Procent per län år 2013.

Källa: Lokal och regional kollektivtrafik 2013 (Trafikanalys Statistik 2014:22, Tabell T1)

I Figur 2.5 nedan visas det bidrag eller tillskott som kollektivtrafiken får per invånare i varje län. Totalt kom 87 procent av finansieringen från landstingen, 10 procent från kommunerna och 3 procent från staten. I genomsnitt i Sverige gick under 2013 ungefär 2 000 kronor per invånare i skattemedel till kollektivtrafiken, mest i Stockholms län (drygt 3 400 kr) och minst i Gotlands län (742 kr).

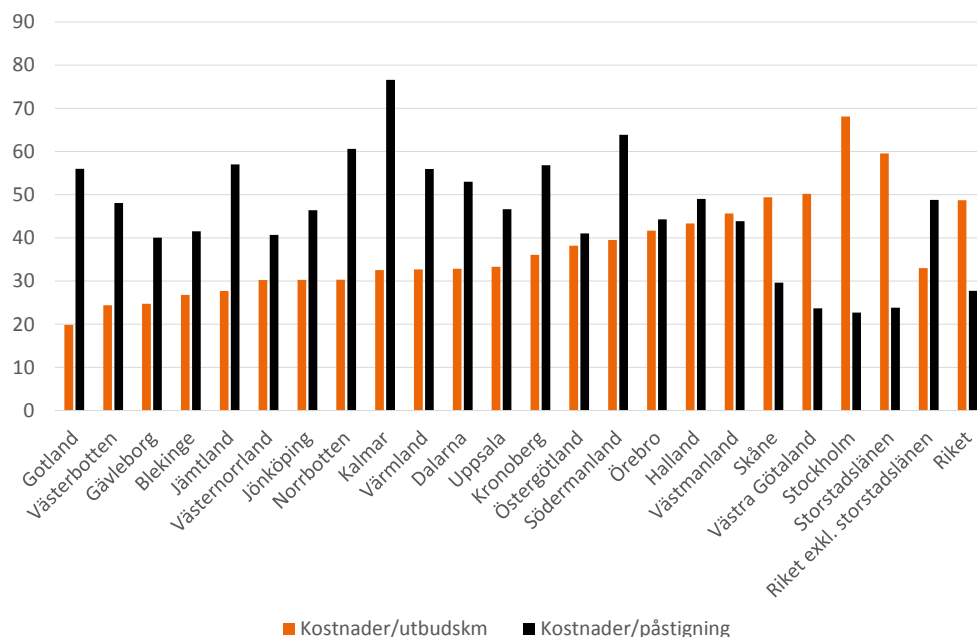


Figur 2.5: Trafikhuvudmännens lokala och regionala kollektivtrafik. Bidrag eller tillskott från kommuner, landsting och staten, kronor per invånare år 2013.
 Källa: Lokal och regional kollektivtrafik 2013 (Trafikanalys Statistik 2014:22, Tabell T1) samt befolkning per län från SCB, www.scb.se.

Trafikverkets anslag till "statens trafikavtal rörande transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik" är 831 miljoner kr per år (enligt Trafikverkets regleringsbrev för 2015). Av dessa medel går runt 50 Mkr per år till busstrafik i form av tre avtal i de norra delarna av Sverige och 260 Mkr går till sju tågavtal. Övriga pengar går till Gotlands färjetrafik och vissa flyglinjer.²⁴ I bidrag från staten i Figur 2.5 ingår Trafikverkets trafikavtal, men det kan också avse viss infrastruktur.

Kostnaden för utbudet varierar över landet. En utbudskilometer är dyrast i de tre storstadslänen (Figur 2.6) och billigast i Gotlands och Västerbottens län. I storstäder är stadstrafiken en större andel av trafiken, stadstrafiken som går med lägre hastighet och därför kostar mer för en kilometer. Per påstigning är dock den upphandlade trafiken billigast i storstadslänen och upp till 3-4 gånger så dyr per påstigning i vissa glesbygdslän, där en genomsnittlig resa vanligen är längre.

²⁴ En redovisning av Trafikverkets alla trafikavtal finns här www.trafikverket.se/Foretag/Trafikera-och-transportera/Planera-persontransporter/Trafikavtal/Oversikt-linjer-och-operatorer/



Figur 2.6: Total kostnad per utbudskilometer respektive per påstigning. Kronor, året 2013.
Källa: Lokal och regional kollektivtrafik 2013 (Trafikanalys Statistik 2014:22, Tabell T1)

Vi har sett att de offentliga kostnaderna för den upphandlade trafiken fördubblats på 15 år (Figur 2.1). Kostnadsökningen har täckts främst med ökade biljettpriser och prisindex för lokaltrafik har ökat betydligt snabbare än konsumentpriserna generellt enligt KPI.²⁵ Mer konkret varför kostnaderna för kollektivtrafiken stiger snabbare än andra priser är inte helt klarlagt. SKL har gjort en analys med anledning av att kommunernas och landstingens nettokostnader för kollektivtrafik har ökat dubbelt så snabbt som kostnaderna för samtliga verksamheter i kommunsektorn under senare år. SKL drog slutsatsen att det ökade utbudet samt utvecklingen av personal- och bränslekostnader tillsammans förklarar nästan hela kostnadsökningen. De menar alltså att den stora kostnadsökningen har sin rimliga förklaring. Studien från SKL om kostnadsökningarna har debatterats en del och det finns all anledning att analysera kostnadsökningarna vidare, dels genom att titta på varje trafikslag för sig (i ovan-nämnda studie slogs buss och spårtrafik ihop), dels genom att analysera trafiken mer disaggregerat än på länsnivå, kanske på avtalsnivå.

Hur man ska uppmuntra till ökat kollektivtrafikresande utan att öka de offentliga kostnaderna mer än budgeten tillåter, detta diskuteras flitigt. Avgiftsfri kollektivtrafik har provats i ett antal orter, med viss framgång i form av ökat resande men i vissa fall har reformen dragits tillbaka på grund av dålig ekonomi i kommunen i allmänhet och ökade kostnader för kollektivtrafiken.²⁶ I de län där resandet per person är litet har man redan i genomsnitt en hög subventioneringsgrad. Korrelationen mellan resandet mätt i personkilometer/invånare och subventionsgraden är starkt negativ (-0,69). Det innebär att län med litet kollektivtrafikresande redan har relativt höga subventioner, vilket ger begränsade möjligheter att försöka få till stånd mer resande genom ännu högre subventioner. Att ytterligare öka de ofta redan ganska höga resenärpriserna är inte heller en framkomlig väg om man just vill göra kollektivtrafiken mer attraktiv.

²⁵ "Priser i regional kollektivtrafik i Sverige och EU 2014" (Trafikanalys statistik 2014:15).

²⁶ Se "Litteraturstudie avgiftsfri kollektivtrafik",
www.trafa.se/PageDocuments/Ramb%C3%B6ll_Litteraturstudie%20avgiftsfri%20kollektivtrafik.pdf

Höjning av biljettaxor diskuteras, på senaste tiden särskilt i Stockholms län där även enhets-taxa framförs som en lösning för att öka resandet, det skulle dock också vara dyrt enligt skeptikerna.²⁷ I Stockholms län finns höga ambitioner med nyligen utökad pendeltågstrafik till Uppsala via Arlanda, utvecklad tågtrafik i Mälardalen från 2017 och om drygt tio år en utbyggd tunnelbana. Men ekonomin är problematisk och larmrapporterna är många som säger att något måste göras för att kontrollera kostnaderna. Även i Västra Götalands län är ökande kostnader ett problem.²⁸

Priserna på långväga järnväg och regional kollektivtrafik har utvecklats likartat, så till vida att båda har stigit mer än övriga konsumentpriser.²⁹ För offentligt organiserad regional kollektivtrafik har priser på enkelbiljetter ökat mest och betydligt mer än länskort. Prisindex för lokaltrafik har sedan 2001 stigit med nästan 80 procent, jämfört med knappt 20 procent för konsumentprisindex (KPI) totalt. Priserna för länskort varierar kraftigt mellan länen, från 740 kr på Gotland till 2 500 kr i Norrbotten. I många län köper resenärer oftast inte länskort utan snarare ett kort för ett mindre område.³⁰ Det är stora variationer mellan länen hur stort utbud man kan dra nytta av med sitt länskort. Om vi bara jämför storstadslänen så kostar ett länskort i Stockholms län 790 kr, i Skåne län 1 150 kr och i Västra Götalands län 1 500 kr. Om vi kalkylerar hur många utbudskilometer man får per krona på ett länskort, så är utbudet per krona nära nog lika stort i Skåne och i Västra Götalands län, men i Stockholms län är utbudet nästan 4 gånger större.³¹

I kapitlet har vi kunnat konstatera att variationen över landet är stor, både vad gäller hur mycket man reser med upphandlad kollektivtrafik, hur dyrt utbudet är för resenären och hur mycket trafiken kostar i skattemedel. Utmaningen som hela sektorn står inför summeras väl i Figur 2.1.

Utbudet av subventionerad kollektivtrafik ökar, det vill säga det finns höga ambitioner vad gäller att erbjuda invånarna god kollektivtrafik. Förhoppningen är att de kostnadsökningar som samhället känner av omsätts till vinster i samhällsekonomisk mening, genom resenärernas kortare res- och väntetider, ökad tillgänglighet, förstörade arbetsmarknader etcetera. Fortfarande måste ju dock kostnadsökningar för nuvarande trafik och även kostnader för framtida ambitionsökningar täckas, antingen med ökade subventioner eller ökade biljettpriser. Vi har intrycket att det idag talas mindre om branschens tidigare ofta uttalade ambition att *fördubbla kollektivtrafikresandet* och på sikt *fördubbla dess marknadsandel* av allt resande. Partnersamverkan för fördubblad kollektivtrafik har också bytt namn till Partnersamverkan för *förbättrad kollektivtrafik*.³² Ambitionen att öka kollektivtrafikresandet kvarstår dock.

Konkurrensen om skattemedel i kommuner och landsting är naturligtvis hård, där kollektivtrafiken ständigt vägs mot behov inom framför allt skola, vård och omsorg. Sverige har till exempel en åldrande befolkning som gör att behov av vård och omsorg ökar. Andelen av befolkningen som är 65 år och äldre har på två decennier ökat från 17 till 19 procent i hela landet. Av länen är det bara de tre storstadslänen och Uppsala län som har mindre än 20

²⁷ Ökat pris på månadskort i Stockholms län har diskuterats flitigt under våren 2015 men blir åtminstone inte verklighet just nu. Det saknas dock 700 Mkr i årliga budgeten för Stockholms RKM.

²⁸ <http://www.di.se/artiklar/2015/6/16/sd-stoppar-dyrare-manadskort-i-stockholm/>

²⁹ <http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.2638414-vasttrafik-tvingas-joja-priserna-annu-mer>

³⁰ Enligt delindex som ingår i Transporttjänstindex som i sin tur ingår i KPI. Dessa prisindex produceras av SCB. Delindex för t.ex. järnvägsresor och lokaltrafik måste köpas medan Transporttjänstindex finns publicerat (se www.scb.se).

³¹ Priser i regional kollektivtrafik i Sverige och EU 2014 (Trafikanalys statistik 2014:15).

³² Utbud enligt Lokal och regional kollektivtrafik 2013 (Trafikanalys Statistik 2014:22). Vi vet inget om hur vanligt det är med länskort i respektive län.

³³ www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/

procent av befolkningen i åldersgruppen 65+. Bland övriga län varierar andelen 65 år och äldre mellan 20 och 24 procent och en hög andel äldre är ganska jämnt fördelade över landet, det vill säga en åldrande befolkning är inget "Norrlandsproblem".

Enligt branschens aktörer är ett viktigt steg som tagits för att kunna öka kollektivtrafikens marknadsandel, att man har enats om en avtalsprocess. Med utvecklade samarbetsformer och ökad affärsmässighet hoppas man kunna få ut mer kollektivtrafik för satsade offentliga resurser, med bland annat avtalsmallar, standarder för bussar och gemensam överenskommelse om hur man ska använda index i uppräknings av ersättningar över tid etcetera. I nästa kapitel beskrivs vilken information om den upphandlade kollektivtrafiken som ska offentliggöras enligt EU:s kollektivtrafikförordning, samt vad som redovisas i andra länder. I kapitel 4 beskrivs sedan de svenska bussavtalen.

3 Avtal för upphandlad kollektivtrafik

I detta kapitel går vi igenom de krav som EU:s kollektivtrafikförordning ställer på RKM att offentligt redovisa uppgifter om sina avtal. Vi ger också några exempel från andra länder på vad som redovisas offentligt på avtalsnivå.

3.1 Rapport om upphandlad trafik

Inom EU finns en kollektivtrafikförordning som är bindande för alla medlemsstater. En artikel i förordningen säger att varje så kallad behörig myndighet (för Sveriges del är dessa myndigheter RKM samt Trafikverket) varje år ska offentliggöra en rapport om den trafik man upphandlat.

"Varje behörig myndighet ska en gång om året offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde, om de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätt som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som kompensation. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik, den ska möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering samt, i förekommande fall, ge information om eventuella beviljade ensamrätters art och omfattning."

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg (Artikel 7.1). Förordningen trädde i kraft den 3 december 2009 och är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Ensamrätt som nämns är dock inte tillåtet i Sverige: "Ensamrätt får inte medges som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt." (SFS 2010:1065, 3 kap. 4 §)

EU:s kollektivtrafikförordning är alltså bindande för Sverige, men just denna artikel är det få RKM som levt upp till. Såvitt vi känner till har bara Södermanlands och Värmlands RKM presenterat vad de kallar en årlig rapport, där Södermanland ligger närmast till att leva upp till förordningens krav.³³ SKL har gjort en vägledning för den årliga rapporten.³⁴ Trafikanalys har tidigare påpekat att vägledningen förefaller alltför vag för att kunna vara något reellt stöd för RKM när rapporten ska tas fram.³⁵

EU-kommissionen kom under 2014 ut med riktlinjer (*guidelines*) för kollektivtrafikförordningen och därmed även den årliga rapporten.³⁶ Riktlinjerna är inte bindande eftersom det ytterst åligger Europeiska unionens domstol att tolka EU:s lagstiftning, men riktlinjerna visar hur kommissionen uppfattar ett antal bestämmelser i förordningen.

³³ "Trafikbokslut, Sörmlands län 2013 med årlig rapport"

www.lanstrafiken.se/Global/Lanstrafiken/Sormland/Dokument/%c3%85rsredovisning/Trafikbokslut%202013%20med%20c3%a5rlig%20rapport.pdf

³⁴ "Vägledning för regionala kollektivtrafikmyndigheter – Begrepp och metoder för den årliga rapporten" "webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/5330.pdf

³⁵ "Utveckling av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik" (Trafikanalys Rapport 2014:4), sidan 54.

³⁶ Se "Meddelande från kommissionen om tolkningsriktlinjer för förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg (2014/C 92/01)", <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2014:092:TOC>

Vad gäller Artikel 7.1 om den årliga rapporten så är kommissionens tolkning att varje avtal ska gå att identifiera i rapporten, och samtidigt ska man skydda *berättigade* kommersiella intressen (vår kursivering). Kommissionen anser också att kollektivtrafikföretagen måste lämna all information till RKM så att dessa kan uppfylla sina skyldigheter vad gäller offentliggörande. För Sveriges del är det inte uppenbart hur företagens eventuella skyldigheter i detta avseende ser ut. I den årliga rapporten för Södermanland, den vi uppfattar som närmast i Sverige till att uppfylla kraven i EU:s kollektivtrafikförordning, finns till exempel inga andra uppgifter för tågavtalen än kostnader. Problemet är inte unikt för Södermanland, tvärtom har vi intrycket att många RKM inte kan presentera uppgifter om utbud och resande enligt sina tågavtal.³⁷ Vi kan i dagsläget inte svara på om det beror på RKM:s ointresse/oförmåga att kräva in uppgifterna eller på operatörernas ovilja/oförmåga att lämna ut uppgifterna till RKM.

Kommissionen säger också i sina riktlinjer att för att uppnå syftet med den årliga rapporten och för att kunna göra meningsfulla kontroller och utvärderingar, så bör informationen finnas lättillgänglig och medge ändamålsenliga jämförelser. Kommissionen uppmuntrar medlemsländerna att se till att informationen finns lättillgänglig på en webbplats som tillhör en sammanlutning av behöriga myndigheter eller transportministeriet. Oss veterligen finns ännu inget exempel på något land som har informationen på detta lättillgängliga sätt. Men EU-kommissionen håller i skrivande stund på med en kartläggning av ekonomiska effekter av EU:s kollektivtrafikförordning. Varje medlemsland har fått enkäter som efterfrågar statistik om upphandlad kollektivtrafik på nationsnivå ifråga om utbud, resande, antal anställda, kostnader, vinstmarginaler med mera. Enkäterna innehåller också ett antal frågor relaterade till kollektivtrafikförordningen och dess förmodade effekter på ländernas kollektivtrafik. En av frågorna är vilka årliga rapporter enligt Artikel 7.1 respektive lands behöriga myndigheter publicerat. Resultat från studien kan väntas under senare delen av 2015.

Enligt EU-förordningen ska alltså varje RKM redovisa vad man upphandlat, från vem och vad man betalat. Eftersom rapporteringen ska möjliggöra "kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering" måste den rimligen också innehålla mått på vilken trafik som blivit av tack vare varje avtal. Vi har tolkat det som att rapporteringen måste innehålla dels mått på utbudet, dels på resandet, på avtalsnivå, så att RKM:s ersättningar till operatörer kan sättas i relation till utbud och resande, det vill säga visa vad RKM får för pengarna de betalat till operatörerna.

Trafikanalys har samlat in uppgifter som går att använda till att göra den allra största delen av en årlig rapport för åtminstone busstrafiken i varje län.³⁸ Uppgifterna redovisas i kapitel 4. Först vill vi dock ge några exempel från andra länders redovisning i samma anda som den årliga rapportens ambitioner, det vill säga uppgifter på avtalsnivå.

3.2 Hur gör man i andra länder?

Vad publicerar andra länder om sin upphandlade trafik på den detaljnivå som EU:s kollektivtrafikförordning kräver, det vill säga på avtalsnivå? Vi presenterar här några exempel vi känner till. En mer komplett redogörelse för vad som görs i respektive land väntas under senare delen

³⁷ Utbud kan vara svårt uppskatta om det till exempel rör sig om ett kommersiellt trafikupplägg som får visst stöd från RKM för att behålla vissa olönsamma turer, men antal resande/påstigande borde vara möjligt att mäta.

³⁸ Samtliga RKM har fått hela den databas med avtalens egenskaper som vi samlat in för att varje RKM ska ha möjlighet att jämföra sina egna avtal med andra läns avtal, i den årliga rapporten eller annan analys.

av 2015, då resultat kommer från den studie som EU-kommissionen genomför under året (se vidare avsnitt 3.1).

Danmark

I Danmark publicerar Trafikstyrelsen³⁹ statistik för de sex regionerna, både aggregerad statistik per region⁴⁰ och för de sex regionerna per operatör⁴¹. För den senaste rapporten framgår att Danmarks upphandlade busstrafik körs av ungefär 3 300 bussar och att de sex regionerna har mellan 5 och 36 olika operatörer anlitade. Utbudstimmar och kontraktssummor visas per operatör i varje region. Rapporten innehåller också information om kostnader, till exempel genomsnittlig kontraktssumma per utbudstimme och per operatör i varje region. Rapporteringen är för ett givet budgetår (senast 2014/2015) och jämför i flera avseenden de sex regionerna men innehåller inget om utvecklingen över tid.⁴²

Storbritannien

London har för sin busstrafik ett system liknande det svenska: en så kallad behörig myndighet, Transport for London (TfL), handlar upp trafik från olika privata operatörer.⁴³ Avtalen är normalt fem år långa med option på ytterligare två år, vilket innebär att 15-20 procent av trafiken upphandlas varje år. Upphandlingarna sprids ut under året och på TfL:s hemsida finns upphandlingsplaner i form av listor över de upphandlingar som kommer att genomföras under de närmaste åren, datum då de annonseras och datum för inlämning av anbud, för tilldelning respektive för trafikstart.⁴⁴

Vi har inte lyckats få tag på information om huruvida Storbritannien publicerar årliga rapporter, men för London finns det en hel del information på avtalsnivå fritt tillgängligt på TfL:s hemsida.⁴⁵ För varje genomförd upphandling redovisas uppgifter om lägsta och högsta bud, antaget bud, vinnande operatör och kostnad per utbuds-mile i antaget bud.⁴⁶ Om antaget bud inte är det lägsta anges skäl därtill. Vi kan hitta skäl som att TfL inte trodde operatörens servicenivå skulle vara tillräckligt hög eller att operatören med lägsta budet inte hade tillräckligt med fordon för att leva upp till kraven i kontraktet. Vid en snabb titt på genomförda upphandlingar verkar antal anbud ligga mellan 2 och 5 anbud per upphandling. I detta

³⁹ Trafikstyrelsen i Danmark motsvarar ungefär Transportstyrelsen i Sverige.

⁴⁰ www.trafikstyrelsen.dk/DA/Kollektiv-Trafik/Statistik-fra-regionale-trafikskaber/Offentlig-bustrafik.aspx (denna statistik motsvarar ungefär Sveriges årliga statistik Lokal och regional kollektivtrafik som publiceras av Trafikanalys)

⁴¹ www.trafikstyrelsen.dk/DA/Kollektiv-Trafik/Statistik-fra-regionale-trafikskaber/Busentrepreneorer.aspx

⁴² Varje region har eget ansvar för att publicera en årlig rapport enligt kollektivtrafikförordningen. De rapporter vi har sett är ungefär som årsberättelser för regionen, men vi kan inte se några uppgifter på avtalsnivå. Här är ett exempel från Movia, Danmarks största så kallade trafiksällskap för Köpenhamnsregionen.

http://www.moviatrafik.dk/omos/bagomos/okonomi/aarsrapport2013/Documents/aarsrapport_2013.pdf

⁴³ Utanför London är busstrafiken avreglerad även om samarbete och subventioner mellan de offentliga myndigheterna och operatörer är betydande, framför allt i form av bränslesubventioner och ersättning för grupper som reser gratis eller rabatterat.

⁴⁴ Senaste listan över kommande upphandlingar finns här

tfl.gov.uk/cdn/static/cms/documents/uploads/forms/2016-2017-lbsl-tendering-programme.pdf

⁴⁵ Vi känner inte till om motsvarande information per avtal finns för tågvärdet. Storbritannien har ett franchising-system för största delen av sin tågtrafik. Här sammanfattas franchise-tagarna och deras trafik av Storbritanniens tillsynsmyndighet för väg och järnväg (ORR) http://orr.gov.uk/data/assets/pdf_file/0019/4933/toc-benchmarking-report-2012.pdf. ORR har också låtit göra en internationell jämförelse vad gäller bland annat kostnader för tågtrafiken, men i den ingår tyvärr inte Sverige.

http://orr.gov.uk/data/assets/pdf_file/0004/3658/civity-toc-benchmarking-201112.pdf

⁴⁶ <https://tfl.gov.uk/forms/13923.aspx>

sammanhang kan vi nämna att för Sverige finns ingen systematisk uppföljning av antal godkända bud på upphandlingar av kollektivtrafik.⁴⁷

Som kuriosas kan nämnas att busstrafik i London handlas upp sedan 1980-talet och man har sedan länge bara incitamentsavtal, men idag *inte* några incitament kopplade till *resandet*. Incitamenten som används är istället relaterade till punktlighet, kvalitet på framförandet av bussarna och fordonens skick. Incitament baserade på antal resenärer har använts tidigare men bedömdes som orättvist, eftersom många händelser som påverkar antal resenärer är utanför operatörernas kontroll. Om TfL till exempel ville lägga till en linje i ett område eller öka turtätheten på en närliggande linje, kunde operatören hävda att detta minskade det resenärsunderlag som de hade räknat med vid anbudsgivningen. Incitament baserat på antal resenärer är ju ett sätt att uppmuntra operatörerna att agera så att fler vill resa kollektivt. Brist på resenärer är i allmänhet inte något problem i London, utan problemet är snarast hur man ska klara av att erbjuda ett utbud som motsvarar de ständigt ökande behoven.⁴⁸

Tyskland

Vi har ingen heltäckande bild av hur man redovisar avtal för allmän trafik i Tyskland, men vi har ett exempel från den behöriga myndigheten i Berlin – Brandenburg, ett område där ungefär 8 procent av Tysklands befolkning bor. Den senaste rapporten avser trafik 2013 med buss, spårväg och regional tågtrafik, och alla avtal redovisas just med hänvisning till EU:s kollektivtrafikförordning. Mest detaljerad information finns för busstrafiken: var trafiken körs (linjer), operatör, utbudskilometer, betalning för respektive avtal samt vissa kvalitetsindikatorer.⁴⁹ Varje behörig myndighet i Tyskland har ansvar för att publicera den årliga rapporten för sitt område, men det finns ingen central publicering av rapporterna och heller ingen mall för hur de ska se ut.⁵⁰

Österrike

Årliga rapporter som avser *tågtrafik* rapporteras i Österrike till parlamentet och publiceras på deras hemsida. I de årliga rapporterna beskrivs tågtrafiken i detalj och på avtalsnivå. Vad gäller *busstrafiken* är det provinserna eller kommunerna som är ansvariga för årliga rapporter och vi vet inget om i vilken utsträckning dessa publiceras. Den senast tillgängliga rapporten om tågtrafiken avser 2013.⁵¹ Data för hela landet samlas in för både tågtrafik som körs av privata operatörer och för trafik som upphandlats av ÖBB (den österrikiska statliga järnvägen.) För den upphandlade trafiken redovisas hur kontrakten ser ut: tjänstens omfattning, störningar, linjesträckning, tidtabell, rullande material som används och ombordservice. Uppgifter som utbud, antal inställda tåg, antal inställda stopp vid en station och förseningar redovisas per avtal. Vad gäller kostnader för trafiken (kostnad per utbudskilometer) anges detta inte på avtalsnivå utan för upphandlad lokal och regional trafik respektive för fjärtrafik.

⁴⁷ I en studie från 2011 anges för ett 30-tal upphandlingar av busstrafik ett genomsnitt på 3,5 anbud, med spridning från ett enda anbud till fyra-fem anbud. Se "Kollektivtrafik utan styrning" (ESO rapport 2011:6, sidan 56). I en kommande rapport från ett forskningsprojekt på uppdrag av Konkurrensverket, "Konkurrens och trafik i kollektivtrafiken", kommer antal anbud i olika upphandlingar att beskrivas. Trafikanalys har också för avsikt att i nästa insamling av avtalen fråga efter antal godkända bud per upphandling (se vidare kapitel 5).

⁴⁸ www.london.gov.uk/sites/default/files/BUS%20Services%20in%20London%20Report%20C%20Transport%20Committee%200.pdf

⁴⁹ Se images.vbb.de/assets/downloads/file/21799.pdf sidan 39-43 för regional tågtrafik och sidan 102-104 för buss och spårväg.

⁵⁰ De lokala behöriga myndigheterna i Tyskland är väldigt många. Vi har hört om antal så höga som 1 000 men har ingen bekräftad källa till den uppgiften.

⁵¹ http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/III-BR/III-BR_00527/index.shtml

4 Bussavtal i Sverige

Trafikanalys har samlat in uppgifter om den upphandlade trafiken från alla RKM. I detta kapitel redovisas information om avtalen för busstrafik som kördes under 2013. Andra trafikslag än buss lämnas därhän. Förklaring till detta och hur datainsamlingen gått till i detalj redovisas i Bilagan. Trafikverkets upphandlade trafik lämnas också utanför redovisningen av avtalen i kapitlet.

4.1 Antal bussavtal och deras storlek

Storleken på ett bussavtal brukar beskrivas i antal fordon (antal bussar). För den upphandlade busstrafiken är många av avtalen mycket små (1–2 bussar) medan några avtal täcker ett helt läns trafik. Stora avtal kan ge stordriftsfördelar medan mindre avtal ger utrymme för fler anbudsgivare. De RKM som har många avtal nämner konkurrens i närområdet som ett viktigt skäl och att man vill gynna den genom att ha avtal som är mindre i omfattning. När Stockholms RKM skulle upphandla det så kallade E20-avtalet nämndes stordriftsfördelar och driftssäkerhet som skäl till att ha så stora avtal. E20-upphandlingen i Stockholms län är den största upphandlingen av kollektivtrafik som hittills gjorts i Sverige.⁵² Upphandlingen omfattade över 500 bussar och inkluderade dessutom cirka 160 spår- och järnvägsvagnar.⁵³ Endast tre företag var med och lade anbud i upphandlingen: Veolia, Keolis och Arriva, alla tre bolag med utländskt statligt ägande i botten (se Tabell 4.3). Arriva vann upphandlingen där trafiken regleras i fyra olika avtal.

För hela Sveriges busstrafik under 2013 har vi fått in uppgifter om 350 avtal som tillsammans kör trafik med 8 993 bussar. Minst antal bussar, 28 stycken, har Gotlands län (0,3 procent av det totala antalet bussar) och högst antal har Stockholms län med 2 411 bussar (27 procent av alla bussar).⁵⁴ Avtalens storlek varierar från att omfatta en enda buss till 336 bussar, med medeltal 26 bussar och median 8 bussar per avtal. Dalarnas och Blekinge län har bara ett bussavtal vardera för hela länets busstrafik⁵⁵, medan Västra Götalands och Norrbottens län har flest bussavtal: 63 respektive 60 avtal. Blekinge län är Sveriges minsta och Dalarna det fjärde största länet till ytan, båda alltså med ett enda avtal för hela länets trafik. Befolknings-tätheten i Blekinge län är ungefär fem gången den i Dalarna.

Länen med flest avtal är stora till ytan, Norrbottens län är det största och Västra Götalands län det femte största länet. Vad gäller befolkning och befolkningstäthet är dock länen väldigt olika. Norrbottens län har 250 000 invånare och Västra Götalands län 1,6 miljoner vilket innebär att

⁵² E20-upphandlingens Block 1 gäller från 2012 och avser spårtrafik på Tvärbanan, Nockebybanan, Saltsjöbanan samt busstrafiken i Bromma, Solna/Sundbyberg och Sollentuna, cirka 60 spårvagnar och 280 bussar. Arriva vann även Block 2 i E20-upphandlingen om trafiken på Roslagsbanan och i bussområde Norrort fr.o.m. 2013, cirka 100 järnvägsvagnar och 250 bussar. E20-upphandlingen är totalt fyra avtal. En annan stor upphandling som genomförs under 2015 avser Stockholms pendeltågstrafik, den så kallade E24-upphandlingen med trafikstart juli 2016. www.sll.se/Global/Politik/Politiska-organ/Trafiknamnden/2014/2014-04-29/punkt-07-godkannande-forstudie-pendeltagstrafik-e24.pdf

⁵³ Antal bussar och spårvagnar framgår av Arrivas hemsida <http://arriva.se/sv/content/har-finns-vi>.

⁵⁴ Förutom att Kronobergs län saknas tror vi att materialet för övrigt är nära nog heltäckande. Se vidare om datainsamlingen i Bilaga.

⁵⁵ Från augusti 2014 har Dalarna delat upp trafiken i två avtal: stadstrafiken i Falun och Borlänge i ett och resten av länet i ett annat.

Västra Götalands befolkningstäthet är 26 gånger den i Norrbotten. Det är kanske mest förvånande att Norrbotten har så pass många avtal, men i de län som har relativt många avtal brukar det föras fram att konkurrenssituationen på sikt gynnas av att RKM handlar upp många mindre avtal snarare än få stora.

I Tabell 4.1 visas avtalens storlek räknat i antal fordon: avtal med max 10 bussar, avtal på upp till 100 bussar samt avtal på 100 bussar och mer. Vi ser att majoriteten av avtalen (56 procent) är på max 10 bussar, men dessa mindre avtal täcker tillsammans bara 8 procent av bussparken som används och 7 procent av utbetalningarna. Det är bara 16 avtal som omfattar 100 bussar eller mer, men dessa står för hela en tredjedel av både fordonen som används och av utbetalningarna.

Tabell 4.1 Storlek på bussavtalen. Avtal i tre klasser med antal avtal, antal bussar respektive utbetalningar till operatörer, Mkr. Avser busstrafik 2013.

Storlek på avtal	Antal avtal	Antal bussar	Utbetalningar, Mkr
1-10 bussar	195	706	1 358
11-99 bussar	139	5 335	10 702
100- bussar	16	2 952	6 303
Totalt	350	8 993	18 363

För varje avtal har RKM angett vilken operatör som har uppdraget enligt avtalet. För hela landets 350 bussavtal har 92 olika operatörer angetts. Vi visar antal avtal per län och antal olika operatörer per län i Tabell 4.2. Antal operatörer enligt företagsbeteckningarna är en *underskattning* av antalet unika operatörer. Bland utförarna finns flera samverkansbolag där flera mindre operatörer samverkar för att kunna delta i resurskrävande upphandlingar. I vissa län har samverkansbolag en betydande del av den upphandlade busstrafiken. I Norrbottens län står till exempel samverkansbolaget Centrala buss i Norrbotten för hela 37 av 60 avtal och 59 procent av utbudet. Andra samverkansbolag är Centrala buss i Jämtland/Härjedalen, Buss i Väst i Västra Götalands län, Busspoolen i Västerbotten och Mittbuss i Västernorrland.

Sammanställningen av antal avtal och antal operatörer per län (Tabell 4.2) visar på en hel del intressanta saker. Östergötland och Kronoberg utmärker sig som två län med relativt många avtal (ett 20-tal) och också många olika operatörer. Stockholms län å sin sida har ungefär lika många avtal, men bara fem olika operatörer. Hur kan det komma sig att trafiken i Stockholms län är så koncentrerad till ett fåtal operatörer? Har det att göra med strategin att formulera väldigt stora upphandlingar? Skåne län har ungefär samma situation som Stockholm, relativt många avtal men relativt få olika operatörer. Västra Götalands län och Norrbotten har allra flest avtal av länen, ett 60-tal vardera, men de har inte mer än ett tiotal olika operatörer vardera. Vad är fördelarna med många respektive få olika operatörer? Vad är "för få" operatörer och är för få operatörer ett problem?

Tabell 4.2: Antal avtal, antal operatörer samt genomsnittligt antal avtal per operatör. Avser busstrafik 2013 per län.

Län	Antal avtal	Antal operatörer	Antal avtal per operatör
Stockholms län	19	5	3,8
Uppsala län	5	4	1,3
Södermanlands län	5	4	1,3
Östergötlands län	22	18	1,2
Jönköpings län	3	3	1,0
Kronobergs län	26	17	1,5
Kalmar län	7	7	1,0
Gotlands län	2	1	2,0
Blekinge län	1	1	1,0
Skåne län	32	9	3,6
Hallands län	7	7	1,0
Västra Götalands län	63	13	4,8
Värmlands län	11	7	1,6
Örebro län	6	4	1,5
Västmanlands län	3	3	1,0
Dalarnas län	1	1	1,0
Gävleborgs län	3	2	1,5
Västernorrlands län	16	6	2,7
Jämtlands län	8	4	2,0
Västerbottens län	50	15	3,3
Norrbottens län	60	10	6,0
Totalt	350	92	3,8

Att stödja lokal och regional konkurrens framförs alltså ofta som skäl för att ha flera mindre avtal, snarare än få större avtal. Om det ingår särskilda persontransporter som färdtjänst, skolskjuts och liknande i avtalen så skonas även den lokala taxinäringen med färre och mindre, mer lokala avtal. Konkurrensverket förordar i sin rapport "Vårda och skapa konkurrens"⁵⁶ upphandling med så kallade kombinatoriska anbud, vilket innebär att uppdragen delas upp i olika stora delar, naturligt avgränsade, så att anbudsgivarna själva kan välja hur många och vilka delar de vill lägga anbud på. Detta ska gynna konkurrens, underlätta för marknaden och kan leda till lägre kostnader för uppdragsgivaren. Vi förstår att bland annat Västernorrland använt en sådan form för upphandling av busstrafik nyligen. Stockholm har å sin sida snarare gått mot väldigt stora upphandlingar och dessutom kombinerat både buss- och spårtrafik i samma avtal, med hänvisning till synergier och driftssäkerhet.

Finns det problem med många avtal, leder det till exempel till ökade upphandlingskostnader och andra administrativa kostnader? Är det svårare att följa upp ett stort antal avtal än ett fåtal? Är det rimligt att ha väldigt många avtal och ändå bara ett begränsat antal operatörer? Vi har nämnt ovan att upphandling är en mycket tidskrävande process och i många delar är administrationen densamma för ett mindre och ett större avtal. Vad kostar egentligen ett avtal

⁵⁶ "Vårda och skapa konkurrens - Vad krävs för ökad konsumentnytta?" (Konkurrensverkets rapportserie 2002:2).

att administrera över hela avtalslängden, från förberedelser av upphandling, via samråd inför upphandling (SIU), anbudsfordrande, utvärdering av anbud, kontraktsskrivning och uppföljning ända till avtalets slutdatum?⁵⁷ Vi har inga svar på frågorna ovan men vi tror att de bör diskuteras. I och med den datainsamling som beskrivs i föreliggande rapport så vet vi åtminstone hur många avtal de olika länen har och hur länen valt att strukturera sin upphandling. För varje läns RKM finns det inför nya upphandlingar skäl att ställa sig frågor om man kan få mer trafik för pengarna med fler/färre avtal.

Marknaden för busstrafik domineras av ett fåtal aktörer. I Tabell 4.3 visas de tio största operatörerna mätt i utbudskilometer, deras ägare samt deras andel av utbetalningar från RKM.

Tabell 4.3: De tio största operatörerna samt övriga där rangordning är efter utbudskilometer. Operatör, ägare, antal avtal samt andel av utbudskilometer och av utbetalningar från RKM. Avser busstrafik 2013.

Operatör	Ägare	Antal avtal	Utbudskilometer, %	Utbetalningar, %
Nobina	Privatägt (Canada)	43	27,2	23,6
Keolis	Halvstatligt (Frankrike)	22	15,8	21,2
Veolia	Halvstatligt (Frankrike)	25	9,7	10,1
Arriva	Statligt (Tyskland)	9	9,1	10,2
Buss i Väst AB	Samverkansbolag med 34 privata operatörer samt kommunägda Uddevalla Omnibus AB	20	6,2	7,5
Nettbuss	Statligt (Norge)	20	5,2	4,1
KR Trafik AB	Privatägt	22	4,4	2,8
Bergkvara buss AB	Privatägt	10	2,5	2,1
Gamla Uppsala Buss	Landstingsägt	1	1,7	1,9
Centrala buss i Norrbotten	Samverkansbolag med 19 privata operatörer	37	1,6	1,1
Övriga operatörer	-	141	16,5	15,4
Totalsumma		350	100,0	100,0

Källa: Trafikanalys egen insamling, operatörers hemsidor samt Sveriges bussföretag.

Hela 83 procent av utbudet av upphandlad busstrafik körs av de tio största operatörerna. På plats nummer elva, första utanför tio-i-topp-listan i Tabell 4.3, är landstingsägda Västerås Lokaltrafik som har avtal om nära nog all busstrafik i Västmanlands län. Det är alltså ett betydande utländskt statligt ägande bland de största bussoperatörerna, precis som på tågmarknaden. De utländska företagen tillsammans (privatägda Nobina samt de statliga och halvstatligt ägda operatörerna) står för 2/3 av både utbudet och de utbetalningar som går från RKM till operatörerna. I Sveriges bussföretags sammanställning av bussbranschen påpekas att 43 procent av bussfordonen är i utländsk ägo.⁵⁸ I detta inkluderas också den långväga

⁵⁷ I det nyligen presenterade delbetänkandet om järnvägens organisation konstateras om upphandlingar av järnvägsunderhåll och att entreprenörernas administrationskostnader troligen ingår i anbudet medan uppdragsgivarens (Trafikverkets) administrationskostnader förstås inte gör det. ("Koll på anläggningen", SOU 2015:42, sidan 153). Vi känner inte till något försök att uppskatta vad upphandling av regional kollektivtrafik kostar i administration.

⁵⁸ <http://www.bussmagasinet.se/2014/08/fyra-av-tio-svenska-bussar-utlandska-var-tredje-buss-statlig-eller-kommunal/>

kommersiella busstrafiken medan vi i denna rapport bara analyserar den *upphandlade* regionala kollektivtrafiken.

4.2 Typ av avtal

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik⁵⁹ har föreslagit att branschen som huvudalternativ ska använda tre typer av avtal, med följande benämningar:

- Tjänstekoncessionsavtal
- Resandeincitamentsavtal
- Produktionsavtal

I ett *tjänstekoncessionsavtal* finns underlag för kommersiell trafik, ett betydande affärsansvar och en betydande affärsrättlig risk ligger på trafikföretaget. Ett *resandeincitamentsavtal* kan vara lämpligt i de fall det finns en potential för ökat resande. Incitamentet för trafikföretaget ligger i den rörliga ersättningens storlek som alltså ska baseras på antal resenärer. *Produktionsavtal* slutligen är lämpligt i de fall där beställaren behöver ha ansvaret för det mesta som rör trafiken och där samhället (RKM) tar hela den ekonomiska risken. Produktionsavtal kallas ibland bruttoavtal och i dessa är alltså ersättningen en förutbestämd summa, oavsett hur många som reser eller andra prestationer. Gränsen mellan olika typer av avtal är inte tydlig, terminologin varierar och även produktionsavtal kan innehålla vissa incitament.⁶⁰ Benämningen på avtal – vad man sätter för rubrik på dem – är inte heller skyddade termer. Det är alltså fritt fram att sätta vilken "etikett" man vill på ett avtal och avtalet definieras av sitt innehåll, inte av hur det benämns.⁶¹

Vad gäller lagstiftning så regleras idag upphandling av kollektivtrafik av LOU och LUF.⁶² Den så kallade Genomförandeutredningen har lagt förslag på ny lagstiftning om nya regler om offentlig upphandling och reglering av koncessioner enligt EU:s tre nya upphandlingsdirektiv (SOU 2014:51, SOU 2014:69). De nya regelverket ska vara implementerat senast i april 2016.

Tjänstekoncessioner omfattas inte av LOU och LUF, men ska ändå precis som andra offentliga upphandlingar utannonseras och följa de EU-rättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet och proportionalitet. Tjänstekoncessioner har hittills varit helt oreglerat i Sverige och när koncessioner är oreglerade finns det till exempel inte möjlighet att överklaga dem. Den osäkerhet som råder kring koncessioner kan verka avskräckande på upphandlande myndigheter. Osäkerheten kring regelverket gör att vissa tar det säkra före det osäkra för att inte riskera överklaganden. Den nya Upphandlingsmyndigheten som ska starta

⁵⁹ Se "Avtalsprocess för fördubblad kollektivtrafik – Hur ska branschens avtalsarbete utvecklas för att fördubbla resandet och marknadsandel i kollektivtrafiken?", juni 2013

www.svenskkollektivtrafik.se/Global/fordubbling.se/dokument/NY-Avtalsprocessen/3_Avtalsprocessen%20augusti%202013.pdf

⁶⁰ Bruttoavtal kan kombineras med någon form av incitament. Olika avtalsformer beskrivs närmare i "Nya former för ersättning i kollektivtrafiken" (av Roger Pyddoke, Jan-Eric Nilsson och Torbjörn Eriksson), VTI-rapport 625, år 2009.

⁶¹ En ny typ av avtal är så kallade VBP-avtal, där hela eller mycket stor del av ersättningen till operatören utgår efter antal Verifierade Betalande Passagerare. Denna typ av avtal ger även operatören incitament att räkna antalet passagerare, något som inte är en självklarhet att man gör i alla län.

⁶² Skillnad mellan upphandling enligt LOU respektive LUF förklaras ingående i denna forskningsrapport finansierad av Konkurrensverket: "Överprövning av offentliga upphandlingar. En intervjustudie om skillnader mellan LOU och LUF" (Konkurrensverket Uppdragsforskning 2014:8).

sin verksamhet i september 2015 ska stödja upphandlande myndigheter i denna och liknande frågor.

Det nya EU-direktivet säger att tolkning av koncession och offentligt kontrakt har varit oklart och gett upphov till flera domar i EU:s domstol (Direktiv 2014/23/EU, punkt 18). En tjänstekoncession ska enligt förslaget till ny förordning innebära att "en betydande del" av verksamhetsrisken överförs på uppdragstagaren.⁶³ Det finns dock inget praktiskt tillämpbart mått på vad "betydande del" skulle vara. En tumregel som vi hört nämnas för den upphandlade kollektivtrafiken är att vid en tjänstekoncession ska minst 50 procent av intäkterna vara beroende av antalet resenärer. Av direktivet framgår att en "verksamhetsrisk bör bero på orsaker som ligger utanför parternas kontroll. [...] En verksamhetsrisk bör förstås som en risk att utsättas för marknadens nycker [...] framförallt risken för att tjänsteutbudet inte överensstämmer med efterfrågan." (Direktiv 2014/23/EU, punkt 20)

Vi känner till två så kallade tjänstekoncessioner för svensk busstrafik: Trosabussen och Luleå lokaltrafik. Avtalet i Luleå har benämningen "tjänstekoncessionsavtal" på försättsbladet, men vi ställer oss tveksamma till om det till sin utformning verkligen är det. En koncession ska enligt ovan innebära att en betydande del av verksamhetsrisken överförs till utföraren. Luleå lokaltrafik AB är ett kommunalägt bolag som inte exponeras för risk på samma sätt som ett kommersiellt bolag gör. Dessutom har bidraget i avtalet för Luleå stadstrafik varit mångdubbelt högre än bidraget till Trosabussen.⁶⁴ Sammantaget tycker vi inte att avtalet för Luleå stadstrafik uppfyller kriterierna för ett koncessionsavtal.

Trosabussen är dock ett tydligt koncessionsavtal, där Åkerbergs Buss AB sedan många år kör buss Trosa – Stockholm (Liljeholmen). Trosabussen behåller ersättningen från resenärerna som de får genom egen försäljning av biljetter. De får dessutom ett bidrag från Södermanlands RKM samt från Trosa kommun för gymnasieungdomars skolresor med bussen. Bidraget från RKM har trappats ned över åren och från juni 2015 kommer trafiken att köras helt kommersiellt. Södermanlands RKM har sammanfattat på ett tydligt sätt vad som krävs för att ett koncessionsavtal ska kunna fungera. Det ska inte finnas uppenbar konkurrens från andra trafikslag på den aktuella sträckan. Här är en kortare reslängd och att slippa byte viktiga faktorer till Trosabussens fördel. Dessutom påpekas att operatören måste ta ett mycket aktivt ansvar och ha stort engagemang i trafiken, dess utformning och utvecklingsmöjligheter. "Att trafiken skulle bli kommersiell var målet från början – tjänstekoncessionsavtalet har varit "knuffen" ".⁶⁵

Att basera incitament på anta resande är en möjlighet bland flera. De olika incitament som har kunnat anges för varje avtal i vår enkät är byggda på:

- antal resande
- kundnöjdhet
- punktlighet
- gods
- fordonsskick
- annat nämligen ...

⁶³ SOU 2014:69, sidan 105.

⁶⁴ Ersättningen till Luleå lokaltrafik AB är enligt avtalet 21 kr/utbudskm medan motsvarande ersättning för Trosabussen vid avtalets start för trafikåret 2010 var 6 kr/utbudskm i garantiersättning. Dessutom tillkommer ett bidrag från vinstdelning som vi inte kan kvantifiera utan kännedom om skillnad mellan realiserade intäkter och "avtalade biljettintäkter". Över åren har dock bidraget för Trosabussen trappats av avsevärt och under 2013 fick operatören enligt vår insamling knappt 5 kr per utbudskm medan Luleå lokaltrafik AB fick mer än 37 kr per utbudskm.

⁶⁵ Från konferensmaterial från Södermanlands RKM, Persontrafikmässan, Älvsjö, oktober 2014.

Incitament baserat på antal resande har delats upp i två kategorier: med incitamentsandel under 25 procent respektive 25 procent och mer. Denna uppdelning baseras på ett ställningstagande man gjort inom Partnersamverkan för en förbättrad (tidigare fördubblad) kollektivtrafik. I branschen pågår ett löpande utvecklingsarbete att öka inslagen av incitament i avtalen. Enligt de modellavtal som branschen enats om bör den rörliga delen av betalningen utgöras av ersättning per registrerad resande och vara en väsentlig del av kontraktets omfattning, minst 25 procent av den totala ersättningen.⁶⁶ Man har enats om att det är vid denna andel som incitamenten får en reell betydelse för att öka resandet.⁶⁷

Tabell 4.4 visar vilka typer av incitament som RKM angivit för produktionsavtal respektive incitamentsavtal. Tabellen ger ingen bild av hur stort inflytande de olika typerna av incitament har på den totala ersättningen, men den ger en idé av vad det är för slags incitament som förekommer. Observera att det för varje avtal kan ha angivits flera olika incitament. Produktionsavtalen kan alltså också innehålla incitament men incitamenten tenderar då vara av mindre omfattning. Det vi ser i Tabell 4.4 är att 66 procent av produktionsavtalen (183 av 278 avtal) inte har något incitament över huvud taget. Av de incitament som nämns under rubriken "Annat" finns till exempel "bemötande", men de flesta svar i denna kategori är också resandeincitament av olika slag.

Tabell 4.4: Typ av avtal och typ av incitament i avtalen. Avser bussavtalen 2013.

	Produktionsavtal	Incitamentsavtal	Alla avtal
Incitament resande < 25%	75	17	92
Incitament resande ≥ 25%	3	39	42
Kundnöjdhet	8	15	23
Punktlighet	11	3	14
Gods	0	26	26
Fordonsskick	8	3	11
Annat	10	5	15
Inget incitament alls	183	-	183
Antal avtal totalt	278	72	350

Anm: Incitamentsavtalen inkluderar två stycken tjänstekoncessioner. Observera att ett avtal kan ha flera olika incitament. Radernas antal summerar därmed inte till totala antalet avtal.

4.3 Hur stora är incitamenten?

I föregående avsnitt (se Tabell 4.4) visades avtalen efter de benämningar som RKM själva använt. Uppgifterna är inte alltid konsistenta när det gäller användningen av beteckningar på avtal. Ett exempel är att produktionsavtal, som anges vara helt utan incitament, sedan visar sig ha stora belopp kopplade till incitament bland utbetalningarna. Försättningsvis definieras därför ett *incitamentsavtal* av att en viss andel av utbetalningar är incitamentsbaserad. Som incitamentsgrund använder vi då *alla* slags incitamentsgrunder, inte bara antalet resenärer. Vi beskriver i detalj i Bilagan hur incitamentsandelen har beräknats för varje avtal. Avtalen delas upp i tre typer (Tabell 4.5): *utan incitament*, med *låga incitament* och med *höga incitament*.

⁶⁶ Branschgemensamma avtalsrekommendationer inklusive mallavtal finns här

<http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Avtalsprocessen/Avtalsprocessen-bilagor/>

⁶⁷ Se "Utveckling av utbudet för järnväg och regional kollektivtrafik" (Trafikanalys Rapport 2014:4, sidan 57).

Som gräns för höga incitament använder vi den gräns som branschen angett som minsta andel för att ge en reell effekt på resandet: 25 procent.

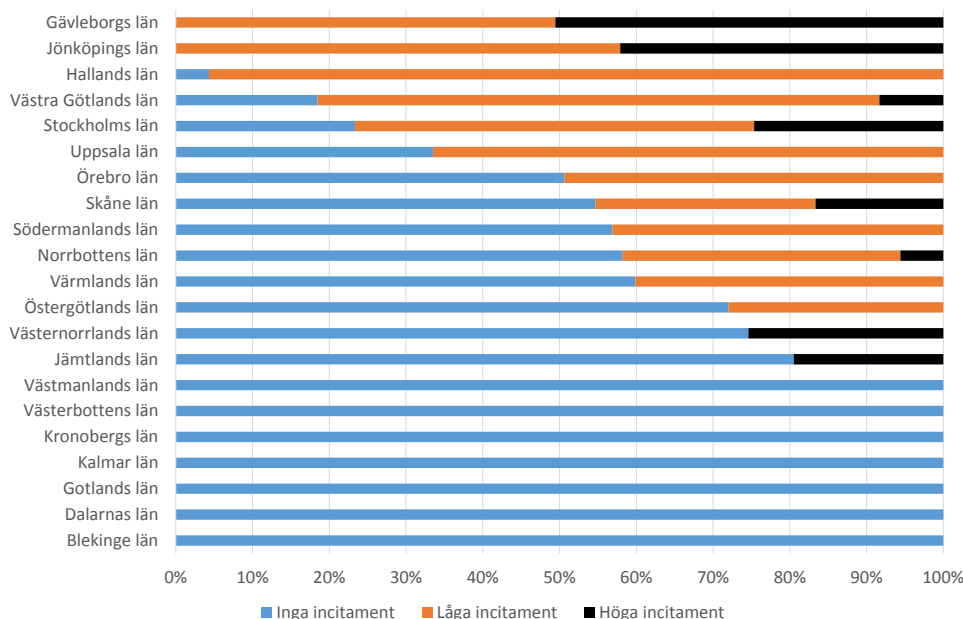
Tabell 4.5: Avtal efter hur stor andel av dess utbetalningar som är baserade på incitament. Avser bussavtal som reglerar trafiken 2013.

	Antal avtal	Utbuds- kilometer, %	Utbetalningar 2013, Mkr	Genomsnittligt incitament, %
Utan incitament	233	41	6 733	-0,1
Med låga incitament (0,1% - 24,9%)	96	45	8 318	7,4
Med höga incitament (≥25%)	21	14	3 312	70,4
Totalt	350	100	18 363	16,0

Anm: I gruppen "Utan incitament" finns en del avtal med mycket små straffavgifter.

Majoriteten av avtalen mätt i antal och 41 procent av utbudet regleras med avtal helt utan incitament. En något större andel av utbudet – 45 procent – har avtal med låga incitament. I genomsnitt har dessa avtal 7 procents incitamentsandel i sina utbetalningar. Avtal med höga incitament, 25 procent eller mer, står således för resterande 14 procent av utbudet och med i genomsnitt hela 70 procent incitament. Alla incitamentsavtal tillsammans – med låga eller höga incitament – har en incitamentsandel på lite drygt 25 procent dvs. de 25 procent som branschen sagt är en miniminivå för att få reell påverkan (se diskussion i avsnitt 4.2). Vi ska då minnas att det fortfarande är nära hälften av utbudet som upphandlats med avtal helt utan incitament (Tabell 4.5).

Länen skiljer sig åt i hur benägna de är att använda incitamentsavtal. Vi har beräknat varje läns fördelning mellan olika slags avtal: utan incitament, med låga respektive med höga incitament (jämför Tabell 4.5). Andelarna har beräknats på hur många fordon (antal bussar) avtalen avser. Vi kan se i Figur 4.1 att det finns sju län som har enbart rena produktionsavtal utan incitament (länen längst ned i figuren). Det finns också två län – Jönköping och Gävleborg – som enbart har avtal med incitament. Övriga län har en blandning av avtal med och utan incitament.



Figur 4.1: Typ av bussavtal i länen, för trafik 2013.

Anm: Andelar (procent) med olika slags avtal är beräknat på antal fordon som avtalen avser.

Vi har redan nämnt att det i branschen bedrivs ett gemensamt arbete för att införa mer incitament i avtalen.⁶⁸ Man skulle då kanske kunna tro att län med en stor andel rena produktionsavtal har äldre avtal. Faktum är dock att ett antal helt nya bussavtal är rena produktionsavtal. Man ska då komma ihåg att de branschöverenskommelser som görs är frivilliga att följa. Vi har fått intrycket att olika län kan ha väldigt olika syn på hur väl överenskommelserna passar just det egna länets behov. Vissa län har till exempel egna avtalsmallar snarare än använder branschens. Dessutom kan rena produktionsavtal i många fall vara berättigade. Ett produktionsavtal är lämpligt då möjligheterna för operatören att påverka resandet är begränsade, där syftet med kollektivtrafiken främst är att erbjuda en grundläggande tillgänglighet och RKM därför bör ta hela den ekonomiska risken. Enligt förarbetena inför den nya lagen om kollektivtrafik ankommer det på varje RKM att vid varje given upphandling "välja den avtalsform som är mest ändamålsenlig".⁶⁹ Eftersom kunskapen om hur väl olika avtalstyper fungerar vid olika förutsättningar och behov är så utvecklad, är det idag omöjligt säga hur väl RKM lyckas med denna uppgift.⁷⁰

Det län som har störst del av sin trafik mätt i antal fordon i avtal med *höga* incitament är Gävleborgs län, följt av Jönköpings, Västernorrlands och Stockholms län. Dessa avtal har till största delen haft trafikstart under åren 2011–2013, det vill säga det är relativt nytecknade avtal. Vårt intryck under datainsamlingen av avtalsinformation och vad vi hört från flera RKM är att användning av incitamentsavtal kopplade just till resandevolymer har ökat under de allra senaste åren, och att de kommer att fortsätta öka. I och med detta blir det viktigt för RKM att följa resandet per avtal, eftersom utbetalningarna till operatörer blir direkt beroende av resandet. Samtidigt finns det problem med konkurrensen i vissa län. I en del upphandlingar lämnas bara ett enda anbud på trafiken, vilket gör RKM sårbart och beroende av den enda intresserade operatören. RKM kan dock själva i viss mån påverka antalet anbud till exempel

⁶⁸ "Avtalsprocessen - Från plan till avtal för att fördubbla resandet i kollektivtrafiken. Beslutad av Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik", Juni 2010, se www.svenskkollektivtrafik.se/fordubbling/

⁶⁹ SOU 2009/10:200, sidan 65.

⁷⁰ Se "Kollektivtrafik utan styrning" av Jan-Eric Nilsson, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2011:6.

med mer flexibla avtalsformer, större möjligheter för operatören att påverka linjenät, fordons-typer, med mera. Det har hänt att upphandlingar av operatörer bedömts som "omöjliga delta i" på grund av till exempel alltför detaljerade krav eller alltför begränsade affärsmässiga möjligheter. Överprövningar av upphandlingar framförs ofta som ett problem i branschen.

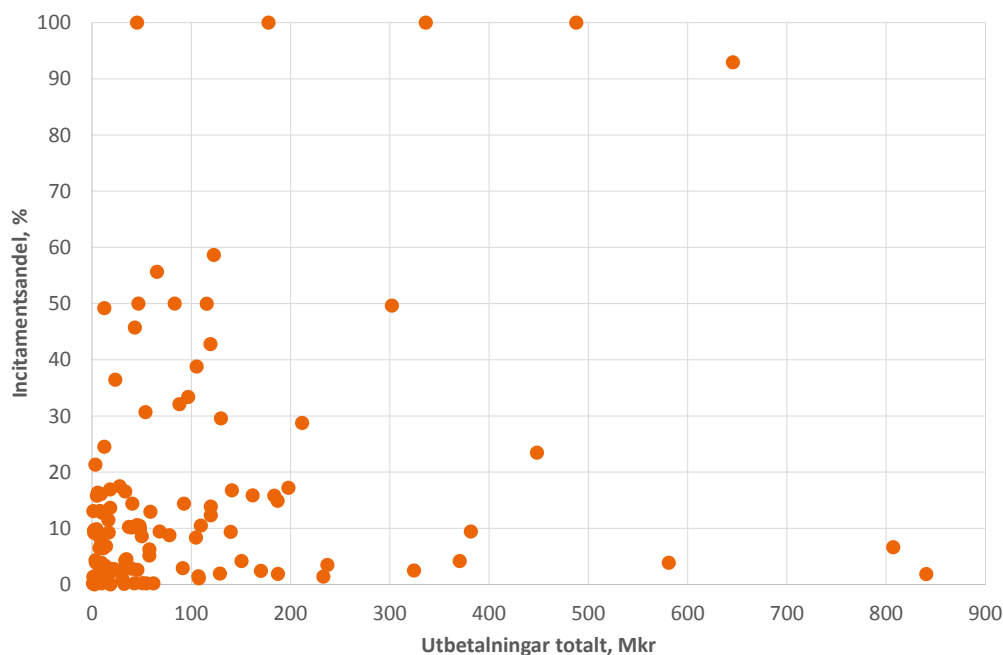
Det finns avtal som tagit detta med incitament till sin extrem. I de fyra så kallade E20-avtalen i Stockholms län är 100 procent av ersättningen beroende på antal resenärer.⁷¹ Avtalen kallas VBP-avtal (Verifierad Betalande Påstigande) och operatören (Arriva) får betalt för varje påstigning. Resenärerna reser dock på SL:s månadskort eller på annat sätt inom SL:s biljettsystem, vilket gör att pengarna går till SL och sedan därifrån till operatörerna. Den fördjupade utredningen av VBP som Stockholms RKM har gjort är hemlig så det är svårt ta ställning till hur de praktiskt utför sin granskning av VBP-avtalen – enligt egen utsago "självkritiskt och objektivt".⁷² Eftersom avtalstypen är ett nytt inslag i sektorn så är avtalens effekt på resande, kostnader och effektivitet av visst allmänt intresse.

För att få fram andelen incitament i avtalen har vi aggregerat alla incitamentsgrunder (se Bilagan). I alla avtalen tillsammans så är den största delen av incitamenten i kronor räknat, 71 procent, baserat på resande. Vi skrev i samband med Tabell 4.5 att incitamentsavtalen i genomsnitt har drygt 25 procent i incitamentsandel. Hur många avtal har då 25 procent eller mer i incitament? Det är 21 avtal som har 25 procent eller högre incitamentsandel och av dessa är det 8 avtal med 50 procent eller högre incitamentsandel. Avtalen med minst hälften av betalningarna i form av incitament finns i Stockholms, Skåne, Gävleborgs och Jämtlands län, och de flesta av dessa är relativt nytecknade avtal.

I Figur 4.2 visas *alla avtal med incitament* (jämför Tabell 4.5, i figuren har vi alltså exkluderat alla avtal utan incitament) med totala utbetalningar för alla avtal och deras respektive incitamentsandel. Som vi kan se är det stor spridning i avtalen, både vad gäller deras storlek mätt i pengar och vad gäller deras andel av incitament i utbetalningarna.

⁷¹ Ett av Stockholms läns avtal, för busstrafik i Norrtälje, har 50 procents incitament. Nobina är operatör i detta avtal.

⁷² SLL, "Information om genomförd fördjupad utredning VBP (Verifierad Betalande Påstigande) - Ersättningsmodell i trafikaffärer", Tjänsteutlåtande 2015-03-16, TN 2015-0172.
www.sll.se/Global/Politik/Politiska-organ/Trafiknamnden/2015/2015-04-14/p17-Info-TN-genomford-utredning-VBP-ersattningsmodell-trafikaffarer.pdf (s. 4)



Figur 4.2: Avtal med låga eller stora incitamentsandelar. Incitamentsandel i procent på den lodräta axeln, och utbetalningar totalt på den vågräta.

Anm: Figuren innehåller de 117 avtal som har låga eller höga incitament (jämför Tabell 4.5).

För de allra största bussavtalen, de fyra avtalen på 500 Mkr eller mer i totala utbetalningar, är incitamentsandelen mellan 2 och 93 procent: i de tre Stockholms-avtalen 2, 4 respektive 7 procent och i avtalet i Skåne län hela 93 procent.⁷³ Avtalet i Skåne hade trafikstart 2006 och avtalen i Stockholms län trafikstart år 2000 eller 2011. De fyra VBP-avtalen i Stockholms län med 100 procent incitament är alla på mindre än 500 miljoner kronor och syns högst upp i Figur 4.2.

Eftersom avtalen sträcker sig över många år kommer det att ta tid att ändra strukturen på hela avtalsmassan, även om viktiga initiativ för förändring tas vid nya upphandlingar. Löpande uppföljning av avtalen är viktig för att höja kompetensen om hur man kan få ned kostnaderna för given trafik, eller få mer trafik och mer resande för en given kostnad.

4.4 Vad kostar trafiken?

Som sagts tidigare kostar upphandlad trafik i länen inom *alla trafikslag* totalt ungefär 40 miljarder kronor per år, där hälften täcks med biljettintäkter och hälften med bidrag/tillskott från kommuner, landsting och staten. Trafikeringskostnaderna för *upphandlad busstrafik* är ungefär 19,4 miljarder kronor per år (2013).⁷⁴ Trafikeringskostnaderna är mer än bara ersättning till operatörerna men de 350 kontrakt vi samlat in motsvarar tillsammans en ersättning till operatörerna på 18,4 miljarder kronor för 2013. Detta betyder att vi har en

⁷³ Ersättningen i de fyra VBP-avtalen i Stockholms län med 100 procent incitamentsandel är alla mindre än 500 Mkr. Det är de fyra prickarna som ligger allra högst upp i figuren.

⁷⁴ Lokal och regional kollektivtrafik 2013 (Trafikanalys Statistik 2014:22).

ganska bra överensstämmelse mellan avtalsuppgifterna och länens aggregerade uppgifter i Lokal och regional kollektivtrafik (LoRK).

Alla RKM har inte kunnat ge information om alla de variabler vi frågat efter, men utbudet i fordonskilometer och antal påstigningar finns för de flesta avtalen. Vi kommer nedan närmare att redovisa hur mycket en fordonskilometer respektive en påstigning kostar i de olika länen och för olika slags avtal, som två olika mått på effektivitet.

Hur mycket kostar en utbudskilometer?

Enligt LoRK för 2013 kördes under året ungefär 591 miljoner utbudskilometer busstrafik, och summan av alla utbudskilometer i de 350 avtalen är 571 miljoner utbudskilometer, dvs. 3 procent lägre än LoRK. Då saknar fem avtal uppgift om antal utbudskilometer. Enligt LoRK 2013 var trafikeringskostnaden per utbudskilometer med buss i genomsnitt för hela landet 29 kronor. För data på avtalsnivå har vi en genomsnittlig kostnad på 32 kronor per utbudskilometer med medianen 26 kronor. Vi förefaller alltså ha rimliga uppgifter för avtalen.

Hur mycket en utbudskilometer kostar beror förstås till stor del på vilken slags trafik som körs. En längre linje som körs mellan två kommuner har i genomsnitt färre stopp och en högre hastighet än en stadsbuss. En utbudskilometer är därmed vanligen dyrare för stadsbusslinjen (den lägre hastigheten ger framför allt högre personalkostnad per km). Vi har i avtalsuppgifterna frågat efter geografisk utsträckning för avtalen:

- Inom kommun
- Mellan kommuner men inom län
- Över länsgräns

Tyvärr finns inte uppgiften för alla avtal och dessutom kan ett avtal passa in i två eller tre av kategorierna. Extremfallet är om ett län har ett enda avtal för all sin trafik, som således kan avse alla tre typerna av trafik. Vi har inte haft möjlighet att själva koda linjer efter vad de avser för slags trafik.⁷⁵

Spridningen i kostnad för en utbudskilometer är stor, där vi antar att några få avtal med mindre än 10 kr respektive över 100 kr per utbudskilometer är rapporteringsfel.⁷⁶ I Tabell 4.6 sammanfattas kostnaden för en utbudskilometer i olika slags avtal. Observera att med kostnad per utbudskilometer i tabellen avses endast kostnad som RKM betalat till operatören för att få en utbudskilometer utförd. I genomsnitt lika stor kostnad belastar ju dessutom resenärerna i form av biljettkostnad.

Storstadslänen har ett i genomsnitt dyrare utbud än övriga län, vilket är naturligt med tanke på att det där är en större andel dyr stadstrafik. Avtal med incitament leder till högre kostnad per utbudskilometer för RKM. Å andra sidan kan avtal med incitament också ha en högre ambitionsnivå än avtal utan incitament, vilket vi inte har någon information om. Den högre ambitionsnivån kan avse bussarnas kvalitet och komfort eller liknande. Större avtal tenderar att kosta mer per utbudskilometer än mindre avtal, enligt Tabell 4.6. Detta är intressant

⁷⁵ De namn som RKM själva gett till avtalen ger inte någon tydlig information om vad för slags trafik som avtalen avser.

⁷⁶ Alla orimliga värden signalerades i den webapplikation där RKM lämnade sina uppgifter om avtalen men det var sedan varit upp till RKM att se till att inga orimliga värden rapporterades in. En modern buss drar 3-4 liter diesel per mil i landsvägstrafik och runt 5 liter per mil i stadstrafik. Detta ger en dieselskostnad på 5-7 kr/km och därtill kommer kostnad för bussen, chauffören och diverse kringkostnader. När vi exkluderar avtal med kostnad per utbudskm under 10 kr så har vi troligen räknat alldeles för lågt.

eftersom en hypotes är att större avtal ger stordriftsfördelar och därmed ett lägre pris. Slutligen har vi delat in avtal efter ålder mätt med slutår (ett betydande antal avtal saknar *startår* i insamlingen, medan *slutår* finns för samtliga avtal). Vi ser att 61 procent av utbudet regleras av de nyaste avtalen, men att kostnaden per utbudskilometer är ungefär lika stor oavsett avtalets ålder.

Tabell 4.6: Kostnad per utbudskilometer (utbetalt från RKM till operatör). Avser bussavtal 2013.

Grupp av avtal	Antal avtal	Procent av utbudet	Kostnad per utbudskm
<i>Hela Sverige</i>	341	100	31
Storstadslän	108	52	36
Övriga län	233	48	25
<i>Alla avtal</i>	341	100	31
Avtal utan incitament ($\leq 0\%$)	226	41	29
Avtal med låga incitament (0,1-24,9%)	95	45	32
Avtal med höga incitament (25% och mer)	20	14	34
<i>Alla avtal</i>	341	100	31
Små avtal (1-10 bussar)	188	9	26
Mellanstora avtal (11-99 bussar)	137	61	29
Stora avtal (100- bussar)	16	30	36
<i>Alla avtal</i>	341	100	31
Äldre avtal (slutår 2012 och tidigare)	43	9	30
Nyare avtal (slutår 2013-2015)	141	30	31
Nyast avtal (slutår 2016 och senare)	157	61	31

Anm: Nio avtal exkluderas, fem avtal saknar uppgift om utbudskilometer och fyra avtal har orimlig kostnad per utbudskilometer (mindre än 10 eller över 100 kr). Avtal med slutår 2012 och tidigare kan via en option reglera trafiken 2013.

Hur mycket kostar en påstigning?

Precis som i *Lokal och regional kollektivtrafik* (LoRK) mäter vi för avtalen inte antal resor utan antal *påstigningar*. Om en person reser från A till C med bussbyte vid B så är det *en resa* men den kommer visa sig i statistiken som *två påstigningar*. Många RKM mäter påstigningar automatiskt via biljettmaskiner i bussarna, vilket i vissa fall missar t.ex. personer som reser på SMS-biljett eller barn och andra som reser gratis. Andra RKM baserar sin statistik på ATR (optisk avläsning vid påstigande) eller stickprovsmätningar vissa dagar eller veckor. Oavsett hur RKM väljer att registrera sina påstigningar är det just påstigningar (snarare än resor) som vi har uppgifter för. En viktig grund för att jämföra olika avtal är efter vad en påstigning kostar.

Enligt LoRK gjordes i den upphandlade busstrafiken 2013 ungefär 738 miljoner påstigningar under 2013, och summan av alla påstigningar i de 350 avtalen är 700 miljoner, det vill säga cirka 5 procent lägre. I avtalsinsamlingen är hela 55 avtal utan uppgift om antal påstigningar. Enligt LoRK 2013 var trafikeringskostnaden per påstigning med buss i genomsnitt för hela landet 31 kronor (LoRK 2013, Tabell 7). För data på avtalsnivå har vi en genomsnittlig kostnad på 26 kronor, med median 67 kronor per påstigning. Vissa orimligt låga/höga värden tolkas

nedan som felrapporteringar. I Tabell 4.7 redovisas hur mycket en påstigning kostar i olika slags avtal (motsvarar Tabell 4.6 som är per utbudskilometer).

Tabell 4.7: Kostnad per påstigning (utbetalt från RKM till operatör). Avser bussavtal 2013.

Grupp av avtal	Antal avtal	Procent av påstigningarna	Kostnad per påstigning
<i>Hela Sverige</i>	290	100	25
Storstadslän	107	75	22
Övriga län	183	25	37
<i>Alla avtal</i>	290	100	25
Avtal utan incitament ($\leq 0\%$)	177	28	31
Avtal med låga incitament (0,1-24,9%)	92	54	22
Avtal med höga incitament (25% och mer)	21	18	27
<i>Alla avtal</i>	290	100	25
Små avtal (1-10 bussar)	150	4	44
Mellanstora avtal (11-99 bussar)	124	50	29
Stora avtal (100- bussar)	16	46	25
<i>Alla avtal</i>	290	100	25
Äldre avtal (slutår 2012 och tidigare)	42	8	25
Nyare avtal (slutår 2013-2015)	113	32	26
Nyast avtal (slutår 2016 och senare)	135	60	25

Anm: 60 avtal exkluderas, 55 avtal saknar uppgift om antal påstignande och fem avtal har orimlig kostnad per påstignande (mindre än 10 eller över 800 kr).

Vi ser att en påstigning är billigare i storstadslänen än i övriga län. Hur RKM:s kostnad per påstigning påverkas av avtalens incitament är lite oklart. Avtal med låga incitament har lägsta kostnaden per påstigning. Större avtal ger en lägre kostnad per påstigning medan kostnaden är ungefär densamma oavsett hur nytt avtalet är.

De mått för kostnad per utbudskilometer och per påstigning som vi presenterat är till viss del beroende av hur låga/höga styckkostnader som krävs för att utesluta ett avtals uppgift såsom "orimligt". Dessutom är för antal påstigningar hela 55 avtal utan uppgift (se Anmärkning till Tabell 4.7). När RKM själva analyserar sina avtal finns större möjligheter att med detaljkännedom om åtminstone de egna avtalen göra korrekta avvägningar vilka avtal som är lämpliga att jämföra med.

Variablerna i Tabell 4.6 och Tabell 4.7 samvarierar på många olika sätt. Avtal i storstad (särskilt Stockholm) är till stor del nytecknade och med höga incitament. Eftersom olika variabler samvarierar med varandra så måste orsakssamband sökas med multivariata metoder, men den analysen faller utanför denna rapport.⁷⁷

⁷⁷ Forskare har tagit del av databasen över avtalen men det finns ännu inga publicerade analyser från de projekten.

Är det bäst med få eller många avtal?

Vi vill slutligen med ett exempel visa hur man kan jämföra olika läns upplägg av sin upphandlade trafik. Sådana här jämförelserna gör RKM allra bäst eftersom de har god kännedom om sin marknad och kan bedöma hur likt eller olik t deras trafikbehov är ett annat läns mer i detalj än vad vi kan se från insamlade data. I Tabell 4.8 jämförs bussavtalen för trafiken 2013 för tre län som har ungefär lika stor befolkning och samma nivå på bussresandet (påstigningar): Västmanlands län, Dalarnas län och Södermanlands län. De tre länen har valt olika sätt att organisera sin upphandling. Västmanlands län har direkttilldelat i princip all busstrafik till det landstingsägda bolaget, Dalarna har ett enda avtal med en kommersiell operatör medan Södermanland har sin trafik uppdelad på fem avtal. Dalarnas avtal är utan incitament och Södermanlands avtal är utan eller med mycket blygsamma incitament (några få procent). Södermanlands minsta avtal är ett koncessionsavtal (Trosabussen, se diskussion i kap 4.2).

De tre länen har alltså i princip lika stor befolkning och lika stort resande. Dalarna är betydligt större till ytan och således mer glesbefolkat än de andra två länen. Vad gäller utbudet så är det dyrast per kilometer i Västmanlands län, medan samma län räknat per påstigande ligger lägst. Att utbudet är dyrast i Västmanland leder oss till frågan om detta kan ha något att göra med att de organiserar trafiken i egen regi (i landstingsägt bolag) snarare än utsätter trafikupplägget för ett anbudsförfarande.

För att kunna tolka skillnader i kostnad för utbud respektive resande fullt ut skulle vi vilja veta som sagts ovan var trafiken körs och skillnader i till exempel linjelängd (en påstigning är i genomsnitt längre och därmed dyrare längs en längre linje), men detta har vi ingen information om. Vi kan dock beräkna mått som genomsnittlig busstorlek, reslängd och belägningsgrad:

Genomsnittlig busstorlek = platskilometer / utbudskilometer

Genomsnittlig reslängd = antal personkilometer / antal påstigande

Genomsnittlig belägningsgrad = antal personkilometer / antal utbudskilometer

Av de tre studerade länen har vi uppgifterna vi behöver för att beräkna de tre kvoterna ovan, enbart för Dalarna och Södermanland. Det vi kan se är att den genomsnittliga reslängden är betydligt längre i Dalarna än i Södermanlands län, vilket kan härledas till den lägre befolkningstätheten i Dalarna. Genomsnittlig busstorlek är ungefär densamma i Dalarna och Södermanland, men genomsnittlig belägningsgrad är betydligt högre i Dalarna, 21 passagerare mot 11 i Södermanland. Om denna mycket höga siffra för Dalarna stämmer så kan det förklara att Dalarna har en lite lägre kostnad per påstigande (41 kr mot 44 kr i Södermanland), trots nästan dubbelt så långa resor i genomsnitt (35 km mot 19 km i Södermanland). Man lyckas alltså fylla sina bussar i större utsträckning och kan därmed få ned kostnaden per påstigande.

Tabell 4.8: Jämförelse av tre likartade läns bussavtal. Avser trafik 2013.

	Västmanlands län	Dalarnas län	Södermanlands län
Areal, km²	5 118	28 030	6 076
Befolkning	259 000	277 000	278 000
Befolkningstäthet, inv/km²	51	10	46
RKM	Landstinget RKM har hela verksamheten	Regionförbund Trafikbolaget kvar med operativt ansvar	Kommunalförbund RKM har hela verksamheten
Busstrafikavtal	Ett direkttilldelat avtal med landstingsägda bolaget (99% av utbudet) plus två mycket små avtal	Ett avtal med kommersiell operatör, utan incitament	Fem avtal med kommersiella operatörer, inga eller mycket små incitament
Utbudskm	8 790 000	15 900 000	16 627 000
Påstigningar	9 026 000	9 400 000	9 698 000
Genomsnittlig busstorlek	-	50	48
Genomsnittlig reslängd	-	35	19
Genomsnittlig belägningsgrad	-	21	11
Kostnad för RKM, kr/utbudskm	37	24	26
Kostnad för RKM, kr/påstigande	36	41	44

Källa: Areal och befolkning från SCB (www.scb.se)

Den jämförelse vi gör i Tabell 4.8 är tänkt som ett exempel på en jämförande analys som det insamlade datamaterialet kan användas till. Den här typen av jämförelser görs som sagts bäst av RKM själva, då de kan jämföra det egna länet med likartade län och dra relevant slutsatser om sin egen upphandling av busstrafik.

5 Slutsatser

Kunskapen om avtalstypens betydelse för trafikens effektivitet och för kostnaderna är mycket begränsad idag. Vi kan därför inte bedöma hur väl RKM idag hanterar sitt uppdrag att handla upp kollektivtrafik, i bemärkelsen att få ut så mycket trafik som möjligt för en given budget av skattemedel.

Med tillräckligt stort passagerarunderlag, och där operatören kan påverka resandevolymer, kan det vara lämpligt med avtal med incitament. I vissa fall kan dock produktionsavtalen (bruttoavtalen) ha sin roll för att begränsa den kommersiella risken för operatören och möjliggöra en etableringsvilja. Regeringen gör bedömningen att det är RKM:s ansvar att "i varje enskilt fall välja den avtalsform som är mest ändamålsenlig" (Prop. 2009/10/200, sidan 65).⁷⁸ Med dagens bristande kunskap om avtalsformernas betydelse för trafik och kostnader är det svårt för RKM att leva upp till detta. Dessutom tar man idag inte tillvara viktig information som finns i redan gjorda upphandlingar och lär sig därmed inte av hur väl avtalens konstruktion ger "mest valuta för pengarna".

Med datamaterialet som vi nu presenterat i denna rapport finns det möjligheter att bygga upp en större kompetens om avtalen och hur trafiken och kostnader påverkas av val av avtalstyp. Sveriges Bussföretag⁷⁹ har i ett antal år följt upp alla nya upphandlingar av busstrafik. Deras senaste rapport täcker upphandlingar som gjordes under 2014.⁸⁰ Slutsatser är bland annat att branschens rekommendationer för standard på bussar – Buss 2010 – har använts vid knappt 30 procent av den upphandlade trafiken. Indexrekommendationerna har dock använts för hela 77 procent av trafiken som upphandlades 2014. Vad gäller typ av avtal och av incitament så anser Sveriges bussföretag att de flesta avtal som enligt dem borde vara incitamentsavtal, också är det. Samtidigt anser de att det finns utrymme för ytterligare inslag av höga incitament.

Trafikanalys anser att en uppföljning på avtalsnivå är nödvändig för att kunna styra och motivera verksamheten inom den upphandlade kollektivtrafiken. Det är på *avtalsnivå* som villkor för incitamentsstruktur och ersättningsnivåer fastställs och då bör verksamheten på denna nivå kunna följas upp med viss frekvens. Ingenting hindrar naturligtvis att RKM även gör uppföljning på andra nivåer (per linje, per operatör, etcetera).

Flera av länens RKM är ovana att sammanställa uppgifter där utbud, resande och kostnader jämförs på avtalsnivå. Den EU-förordning som sedan december 2009 kräver ett offentliggörande av dessa uppgifter har inte efterlevts av mer än någon enstaka RKM. Ändå är nog många överens om att uppgifterna skulle vara en viktig informationskälla. Om en RKM idag har ett enda bussavtal är det omöjligt för denna RKM att få någon större lärdom av att analysera detta enda avtal. Med en databas för hela landet har man istället runt 350 avtal att jämföra sitt avtal med. På så sätt kan varje RKM lära av alla läns avtal. Det går då också att få en fullständig beskrivning av hela den upphandlade kollektivtrafiken, vilket är viktig information

⁷⁸ Den behöriga myndigheten är i det här fallet RKM.

⁷⁹ Tidigare Bussbranschens Riksförbund, BR.

⁸⁰ Sveriges Bussföretag, "Läge för fler funktionsupphandlingar i kollektivtrafiken", 2015-05-06. www.transportgruppen.se/Documents/Publik_F%C3%B6rbunden/BuA/Rapporter/LINK-rapport%202015%20FINAL.pdf

för både RKM själva och deras branschförbund SKL⁸¹, men även för operatörer, politiker, skattebetalare, forskare, utvärderare och andra intressenter. En sammanhållen insamling av data om avtalen som möjliggör meningsfulla jämförelser är helt i den anda som EU-kommissionens riktlinjer föreslår (se avsnitt 3.1).

En samlad översikt över kommande upphandlingar är viktig information för varje RKM så att inte alla handlar upp samtidigt. Upphandlingar kräver mycket resurser av anbudsgivare och om flera upphandlingar pågår ungefär samtidigt kanske vissa operatörer måste avstå att lägga anbud på vissa. En översikt av kommande upphandlingar är också viktig information för marknadens operatörer som kan ha bättre framförhållning i sitt arbete. Med den insamling av avtal som Trafikanalys gjort är det en enkel sak att sammanställa en lista över alla avtal och när deras sista datum för trafiken är. En sådan lista har Trafikanalys gjort och skickat till alla RKM (i december 2014). En förebild i det här sammanhanget är de trafikplaner som finns för till exempel busstrafiken i London (se om Storbritannien i avsnitt 3.2). För de flesta avtal i Sverige finns *optioner* på ett eller några år som möjliggör förlängning bortom det ursprungliga slutdatumet. För att veta när exakt i tiden det är dags för ny upphandling måste man veta om optionen kommer att utnyttjas eller inte. Vi har efterfrågat den uppgiften för varje avtal ("utnyttjas option just nu eller kommer den att utnyttjas?") men en majoritet av avtalen saknar den uppgiften.

Att samla en lista över kommande upphandlingar är en ambition som funnits länge i sektorn men som av olika skäl inte har lyckats fullt ut. Med nu insamlade avtal är denna lista en bit längre på väg. Insamlade data kan relativt enkelt kompletteras för att mer exakt ge besked om när kommande upphandlingar är att vänta. En sådan kartläggning faller dock utanför Trafikanalys uppdrag.

Det har varit relativt stort intresse för vår datainsamling av avtalsinformation. SKL nämner i sin vägledning för den årliga rapporten att Trafikanalys datainsamling kan utgöra ett underlag.⁸² Vi känner inte till om data från avtalsinsamlingen ännu har använts av någon RKM. Trafikanalys har för avsikt att göra om insamlingen om avtal under hösten 2015 och då samla in avtal för trafiken under 2014 inom *samtliga trafikslag*. Vi har nämnt att få län tidigare kunde redogöra för sina tågavtal. Tågavtalen är ofta samarbeten mellan två eller flera län, och ofta överlämnas avtalsförvaltning till samarbetsföretag som till exempel Mälardalen, Öresundståg eller Norrtåg. Vi kommer dock ta fasta på att RKM ansvarar för den regionala kollektivtrafiken enligt lagen, även om RKM kan överlämna befogenheten att *ingå avtal* om allmän trafik till ett aktiebolag (SFS 2010:1065, 3 kap, 2§). Eftersom RKM ansvarar för trafiken anser vi det rimligt att de ska kunna redogöra för sina avtal, ungefär på det sätt som EU:s kollektivtrafikförordning avser.

En uppgift som vi hittills inte samlat in för avtalen, men som känns angelägen att täcka in nästa gång, är *antal godkända anbud* vid upphandling av varje respektive avtal. I vissa län kommer det in få anbud, ibland bara ett enda. I andra fall har väldigt stora upphandlingar med nödvändighet begränsat vilka som kan delta i anbudsgivning. En viktig faktor för att kunna bedöma kollektivtrafikens problem och möjligheter i olika delar av landet är antalet intresserade operatörer.

För att få en kontinuerlig datainsamling av avtalsinformation behöver en aktör ha uppgiften att hålla i insamlingen. EU-kommissionens riktlinjer anger att informationen ska "offentliggöras på en central webbplats, som exempelvis en webbplats som tillhör en sammanslutning av behöriga myndigheter eller transportministeriet" (se diskussion om dessa riktlinjer i kap 3.1).

⁸¹ Sveriges Kommuner och Landsting

⁸² SKL (2014), "Vägledning för regionala kollektivtrafikmyndigheter. Begrepp och metoder för den årliga rapporten", webbutik.skl.se/sv/artiklar/vagledning-for-regionala-kollektivtrafikmyndigheter.html

Man skulle kunna tänka sig att dessa uppgifter samlas in av Trafikanalys, samordnat med statistiken *Lokal och regional kollektivtrafik*, och görs tillgängligt för RKM och för allmänheten. Insamlingen bör planeras och genomföras i nära samråd med både uppgiftslämnare och dataanvändare. Användare av data är främst RKM, men även många andra såsom operatörer, branschorganisationer, forskare samt tjänstemän och politiker i stat, landsting och kommuner.

6 Bilaga: Datainsamling

Tre års datainsamling

Trafikanalys har under tre års tid samlat in data från samtliga RKM på *avtalsnivå*. En pilotundersökning genomfördes hösten 2012 för att utifrån dess resultat senare samla in data i en webapplikation (hösten 2013 och 2014).⁸³ Efter insamlingen hösten 2013 upptäcktes så mycket fel i datamaterialet att det inte var meningsfullt att göra en kvantitativ analys av det. Ett omfattande kvalitetsarbete var nödvändigt för att höja kvaliteten på insamlade uppgifter. Under våren 2014 besöktes därför 8 av 21 RKM, däribland de tre storstadslänens RKM. Diskussioner fördes om hur de samlar in uppgifter om till exempel antal påstigande på bussar och tåg, hur uppgifterna lagras och hur de kan tas fram för till exempel trafik inom ett visst avtal. Från besöken var det tydligt att de flesta RKM bör kunna ta fram de flesta uppgifter som efterfrågas på avtalsnivå. Från besöken blev det dock också uppenbart att de i vissa län är ovana vid att följa upp sin verksamhet på avtalsnivå. Behovet av uppföljning på avtalsnivå kommer att öka i och med det ökande inslaget av incitamentsavtal.

Utifrån erfarenheterna av avtalsinsamlingen så långt, och av besöken på RKM, beslöts inför insamlingen hösten 2014 att bara efterfråga avtal för *busstrafiken*. Att teckna avtal för tågtrafiken lämnas vanligen över till samarbetsbolagen (Mälardalen, Öresundstågen, Norrtåg etcetera). RKM bidrar med pengar och tycks ofta få bristfällig återkoppling i bemärkelsen information om vilket utbud och vilket resande som de får för sina pengar.

Inför datainsamlingen hösten 2014 fick varje RKM ett skräddarsytt underlag i form av

- data om de bussavtal för trafiken 2012 de tidigare lämnat uppgifter om
- jämförelser mellan summan av dessa bussavtal och bussuppgifter för samma län som getts till *Lokal och regional kollektivtrafik 2012* (LoRK⁸⁴)

Även om det kan råda viss diskrepans mellan summan av bussavtalen och busstrafiken enligt LoRK i samma län, så ska utbud, resande och kostnader vara på ungefär samma nivå. I de fall rapporteringen om avtal föreföll orimlig så påtalades detta.⁸⁵ Syftet med att ge varje län ett skräddarsytt underlag var naturligtvis att försöka höja kvaliteten i den nya insamlingsomgången.

För åtminstone utbudskilometer, antal påstigande och trafikeringskostnader är summan av avtalsuppgifterna för de flesta länen nära uppgifterna från länen aggregerade uppgifter i LoRK för samma år. Avvikelseerna är bara några få procent. Vad gäller hur enkelt RKM kan ta fram uppgifter om sina avtal så varierar det stort, från mycket lätt med data i god ordning, till mycket svårt där ingen i organisationen har överblick och det tar väldigt lång tid för att ta fram uppgifterna. I detta sammanhang kan påpekas att en större myndighet ingalunda är någon garant för att kunna tillhandahålla uppgifter om avtalen, deras kostnader och vad som levererats inom dem.

⁸³ Det första undersökningsåret sammanfattas i PM:en "Avtalen för den upphandlade trafiken – en pilotstudie (Trafikanalys PM 2012:12).

⁸⁴ Senaste statistiken avser 2013, se Lokal och regional kollektivtrafik 2013 (Trafikanalys Statistik 2014:22).

⁸⁵ Exempel på brister var tusentalsfel, orimligt stora eller små värden, för gamla avtal, etcetera

Från alla RKM har vi fått uppgifter om 350 avtal som reglerade busstrafiken under 2013. Ett fåtal avtal om minibuss/taxibil har exkluderats för att få mer homogenitet i datamaterialet. I materialet finns en hel del partiellt bortfall det vill säga vissa variabler saknas för en del avtal. Hur stort bortfallet är för specifika variabler redovisas i texten.

Variabler som efterfrågats

EU:s kollektivtrafikförordning (se avsnitt 3.1) är inte så konkret med exakt vad som ska redovisas i den årliga rapporten. Det är tydligt i förordningen att operatörerna som kör trafik på kontrakt ska namnges, och pengar som betalats ut ska redovisas, men för övrigt är förordningen öppen för viss tolkning. Trafikanalys har för insamlingen valt ett antal variabler fördelade på de tre dimensionerna avtal, trafik respektive utbetalningar. Varje variabel har efterfrågats för varje enskilt avtal som gällde för trafik under ett visst år (2013 i denna rapport). Uppgifter som efterfrågats i enkäten sammanfattas i Tabell 6.1.

Tabell 6.1: Variabler som efterfrågats i enkät om avtal för upphandlad trafik i länen, för trafik ett givet år.

Avtalen	Trafiken	Utbetalningarna
<i>Avtal</i>	<i>Avtal</i>	<i>Avtal</i>
<i>Avtalsområde</i>	<i>Avtalsområde</i>	<i>Avtalsområde</i>
<i>Trafikslag</i>	<i>Trafikslag</i>	<i>Trafikslag</i>
Antal fordon	Utbudstimmar	Utbetalt fast pris, 1000-tals kr
Operatör	Utbudskilometer, 1000-tal	Utbetalt mot körda km, 1000-tals kr
Startår för avtalet	Platskilometer, 1000-tal	Utbetalt mot antal resenärer, 1000-tals kr
Slutår för avtalet	Personkilometer, 1000-tal	Utbetalt i annan bonus, 1000-tals kr
Typ av avtal	Påstigande, 1000-tal	Avdrag för inställd tur eller felaktig avgångstid, 1000-tals kr
Typer av incitament/bonus i avtalet	Mätmetod för antal påstigande	Avdrag för annan otillräcklig kvalitet, 1000-tals kr
Antal optionsår i avtalet	Kräver avtalet någon form av redovisning av resandet?	Summa (beräknas automatiskt)
Utnyttjas optionen just nu eller kommer den att utnyttjas?	Kommentar	Kommentar
Om option kommer att utnyttjas i framtiden, krävs då ett beslut om allmän trafikplikt?		
Ingår godstransporter ("bussgods") i avtalet?		
Avser avtalet trafik inom kommun, mellan kommuner eller över länsgräns?		
Kommentar		

Anm: De tre översta uppgifterna identifierar avtalen och är identiska för Avtalen / Trafiken / Utgifterna.

Länen skiljer sig åt med avseende på vilka variabler de kan redovisa för busstrafiken på avtalsnivå. För utbudet kan de flesta redovisa *utbudskilometer* medan något färre län kan redovisa *utbudstimmar*. Som mått på resandet efterfrågades antal *påstigningar* och *personkilometer* (eller *resandekilometer*). En handfull län har problem att redovisa något enda av måtten för resande på avtalsnivå. Bland övriga län varierar det vilka som kan redovisa den ena, den andra eller båda variablerna. I den statistik som redovisas i rapporten beskrivs hur många avtal som har exkluderats och på vilka grunder (att information saknas eller extremt låga/höga värde vilket tolkas som felrapportering).

Efter besöken på RKM under 2014 (se ovan) blev det uppenbart att kvalitetsarbetet för att få korrekta uppgifter på avtalsnivå, och korrekta aggregerade uppgifter på länsnivå, kommer att ta tid. I och med SKL:s Öppna jämförelser om kollektivtrafik och det ökande inslaget av incitamentsavtal, kommer intresset för uppföljning på läns- och avtalsnivå antagligen att öka, och med det förhoppningsvis även intresset för att höja kvaliteten i uppgiftslämnandet.

Utbetalningar och incitamentsandel

RKM har för undersökningen redovisat uppgifter om utbetalningar till kontrakterad operatör för varje avtal. Utbetalningarna summerar för alla bussavtal till ungefär 18 miljarder kronor under 2013, vilket är i nivå med trafikeringskostnader enligt statistiken LoRK för samma år (som är 19 miljarder men där ska trafikeringskostnaderna även inkludera vissa andra kostnader än bara ersättning för trafiken, såsom t.ex. depåer). Utbetalningarna per avtal har efterfrågats i fyra komponenter:

- Utbetalad fast ersättning (inkl. utbetalt mot körda km)
- Utbetalt mot antal resenärer
- Utbetalt i annan bonus
- Avdrag för olika kvalitetsproblem

Den första posten är en fast kostnad som är bestämd i förväg och oberoende av antal resenärer, tidhållning och annan kvalitet. Körda kilometer kan ge viss variation i ersättning, men inte bedömts som ett reellt incitament eftersom tidtabellen för ett avtal som regel är given. De tre sista typerna av utbetalning summerar till den incitamentsbaserade ersättningen, där den sista delen är ett negativt belopp. Incitamentsersättningen i förhållande till den totala ersättningen benämns här *incitamentsandel*. Den ligger till grund för uppdelningen i avtal med *låg* respektive *hög* incitamentsandel, där gränsen mellan kategorierna är satt till 25 procents incitamentsandel.



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.