

**Avtal för upphandlad    Rapport  
kollektivtrafik 2015    2018:11**



**Avtal för upphandlad    Rapport**  
**kollektivtrafik 2015    2018:11**

**Trafikanalys**

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: [trafikanalys@trafa.se](mailto:trafikanalys@trafa.se)

Webbadress: [www.trafa.se](http://www.trafa.se)

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2018-06-07

# Förord

Kollektivtrafik i Sverige är till stor del upphandlad trafik. I denna rapport sammanfattar vi avtalen för länens upphandlade *busstrafik* under året 2015. För första gången har vi också samlat in uppgifter om samtliga avtal för den subventionerade *tågtrafiken*. Rapporten ger en deskriptiv översikt av hur avtal för den upphandlade trafiken ser ut.

Projektledare vid Trafikanalys har varit Maria Melkersson. Trafikanalys har haft konsultstöd från PwC Sverige med kartläggning av tågavtalen, samt av Andreas Vigren, VTI.

Stockholm i juni 2018

Brita Saxton  
Generaldirektör

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>Summary</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Bakgrund</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Subventionerad kollektivtrafik</b> .....	<b>9</b>
2.1 Regionala kollektivtrafikmyndigheter.....	10
2.2 Länens subventionerade trafik.....	11
2.3 Transparens i subventionerad kollektivtrafik.....	19
<b>3 Bussavtal för regional trafik</b> .....	<b>23</b>
3.1 Antal bussavtal och deras storlek .....	23
3.2 Typ av avtal.....	27
3.3 Hur stora är incitamenten?.....	29
<b>4 Tågavtal för regional trafik</b> .....	<b>35</b>
<b>5 Avslutande kommentarer</b> .....	<b>39</b>

# 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 2015 finns nu ett datamaterial som täcker alla länens utbud, resande och kostnader på avtalsnivå. Den senaste insamlingen har också kompletterats med kartläggning av samtliga tågavtal för den regionala tågtrafiken.

Den stora majoriteten av det regionala bussutbud i Sverige är subventionerat av RKM och det mesta körs enligt avtal med operatörer som handlas upp i offentliga upphandlingar. Det finns även ett fåtal kommunal- och landstingsägda bolag kvar som tillhandahåller tjänsterna.

Den upphandlade busstrafiken som rullade år 2015 regleras av 304 avtal mellan RKM och 68 olika operatörer. Stora utlandsägda operatörer står för två tredjedelar av utbudet mätt i kilometer.

De olika 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 348 bussar. Genomsnittlig storlek på ett avtal är 30 bussar och medianen är 10 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 (i antal körda km) 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). En handfull avtal har 100 procent incitament dvs. där ersättningen till operatören till 100 procent beror på antal påstigande.

Tågavtalen är svårare att kartlägga än bussavtalen, eftersom tågavtalen vanligen består av komplexa samarbeten över länsgränser. Dessutom kan ett och samma tåg husera resenärer som reser på operatörens egna biljett och resenärer som reser inom RKM:s subventionerade biljettutbud. För regional tågtrafik som går på det allmänna järnvägsnätet har vi fått uppgifter om 16 avtal, vilket vi tror är heltäckande för den subventionerade regionala tågtrafiken. Det är sex olika operatörer som är avtalspart i dessa avtal där SJ är den största operatören mätt i tågakilometer, följt av Arriva och Transdev.

I princip samtliga tågavtal har någon form av incitament. De incitament som förekommer är antal resenärer, punktlighet, kundnöjdhet och andra typer av utförandekvalitet som kan ha med ombordpersonal, fordon eller information att göra. Vissa avtal fokuserar på positiva incitament medan andra har avdrag vid kvalitetsbrister, som t.ex. brist på punktlighet.

# Summary

In Sweden, for the last 20 years, the vast majority of regional public transport has been provided through public procurements. However, little is known about the contracts regulating the agreements between the 21 public transport authorities (PTA:s) in the counties, and the commercial operators. That is to say, very little is known about how the terms of the contracts affect supply, travelling volumes, costs and efficiency. There is no coherent follow-up of the many contracts tendered by PTA:s.

Transport Analysis has in three different projects collected data about the contracts of the PTA:s, the attributes of the contracts, possible incentives and supply, travel volumes and costs for each contract. In this report we describe the contracts of regional bus traffic during 2015. This latest data collection has also been supplemented with a mapping of all regional rail services.

The vast majority of regional bus services in Sweden are subsidized by the PTA:s, and most of the services are run by operators contracted through public tendering. There are also a few municipal and county-owned companies which provide bus services. The bus traffic during 2015 was administered by 304 contracts between the 21 counties' respective PTA and 68 different operators. Large foreign-owned operators accounted for two thirds of the supply measured in kilometers.

The number of contracts in the counties varied from one single contract (Blekinge and Dalarna County) to 63 contracts (Västra Götaland County). The contracts covered everything from one single bus to the traffic of an entire county with 348 buses. The average size of a contract was 30 buses and the median 10 buses. Supporting regional competition is stated by PTA:s as an important reason for having many smaller contracts, while economies of scale and operational reliability are indicated as reasons for fewer and thus larger contracts.

Of the traffic supplied (in number of kilometers), 41 percent were contracted without incentives, 45 percent with low incentives (less than 25 percent of payments) and 14 percent with high incentives (25 percent or more of payments). A handful of contracts had 100 percent incentive, which in these cases meant that the compensation to the operator depended entirely on the number of passengers.

The train service contracts are more difficult to map than the bus contracts, as train contracts usually cover complex cross-border co-operation. In addition, one particular train can accommodate two kinds of travellers on the same train, those traveling on the operator's own tickets at a commercial price and those traveling within PTA:s subsidized ticket offerings. For regional rail services on the public rail network, we have received data of 16 contracts, which we believe cover practically all Swedish subsidized regional rail services. There are six different operators in these contracts where SJ (the incumbent) is the largest operator measured in train kilometers, followed by Arriva and Transdev. Very little train service in Sweden is provided with private (i.e. not state owned) operators.

More or less all train service contracts have some kind of incentive. Incentives may be based on the number of passengers, punctuality, customer satisfaction and other types of performance quality that may include onboard staff, vehicles or information. Some agreements focus on positive incentives while others have deductions when quality standards are not met.



# 1 Bakgrund

Den regionala kollektivtrafiken i Sverige är till största delen subventionerad. I den subventionerade trafiken betalar resenären bara en del av priset och resten subventioneras av kommuner, landsting eller staten. Vissa delar av den regionala kollektivtrafiken körs kommersiellt och i normalfallet betalar då resenärerna hela priset för resan.<sup>1</sup> Grundprincipen i Sverige och många andra länder är att långväga trafik främst är kommersiell, medan lokal och regional trafik subventioneras. Utan subventioner skulle det köras mindre lokal och regional kollektivtrafik än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. (Trafikanalys, 2013)

I Sverige har vi flera decenniers erfarenhet av att handla upp lokal och regional kollektivtrafik i offentlig regi, dvs. en offentlig aktör ingår avtal med operatörer och reglerar i avtal trafiken och ersättningen för den. Från och med 2012 är det i Sverige varje läns regionala kollektivtrafikmyndighet (RKM) som är ansvarig för den regionala kollektivtrafiken i respektive län. Sedan 2012 är dessutom marknaden för regional kollektivtrafik öppen för fri etablering. Det har dock visat sig att det är få operatörer som funnit förutsättningar för kommersiell regional kollektivtrafik. Den övervägande majoriteten av regional kollektivtrafik är alltså allttjämt subventionerad och till största delen är den subventionerade trafiken upphandlad. Det finns även några få kommun- och landstingsägda operatörer kvar, som kör trafik på uppdrag av RKM. (Trafikanalys, 2014)

Det är sedan december 2009 lagstadgat i EU:s kollektivtrafikförordning att varje RKM årligen ska offentliggöra en rapport om den upphandlade trafiken. Vi har hittat dessa rapporter för en handfull län. Det finns ingen sammanhållen publicering av dessa rapporter och heller ingen standard för hur rapporterna ska se ut. Med de data som samlats in och presenteras i föreliggande rapport, kan man för varje län relativt enkelt ta fram den allra största delen som krävs för den årliga rapporten.<sup>2</sup>

Vad finns det för skäl att beskriva den upphandlade kollektivtrafiken på en relativt detaljerad nivå? Tre goda skäl 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. Denna tågtrafik är subventionerad med offentliga medel. I en rapport från Storbritanniens tillsynsmyndighet ORR (2012)<sup>3</sup> beskrivs att en rapport om sektorns kostnader och kostnadsdrivande faktorer behövs för att:

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.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ett exempel på undantag är IKEA-bussen som är gratis för resenärer. <http://www.ikea.com/ext/local-store/se/sv/stockholm-kungens-kurva/om-varuhuset/>

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> ORR är Office of Rail and Road, tidigare Office of Rail Regulation.

<sup>4</sup> 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.

3. informera tågoperatörer om deras kostnader i förhållande till andra, för att ge dem större möjligheter att undersöka underliggande orsaker till skillnader.

Man kan direkt översätta framför allt de två första punkterna till den svenska upphandlade trafiken. Det finns en rad problem i sektorn: stigande kostnader och samtidigt höga ambitioner för både utökad och i andra avseenden förbättrad trafik. Dessutom 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 (Vigren, 2017). RKM kan dock själva i viss mån påverka antalet anbud till exempel med mer flexibla avtalsformer, större möjligheter för operatören att påverka linjenät, fordonstyper, 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. (Sweco, 2017). Överprövningar av upphandlingar framförs ofta som ett problem i branschen.

Samtidigt är det uppenbarligen, vilket vi ska se i rapporten, stora skillnader i hur avtalen ser ut redan i de få dimensioner vi här beskriver avtalen i. Avtalen kan vara allt från mycket små till väldigt stora, de kan innehålla allt från inga incitament alls till att baseras till 100 procent på t.ex. antal resenärer. Det finns flera 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, en del av svaret på frågan hur man kan få mer trafik för pengarna. (Sandberg, 2017)

I denna rapport beskrivs de avtal som tecknats av RKM med olika operatörer. För bussavtalen finns en mängd information medan avtalen för tågtrafiken beskrivs mer översiktligt. I kapitel 2 beskrivs den upphandlade trafiken på länsnivå. Kapitel 3 beskriver de avtal som reglerar den subventionerade busstrafiken. I kapitel 4 beskriver vi tågavtalen för den subventionerade tågtrafiken och i kapitel 5 finns några avslutande kommentarer.

## 2 Subventionerad kollektivtrafik

Den *regionala* kollektivtrafiken är till allra största delen subventionerad av kommuner och landsting efter beslut om trafikplikt av en RKM eller flera RKM i samarbete för länsgränsöverskridande trafik. 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 vardagsresande.<sup>5</sup> Från och med 2012 är marknaden för regional kollektivtrafik öppen för etablering och kommersiell trafik kan erbjudas utan att något särskilt godkännande behövs.<sup>6</sup>

Trots att marknaden för regional kollektivtrafik numera är öppen för etablering har intresset för kommersiella alternativ varit begränsat. De nya linjer som etablerats, både de som finns kvar och de som lagts ned, är främst flygbussar. Vanligen har dock den kommersiella flygbussen ersatt upphandlad trafik på samma linje, det vill säga ytterst lite av helt ny trafik har tillkommit till följd av den nya lagen. (Trafikanalys, 2014A)

Enligt lagen (SFS 2010:1065) om regional kollektivtrafik så är RKM så kallad "behörig lokal myndighet", ett begrepp från EU:s kollektivtrafikförordning. RKM fattar beslut om allmän trafikplikt inom länet, och får även efter överenskommelse 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 innebär att inget kollektivtrafikföretag har eget kommersiellt intresse att bedriva trafiken utan ersättning, åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor. Om RKM beslutar att en viss trafik behövs och ingen vill driva denna kommersiellt, kommer trafiken att upphandlas och därmed subventioneras av RKM. 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, mätt i antal körda km, subventionerat. Av all tågtrafik är ungefär 60 procent av alla körda km subventionerade, runt 20 procent kommersiella och 20 procent kommersiella med stöd från RKM. Andelen subventionerad trafik är större ju kortare resorna är.(Trafikanalys, 2014B)

Av alla *avgångar* i den *regionala* busstrafiken är uppskattningsvis 0,25 procent i hela landet kommersiella, med högst andel i Stockholms län: 0,74 procent. Kommersiell regional busstrafik är i princip liktydigt med flygbussar. För avgångar i den regionala tågtrafiken är ungefär 5 procent kommersiella och således resterande 95 procent subventionerade.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Enligt definition i lagen (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik (1 kap. 6 §). Kommersiell interregional trafik har varit tillåten sedan 1993.

<sup>6</sup> Dock krävs när trafik påbörjas eller upphör, en anmälan till RKM 21 dagar i förväg enligt Transportstyrelsens föreskrift TSFS 2012:2.

<sup>7</sup> Dessa andelar av RKM-anordnad respektive kommersiell trafik har beräknats utifrån Samtrafikens tidtabeller. Siffrorna här är preliminära. Definitiva andelar och beskrivning av metoden kommer att presenteras för första gången i statistiken *Regional linjetrafik 2017* (publiceras av Trafikanalys den 27 juni 2018).

## 2.1 Regionala kollektivtrafikmyndigheter

Till och med år 2011 var landstinget och kommunerna i varje län tillsammans länstrafikansvariga och i de flesta länen låg ansvaret i praktiken på ett trafikbolag, ett aktiebolag.<sup>8</sup> Från och med 1 januari 2012 är en regional kollektivtrafikmyndighet (RKM) ansvarig för länets kollektivtrafik. Enligt lagen om regional kollektivtrafik är landstinget RKM i Stockholms län medan Region Gotland består av en enda kommun som även sköter landstingsuppgifterna. I övriga län fick länen själva välja om landstinget, kommunerna eller landstinget och kommunerna tillsammans skulle vara ansvarigt för länets kollektivtrafik. Länen har valt olika organisationsformer. Vissa RKM har kvar 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§). Det finns några få kommunal- och landstingsägda bolag kvar som bedriver trafik, vilka beskrivs nedan i korthet.<sup>9</sup>

**Uppsala län:** Företaget Gamla Uppsala Buss är landstingsägt och utför sedan en konkurrensutsatt upphandling 1996 all stadsbusstrafik i Uppsala.

**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.

**Örebro län:** 2017 köpte Region Örebro län 50 procent av aktierna i AB Västerås Lokaltrafik (se ovan). Fr.o.m. hösten 2019 kommer det gemensamt ägda bolaget att börja trafikera stadstrafiken i Örebro samt viss övrig trafik i länet. Det långsiktiga målet är att merparten av trafiken i Örebro län ska skötas av Västerås Lokaltrafik.<sup>10</sup>

**Västra Götalands län:** GS Buss AB ägs av Göteborgs stad och kör en del buss i Göteborg. Det kommunala bussbolaget Uddevalla Omnibus AB är ett av de största företagen inom Bivab (tidigare Buss i Väst), ett samarbetsorgan för ett stort antal bussbolag i Västsverige. Bivab kör bland annat på upphandlade avtal för Västtrafik. 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 upphandlad trafik i andra kommuner i övriga Västerbotten.

**Norrbottens län:** Luleå kommun äger Luleå Lokaltrafik AB. Kommunen och Luleå Lokaltrafik AB har ett avtal för lokaltrafiken i Luleå tätort.

Möjligheten att direkttilldela trafik till ett kommun- eller landstingsägt bolag finns reglerat i LOU, lagen (SFS 2016:1145) om offentlig upphandling. För att direkttilldelning eller vad som i LOU kallas "intern upphandling" ska vara tillåten måste vissa förutsättningar vara uppfyllda, nämligen att,

1. den upphandlande myndigheten utövar kontroll över motparten motsvarande den som myndigheten utövar över sin egen förvaltning,

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Se Sweco (2015)

<sup>10</sup> <http://www.vlt.se/vastmanland/nu-ar-det-klart-vastmanland-och-orebro-kor-buss-ihop>

2. motparten utför mer än 80 procent av sin verksamhet, bestämt enligt 16 §, för myndighetens räkning eller för andra sådana juridiska personer eller organ som avses i 11 § och som myndigheten utövar kontroll över, och
3. det inte finns något direkt privat ägarintresse i motparten. (3 kap. 12 §).

Direkttilldelning till *kommersiella* operatörer är tillåtet i Sverige om trafiken ligger under ett visst tröskelvärde. Enligt EU:s kollektivtrafikförordning<sup>11</sup> gäller följande för direkttilldelning dvs. tilldelning av avtal om allmän trafik till ett kollektivtrafikföretag utan konkurrensutsatt anbudsförfarande):

”Om det inte är förbjudet enligt nationell lagstiftning får de behöriga myndigheterna fatta beslut om direkttilldelning av avtal om allmän trafik när antingen det årliga genomsnittsvärdet av avtalen uppskattas till mindre än 1 000 000 euro eller när avtalen gäller kollektivtrafik på mindre än 300 000 km om året. [...]” (Artikel 5.4) Svensk lagstiftning sänker beloppsgränsen och direkttilldelning är tillåten om det årliga genomsnittsvärdet av avtalet uppskattas till ett belopp motsvarande högst 500 000 euro och avser annat än kollektivtrafik på vatten. (SFS 2016:1212). En beloppsgräns på runt 5 Mkr innebär att troligen inget tågavtal av dem som gäller idag, skulle kunna direkttilldelas (vi fick inte in kostnader för alla avtal). Däremot skulle ett hundratal av de runt 300 bussavtalen kunna direkttilldelas. Vi känner inte till något fall med direkttilldelning av kontrakt för kollektivtrafik i Sverige.

## 2.2 Länens subventionerade trafik

Statistik om den subventionerade trafiken *per län* publiceras årligen av Trafikanalys i *Regional linjetrafik*.<sup>12</sup> I *Regional linjetrafik* presenteras statistik för den linjetrafik som RKM subventionerar, samt fr.o.m. år 2016 ett fåtal uppgifter för den kommersiella regionala linjetrafiken. Vi ska i detta avsnitt mycket kort beskriva den subventionerade 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 3). I hela avsnittet använder vi siffror på den totala kollektivtrafiken som respektive läns RKM anordnar, dvs. samtliga trafikslag tillsammans.

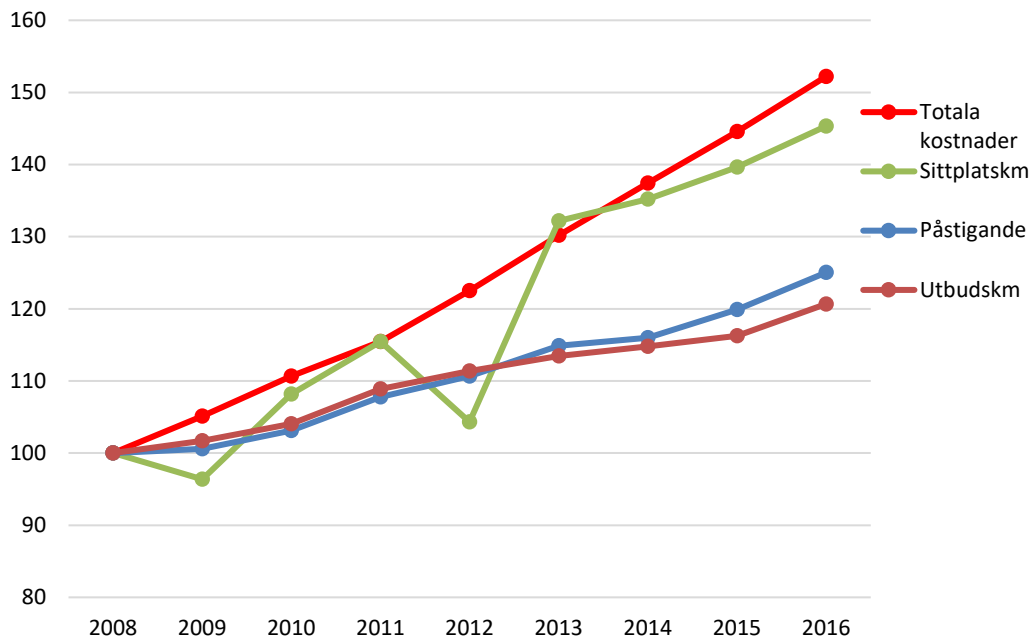
I detta kapitel används termen *subventionerad* kollektivtrafik. Trafiken kan vara antingen upphandlad av RKM i en offentlig upphandling, eller upphandlad av ett kommun- eller landstingsägt bolag i form av en direkttilldelning. Vi skulle också kunna använda termen *samhällsstödd* trafik men detta är 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 (t.ex. tillgång till offentligägd infrastruktur och andra resurser där ett marknadsmässigt pris inte betalas). Termen *subventionerad* trafik är också den som används i den årliga statistiken *Regional linjetrafik*. (Trafikanalys, 2017)

Under 2016 kostade den subventionerade kollektivtrafiken i länen (alla trafikslag) knappt 46 miljarder kronor totalt. Ungefär hälften av kostnaderna täcktes av biljettintäkter och hälften av skattebidrag. I Figur 2.1 visas utvecklingen av utbud i form av utbudskilometer och sittplatskilometer, resandet i form av antal påstigande samt de reala totala kostnaderna åren

<sup>11</sup> (EG) nr 1370/2007

<sup>12</sup> T.o.m. 2015 års statistik hette statistiken *Lokal och regional kollektivtrafik*.

2008 – 2016. De reala kostnaderna har ökat med 50 procent under visad period och utbudet mätt som sittplatskilometer har ökat nästan lika mycket. Däremot har antal utbudskilometer och antal påstigande bara ökat med 25 procent under samma period.



Figur 2.1. Totala kostnader (reala), sittplatskm, påstigande samt utbudskm för subventionerad regional kollektivtrafik. Index (2008=100). År 2008–2016.

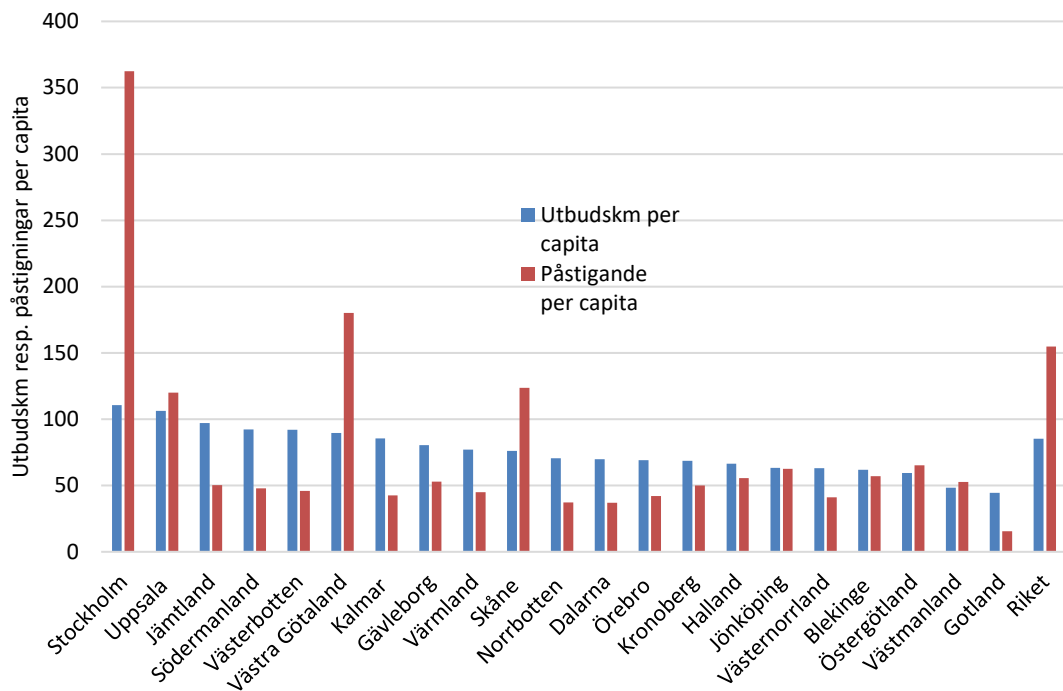
Källa: Regional linjetrafik 2016 (Trafikanalys Statistik 2017:20, Tabell T8)

Man kan mäta utbud på åtminstone två sätt. Utbudskilometer är ett mått som är kopplat till avgångsfrekvensen medan platskilometer är ett mått på kapaciteten i utbudet. Under perioden 2008 – 2016 ökade antal utbudskilometer med 21 procent och antal sittplatskilometer ökade med det dubbla: 45 procent.<sup>13</sup> Under samma period (2008 – 2016) ökade totala kostnaderna 52 procent. Den reala kostnaden per påstigande har ökat med 22 procent medan kostnad per sittplatskilometer däremot ökade med blygsamma 5 procent.

Länen skiljer sig mycket åt vad gäller hur mycket kollektivtrafik som erbjuds till länets resenärer. (Figur 2.2) Under 2016 var utbudet per capita störst i Stockholms län (110 utbudskm/inv.) följt av Uppsala län (106 utbudskm/inv.) och Jämtlands län (97 utbudskm/inv.). Allra lägst utbud har Gotlands län (44 utbudskm/inv.) Spridningen i antal utbudskm per invånare är ganska liten. Antal utbudskm per invånare är knappt tre gånger så stort i Stockholms län jämfört med Gotlands län som har det minsta utbudet. Antal resor med subventionerad kollektivtrafik varierar dock betydligt mer över länen. Mätt i antal påstigningar per invånare hamnar de tre storstads länen i topp: Stockholms län med 362 påstigningar per invånare och år, Västra Götaland med 180 och Skåne med 124 påstigningar per invånare och år, tätt följt av Uppsala län med 120. Lägst antal påstigningar per invånare finns i Gotlands län (16) och Dalarnas län (37).

<sup>13</sup> 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. 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 Trafikanalys statistik.

Störst resande mätt i personkilometer per capita har storstadslänen, och till dem angränsande län med stor inpendling till storstäderna, främst Hallands och Uppsala län. De tre storstadslänen står tillsammans för 53 procent av befolkningen, men i den subventionerade kollektivtrafiken står de för 64 procent av alla sittplatskm och 83 procent av alla påstigningar. Stockholms län enbart står för drygt hälften av landets alla påstigningar i subventionerad kollektivtrafik.



**Figur 2.2. Utbud och resande med upphandlad regional kollektivtrafik mätt i antal utbudskm per person och antal påstigningar per person. Per län år 2016.**  
 Källa: Regional linjetrafik 2016 (Trafikanalys Statistik 2017:20, Tabell T1) samt befolkning från SCB.

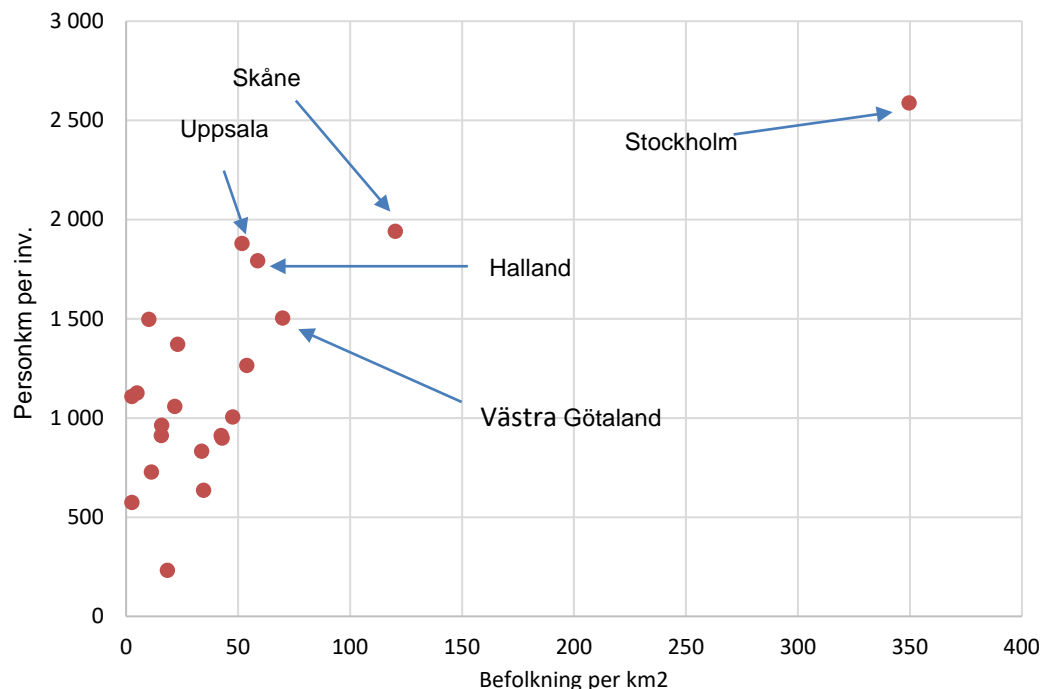
Utbud och resande med kollektivtrafik per invånare är generellt större i områden med tätt befolkningsunderlag. Resandet i länen (personkilometer/invånare) och befolkningstäthet (invånare per kvadratkilometer) är starkt positivt korrelerade (Figur 2.3, korrelationskoefficient 0,73).<sup>14</sup> Det betyder att resandet med upphandlad kollektivtrafik per invånare är större i tätt befolkade län där det också är möjligt att erbjuda ett rikt utbud.<sup>15</sup> Tack vare den så kallade Mohring-effekten finns betydande stordriftsfördelar i kollektivtrafiken som här kommer till uttryck. Ytterligare en avgång i kollektivtrafiken gagnar inte bara tillkommande resenärer utan alla resenärer genom kortare väntetider. På motsvarande sätt drabbar en indragen avgång inte bara resenärer på just den avgången utan även alla andra, eftersom alla resenärer får ett sämre utbud. (Trafikanalys, 2013)

De län som har störst resande per capita mätt i personkilometer är storstadslänen samt Uppsala och Halland. Uppsala kommun ingår i Stockholms FA-region och i Halland ingår

<sup>14</sup> Korrelationen mellan befolkningstäthet och utbudet mätt i km är också positiv (0,43) och än starkare för antal påstignande per invånare (0,94).

<sup>15</sup> Många län har stora områden som är väldigt glesbefolkade och andelen landsbygdsbefolkning kan vara stor även i län som totalt har relativt tät befolkning. Vi begränsar här analysen till länsnivå.

Falkenberg, Varberg och Kungsbacka i Göteborgs FA-region, dvs. det är betydande pendlingsströmmar över länsgräns.<sup>16</sup>



Figur 2.3. Befolkning per kvadratkilometer (horisontell axel) och resande med upphandlad kollektivtrafik mätt i personkilometer per invånare (vertikal axel). Per län år 2016.  
Källa: Regional linjetrafik 2016 (Trafikanalys, 2017) samt landareal och befolkning från SCB, [www.scb.se](http://www.scb.se).

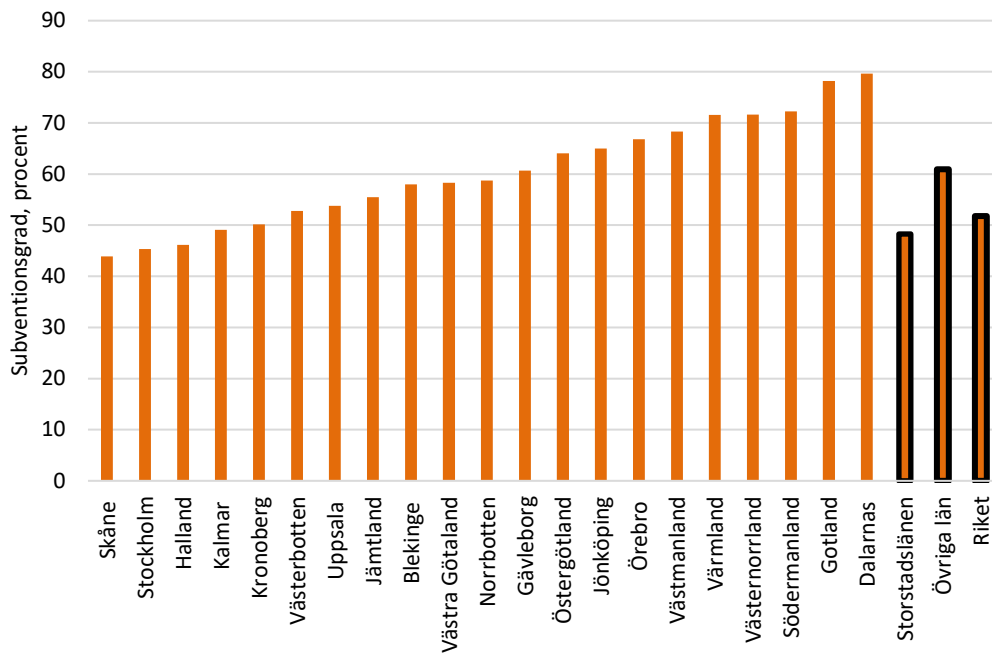
Även om korrelationen är stark i Figur 2.3 finns det exempel på län med liknande befolkningstäthet som ändå skiljer sig mycket åt i mängd kollektivtrafikresande. Till exempel har Uppsala och Södermanland ungefär samma befolkningstäthet, men resandet med upphandlad kollektivtrafik är nästan dubbelt så stort i Uppsala län (1 879 personkm/invånare mot 1 004 i Södermanland). I Södermanland och Västerbottens län reser man ungefär lika mycket med upphandlad kollektivtrafik, men befolkningstätheten i Södermanland är tio gånger så stor som i Västerbotten.

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 44 procent i Skåne län till 80 procent i Dalarnas län. I riket som helhet var år 2016 subventionsgraden 52 procent, 48 procent för storstadslänen och 61 procent för övriga landet. Av de tre storstadslänen har Stockholm och Skåne lägre subventionsgrad än riket (46 respektive 43 procent) och Västra Götalands län högre subventionsgrad än riket (59 procent).

<sup>16</sup> Tillväxtverket beräknar så kallade FA-regioner, funktionella analysregioner, där FA-region "är en region, inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor". (se vidare <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/fa-regioner.html>) Ibland kallas den här typen av regioner också (lokala) arbetsmarknadsregioner.



Man bör observera att subventionsgraden i ett län till viss del beror på hur verksamheten är organiserad och vilka möjligheter det finns för interdebiteringar.<sup>17</sup> Det innebär att man bör tolka länskillnader i subventionsgrad med stor försiktighet. Det är inte säkert att skillnader i subventionsgrad motsvaras av skillnader i vare sig ambitionsnivå eller effektivitet i kollektivtrafiken.



Figur 2.4. Subventionsgrad, dvs. bidrag från kommun, landsting och stat till RKM, som andel av totala trafikeringkostnader. Procent per län år 2016.

Källa: Regional linjetrafik 2016 (Trafikanalys Statistik 2017:20 Tabell T1b)

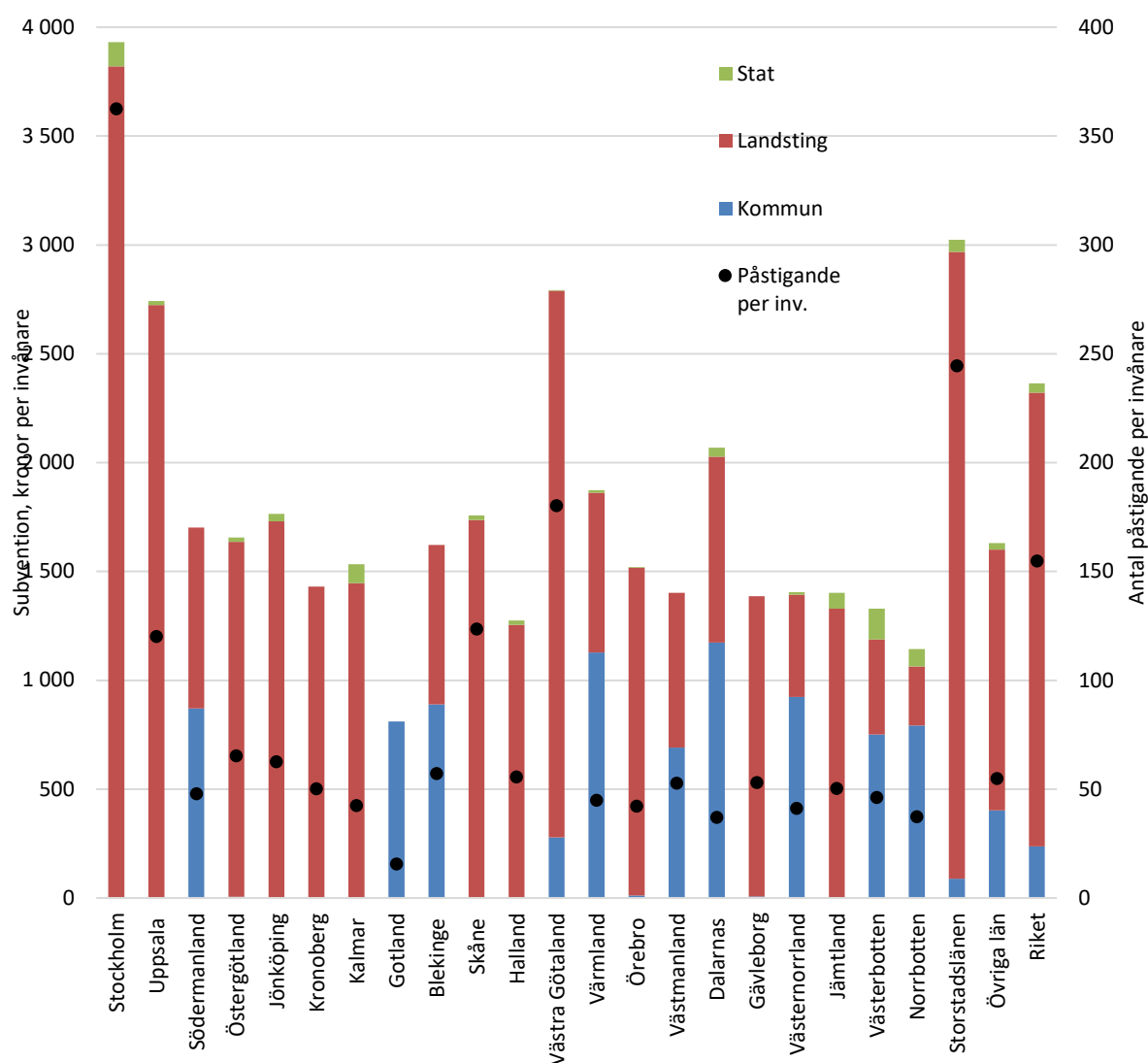
Totalt kom 88 procent av den offentliga finansieringen av kollektivtrafiken från landstingen, 10 procent från kommunerna och 2 procent från staten. I bidrag från staten kan ingå viss infrastruktur som finansierats via Trafikverket men framför allt är bidrag från staten genom Trafikverkets trafikavtal. Trafikverkets anslag till "statens trafikavtal rörande transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik" är nu 900 Mkr per år (enligt Trafikverkets regleringsbrev för 2018). Av dessa pengar är 30 Mkr till utökad nattågstrafik till och från Jämtland. Runt 60 Mkr per år går till busstrafik i form av tre avtal i de norra delarna av Sverige och runt 230 Mkr per år går till sex tågavtal, där avtalspart kan vara antingen en eller flera RKM eller en operatör (SJ i fallet med bidrag till nattåg Göteborg/Stockholm–Narvik). För övrigt går 500 Mkr till Gotlands färjetrafik och resten till vissa flyglinjer.<sup>18</sup>

Hur mycket den regionala kollektivtrafiken får kosta i form av skattemedel är en politisk fråga och varierar således över länen (SKL, 2018). I Figur 2.5 visas det bidrag eller tillskott som kollektivtrafiken får i kronor per invånare. I genomsnitt gick under 2016 knappt 2 400 kronor

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> En redovisning av Trafikverkets alla trafikavtal finns här <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planera-person--och-godstransporter/Planera-persontransporter/Trafikavtal/aktuella-avtal/>

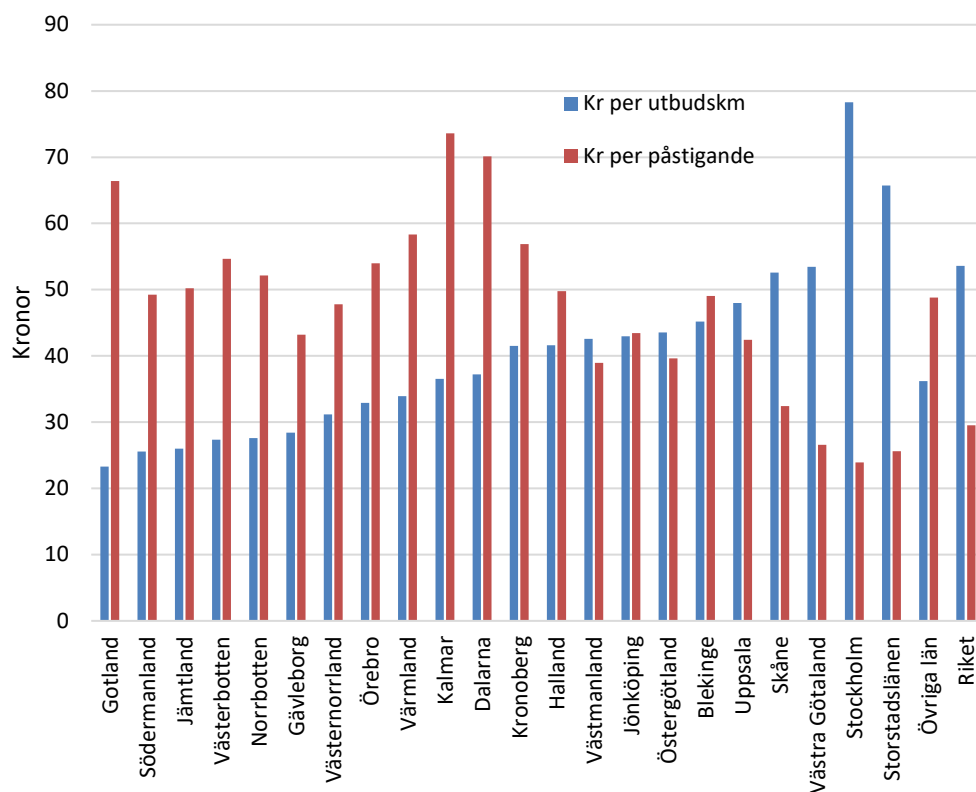
per invånare i skattemedel till den regionala kollektivtrafiken, mest i Stockholms län (drygt 3 900 kr) och minst i Gotlands län (ungefär 800 kr). Om bidrag kommer från landsting eller kommuner eller både och, reflekterar hur länet ifråga valt att placera RKM i den offentliga förvaltningen: hos landstinget och/eller hos kommunerna. (Trafikanalys, 2014A) Det är i storstadslänen och Uppsala län som den offentliga kostnaden per invånare är högst, men där är också antalet påstigande per invånare som högst. Dalarna sticker ut som ett län som har relativt litet antal påstigande i förhållande till sina höga offentliga kostnader. (Figur 2.5)



Figur 2.5. Subvention eller tillskott till RKM från kommun, landsting och stat i kronor per invånare (vänster y-axel) samt antal påstigande per invånare (höger axel). År 2016. Källa: Regional linjetrafik 2016 (Trafikanalys Statistik 2017:20, Tabell T1b) samt befolkning per län från SCB, [www.scb.se](http://www.scb.se).

Kostnaden för utbudet varierar över landet. En utbudskilometer är dyrast i de tre storstadslänen följt av Uppsala län. En utbudskilometer är billigast i Gotlands, Södermanlands och Jämtlands län. (Figur 2.6) I storstäder är stadstrafiken en större andel av trafiken,

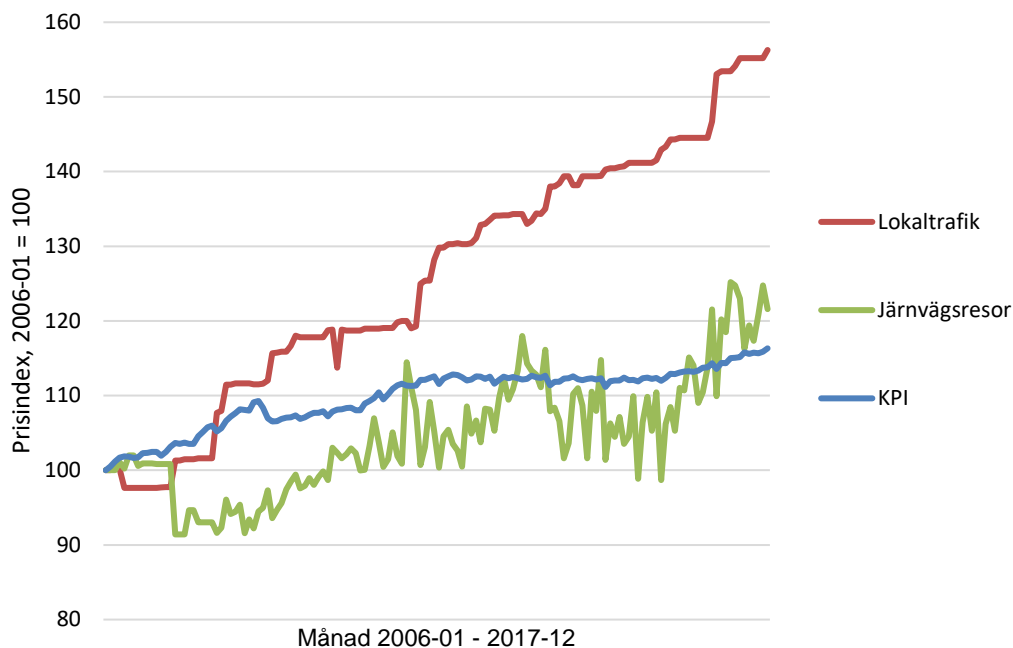
stadstrafiken går med lägre hastighet och kostar därför mer för en fordonskilometer. Jämför man däremot kostnad per utbudstimme kan storstadslänen potentiellt vara billigare (utbudstimmar finns dock ej i den årliga statistiken). Per påstigning är dock den upphandlade trafiken billigast i storstadslänet. Kostnaden per påstigande i glesbygdslän kan vara 3 – 4 gånger så hög som i storstadslänet, där dock en genomsnittlig resa vanligen är betydligt kortare.



Figur 2.6. Total kostnad i fasta priser, per utbudskm respektive per påstigning. Kronor år 2016. Källa: Regional linjetrafik 2016 (Trafikanalys Statistik 2017:20, Tabell T1)

De totala kostnaderna (i fasta priser) för den upphandlade trafiken har ökat med drygt 50 procent på 10 år (Trafikanalys, 2017). Subventionsgraden har legat ganska stabilt runt 50 procent så de ökade kostnaderna har täckts till ungefär lika stor del av ökade subventioner och ökade biljettpriser. Prisindex för lokaltrafik har ökat betydligt snabbare än konsumentpriserna generellt enligt KPI. Sedan 2006 har KPI ökat med 16 procent. Priset för järnvägsresor har ökat ungefär lika mycket som KPI, medan priset för lokaltrafikresor ökat med hela 56 procent.<sup>19</sup> (Figur 2.7) Under samma period har priset för "drift av fordon" som också ingår i KPI, ökat med 25 procent (visas ej i figur). Relativt bilresor har alltså kollektivtrafiken blivit dyrare.

<sup>19</sup> Pris för Transporttjänster ingår i KPI och i Transporttjänster ingår bland annat resor med lokaltrafik och resor med järnväg.



Figur 2.7. Konsumentprisindex (KPI) samt prisindex för lokaltrafik respektive järnvägsresor. Månadsdata åren 2006 – 2017.

Källa: SCB, [www.scb.se](http://www.scb.se)

Anm: Varugrupperna som visas ingår i KPI och har namnen Lokaltrafik (6308) respektive Järnvägsresor (6303).

Orsaken till varför kostnaderna för kollektivtrafiken stiger snabbare än andra är inte helt klarlagd. 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, 2018). SKL drog slutsatsen att den ökade utbudet samt utvecklingen av personal- och bränslekostnader tillsammans förklarar tre fjärdedelar av 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 eller landsbygds- och stadstrafik var för sig.

En studie genomförd på uppdrag av Sveriges bussföretags heter *Hur kan vi få mer buss för pengarna?* (Urbanet Analyse, 2017). Titeln fångar utmaningen sektorn står inför: att försöka få mer busstrafik för given budget i stark konkurrens med andra skattefinansierade ändamål. De beräknar att av kostnadsökningen för upphandlad busstrafik åren 2000–2015 har ökat från 13 till 35 Mdr kr. 42 procent av kostnadsökningen kan de förklara med pris- och lönestegringar och utbudsökningar, medan övriga 58 procent beror på "andra drivkrafter". Faktorer som nämns utan att kvantifieras är bland annat parallella tåg- och buslinjer, ökad volym av dyra skolresor och krav på bussar både vad gäller ny teknik och miljöstandard, vilket leder till nyare och/eller dyrare bussar.

För att hantera kostnadsökningar diskuteras t.ex. taxehöjningar eller åtgärder för att öka resandet som enhetstaxan i Stockholms län (infördes 2017). En väg för RKM att få egen kontroll över trafiken och eventuellt minska kostnader, skulle kunna vara att köra trafiken i egen regi. Att kostnaderna skulle minska vid egen regi motsägs dock av empirin. Vigren

(2017) har funnit att avtal i egen regi snarare leder till dyrare trafik. Jämtlands län har övervägt busstrafik i egen regi. De främsta argumenten var allt sämre konkurrens i de upphandlingar man gjort och höga kostnader. (Sweco, 2017). Slutsatsen för Jämtland blev dock inget eget bolag. Örebro län däremot har nyligen köpt hälften av aktierna i landstingsägda AB Västerås Lokaltrafik och kommer fr.o.m. hösten 2019 köra delar av trafiken i egen regi med målet att merparten av all trafik körs i egen regi.

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 subventioneras med 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, förstorade arbetsmarknader etcetera. Samtidigt ökar kostnaderna för kollektivtrafiken och det finns flera konkurrerande ändamål inom kommunernas och landstingens ansvar. För att kontrollera kostnader finns goda skäl att ha transparens i hur den subventionerade kollektivtrafiken finansieras och levereras. Detta med transparens diskuteras i nästa avsnitt.

## 2.3 Transparens i subventionerad kollektivtrafik

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) ska varje år 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 ansvarsområde. Rapporten ska innehålla uppgifter om startdagen och löptiden för avtalen om allmän trafik, de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätt som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som ersättning. I rapporten ska åtskillnad göras mellan busstrafik och spårbunden trafik, den ska möjliggöra övervakning och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering samt, i förekommande fall, ge information om eventuella beviljade ensamrätters art och omfattning. Rapporten ska också ta hänsyn till de politiska mål som fastställs i policydokument för kollektivtrafik i de berörda medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska underlätta central tillgång till dessa rapporter, exempelvis via en gemensam webbplats."*

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg (Artikel 7.1) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2338 av den 14 december 2016 om ändring av förordning (EG) nr 1370/2007 (där punkten ovan formuleras om). 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. Idag finns ingen samlad praxis för hur och var dessa årliga rapporter ska publiceras och var. Enligt förordningen ska de *offentliggöras*. Vissa län har tolkat förordningen så att den årliga rapporten snarast är en rapporteringskyldighet till Transportstyrelsen.

Vi har hittat årliga rapporter (och liknande publikationer med annat namn) samt tagit del av motsvarande som skickats till Transportstyrelsen för en handfull län.<sup>20</sup> Dessa rapporter täcker in olika delar av kraven för den årliga rapporten, vissa mer andra mindre. EU-förordningen är öppen för tolkningar vad gäller den årliga rapporten och tyvärr är värdet av de årliga rapporterna lägre om de inte följer samma standard. SKL har gjort en vägledning för den årliga rapporten.<sup>21</sup> Vad vi förstått finns det idag ingen ambition från SKL eller någon annan aktör att förordna standardisering av de årliga rapporterna.

EU-kommissionen kom under 2014 ut med riktlinjer (*guidelines*) för kollektivtrafikförordningen och därmed även den årliga rapporten.<sup>22</sup> 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. 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. I den datainsamlingen som presenteras i denna rapport har vi enbart frågat RKM och inte företagen som kör, förutom för tågavtalen där även operatörerna tillfrågats i vissa fall (se Bilaga om hur datainsamlingen gått till).

Enligt EU-förordningen ska alltså varje RKM redovisa vad de har upphandlat, från vem och vad de betalat. Eftersom rapporteringen ska möjliggöra "utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering" måste den rimligen också innehålla mått på vilken trafik och resande 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. På så sätt kan RKM:s ersättningar till operatörer sättas i relation till utbud och resande, det vill säga visa vad RKM fått 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. Uppgifterna redovisas i kapitel 3. I tidigare rapport om kollektivtrafik på avtalsnivå har vi gett exempel på rapportering på avtalsnivå i andra EU-länder. Sammanfattningsvis är det ont om redovisning på den detaljningsnivån som EU-förordningen kräver. Detsamma har konstaterats av Vigren (2017). Något arbete med en gemensam webbportal för gemensam tillgång till rapporterna, såsom nämns i EU-förordningen, pågår inte i Sverige eller någon annanstans, såvitt vi känner till. Via direktkontakt med EU-kommissionen har vi också förstått att utvecklingen på området går mycket långsamt.

---

<sup>20</sup> Exempel är Södermanlands län (<https://sormlandstrafiken.se/globalassets/trafikbokslutsormland2016.pdf>) och Stockholms län (<http://www.sll.se/Global/5.%20Politik/Politiska-organ/Trafiknamnden/2017/21%20nov%202017/p8-SL-2017-0538-TJUT-arlig-rapport%20-allmanna-trafikplikten-kollektivtrafiken.pdf>)

<sup>21</sup> "Vägledning för regionala kollektivtrafikmyndigheter – Begrepp och metoder för den årliga rapporten" "[webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/5330.pdf](http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/5330.pdf)

<sup>22</sup> 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>

Svensk Kollektivtrafik publicerar en lista på kommande upphandlingar under åren 2017–2022.<sup>23</sup> Den kommande trafikdataförordningen kommer tillgängliggöra mer data, bland annat över trafik och belägningsgrad i fordon. Förordningen leder dock inte till att det blir lättare att följa upp kollektivtrafikens avtal.<sup>24</sup>

Att det är svårt att följa upp offentliga verksamheter gäller förstås många andra områden än kollektivtrafik. Det finns i skrivande stund ett förslag att Upphandlingsmyndigheten ska bli statistikansvarig myndighet för statistik om alla offentliga upphandlingar (Finansdepartementet, 2017). Finansdepartementet föreslår en lag för upphandlingsstatistik där statistiken på upphandlingsområdet ska vara "allmänt tillgänglig samt objektiv, relevant, noggrann och jämförbar." (sidan 7) Det återstår att se vad som händer med ovanstående förslag på ny officiell statistik om upphandlingar och på vilket sätt upphandlad kollektivtrafik skulle bli berörd.

---

<sup>23</sup> <http://www.svenskkollektivtrafik.se/globalassets/svenskkollektivtrafik/dokument/natverk-och-moten/natverk/upnat/upphandlingsschema-sverige-rapport-2017-2022.pdf>

<sup>24</sup> <https://samtrafiken.se/2017/11/09/nya-eu-bestammelser-om-trafikdata/>





## 3 Bussavtal för regional trafik

Trafikanalys har samlat in uppgifter om den upphandlade trafiken från alla RKM. I detta kapitel redovisas information om avtalen för busstrafik som kördes under 2015. Hur datainsamlingen gått till i detalj redovisas i Bilagan.

Vi vill påpeka att redogörelsen i kapitlet baseras *på de uppgifter respektive RKM har gett oss*. Vi tror till exempel att om samma operatör vann anbuden för flera kontrakt(-sområden), kan vissa RKM ha slagit samman flera avtal till ett enda avtal i vår insamling. Vi vet också att det finns exempel på avtal som är incitamentsbaserade, men där RKM rapporterat dem som helt utan incitament. Vi reserverar oss alltså för felaktiga slutsatser som följer av att vi fått in bristfällig information i vissa fall. I det stora hela bedömer vi dock datamaterialet vara av god kvalitet.

### 3.1 Antal bussavtal och deras storlek

Ett enkelt mått på ett avtals storlek är *antal fordon* som ska utföra trafiken, dvs. antal bussar. Denna uppgift finns nästan alltid angivet i avtalet, ofta tillsammans med utbudstimmar och utbudskilometer. För den upphandlade busstrafiken under 2015 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 konkurrensen genom att ha avtal som är mindre i omfattning. Vissa RKM försöker nå fördelar genom att kombinera små och stora upphandlingar i så kallad kombinatorisk budgivning. I en ny studie visas att i ungefär hälften av de upphandlade avtalen tilläts kombinatorisk budgivning. (Vigren, 2017, Paper II)

När Stockholms RKM skulle upphandla det så kallade E20-avtalet (trafikstart 2012 – 2013) var avtalsområdet stort och omfattade både buss och spårväg. E20-upphandlingen i Stockholms län är den största upphandlingen av kollektivtrafik som hittills gjorts i Sverige.<sup>25</sup>

Upphandlingen omfattade över 500 bussar och cirka 160 spår- och järnvägsbussar.<sup>26</sup> Stordriftsfördelar och driftssäkerhet nämndes som skäl till att ha så stora avtal. Tre företag var med och lade anbud i upphandlingen: Veolia, Keolis och Arriva, alla tre bolag med utländskt statligt ägande (se Tabell 3.3). Arriva vann upphandlingen där trafiken nu regleras i fyra olika avtal.<sup>27</sup>

För hela Sveriges busstrafik under 2015 har vi fått in uppgifter om 304 bussavtal som tillsammans avser trafik med 8 722 bussar. Minst antal bussar, 28 stycken, har Gotlands län

<sup>25</sup> 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 järnvägsbussar och 250 bussar. E20-upphandlingen är totalt fyra avtal. En annan stor upphandling som genomfördes med trafikstart december 2016 var för Stockholms pendeltågstrafik, den så kallade E24-upphandlingen. MTR vann upphandlingen.

<sup>26</sup> Antal bussar och spårvagnar framgår av Arrivas hemsida <https://www.arriva.se/om-arriva/har-finns-vi/>

<sup>27</sup> Solna-Sundbyberg, Bromma, Sollentuna och Norrort.

och störst antal har Stockholms län med 2 481 bussar (28 procent av alla bussar). Avtalens storlek varierar från att omfatta en enda buss till 348 bussar, med medeltal 30 bussar och median 10 bussar på ett och samma avtal.

Kronobergs, Blekinge och Västmanlands län har bara ett bussavtal vardera för hela länets busstrafik<sup>28</sup>, medan Norrbottens län och Västra Götalands län har flest bussavtal: 71 respektive 51 avtal. Blekinge län är Sveriges minsta och Dalarna det fjärde största länet till ytan, båda alltså med ett enda avtal för hela länets trafik. Västmanlands län har ett landstingsägt bolag som kör all länets trafik.

Länen med flest avtal är stora till ytan, Norrbottens län är det största länet 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 Västra Götalands befolkningstäthet är 26 gånger den i Norrbotten.

I Tabell 3.1 visas avtalens storlek räknat i antal fordon: avtal med mindre än 10 bussar, avtal med 10 – 49 bussar, med 50 – 99 bussar samt avtal på 100 bussar och mer. Vi ser att största avtalsgruppen (46 procent av alla avtal) är på mindre än 10 bussar. Dessa mindre avtal täcker dock tillsammans bara 5 procent av bussparken som används och 3 procent av alla utbetalningar. Det är bara 18 avtal som omfattar 100 bussar eller mer, men dessa 18 avtal står för närmare 40 procent av både fordonen som används och av utbetalningarna.

**Tabell 3.1. Storlek på bussavtalen. Avtal i tre klasser med antal avtal, antal bussar respektive utbetalningar till operatörer, Mkr. Avser busstrafik under trafikåret 2015.**

<i>Storlek på avtal</i>	<i>Antal avtal</i>	<i>Antal bussar</i>	<i>Utbetalningar, Mkr</i>
1 – 9 bussar	141	407	655
10 – 49 bussar	90	2 125	4 518
50 – 99 bussar	39	2 884	6 314
100 – bussar	18	3 306	7 514
Okänt antal bussar	16	–	475
<b>Totalt</b>	<b>304</b>	<b>8 722</b>	<b>19 477</b>

För varje avtal har RKM angett vilken operatör som har uppdraget. För hela landets 304 bussavtal har 68 olika unika operatörer uppgetts. Vi visar i Tabell 3.2 antal avtal per län, antal unika operatörer i länet samt "avtalskoncentration" i länet dvs. ett index för antal operatörer per avtal. Ju högre värde på avtalskoncentrationen, desto mer är avtalen koncentrerade till ett fåtal operatörer.

Östergötland och Värmlands län utmärker sig som två län med relativt många avtal (20 respektive 10 avtal) och de har också nästan lika många olika operatörer som avtal. Stockholms län å andra sidan har man ungefär lika många avtal (16), men bara tre olika operatörer: Arriva, Keolis och Nobina.

Skåne län har ungefär samma situation som Stockholms: relativt många avtal men relativt få olika operatörer. Västra Götalands län och Norrbottens län har allra flest avtal, ett 60-tal avtal vardera, med ett tiotal olika operatörer vardera. Vad är fördelarna med många respektive få olika operatörer? Även de två andra storstadsläna – Skåne och Västra Götaland – har relativt få olika operatörer i sin trafik i relation till antalet avtal. Västra Götaland har dock

<sup>28</sup> 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.

väldigt många avtal (51 stycken) vilket naturligtvis begränsar möjligheten att hitta unika operatörer till de olika avtalen.

**Tabell 3.2. Antal avtal, antal olika operatörer samt "avtalskoncentration" (100 x antal operatörer/antal avtal). Avser busstrafik per län år 2015.**

Län	Antal avtal	Antal olika operatörer	"Avtalskoncentration"
Stockholms län	16	3	19
Uppsala län	5	4	80
Södermanlands län	5	4	80
Östergötlands län	20	17	85
Jönköpings län	3	3	100
Kronobergs län	1	1	100
Kalmar län	7	7	100
Gotlands län	2	1	50
Blekinge län	1	1	100
Skåne län	24	6	25
Hallands län	7	7	100
Västra Götalands län	51	12	24
Värmlands län	10	7	70
Örebro län	6	3	50
Västmanlands län	1	1	100
Dalarnas län	3	3	100
Gävleborgs län	3	3	100
Västernorrlands län	16	3	19
Jämtlands län	6	4	67
Västerbottens län	46	10	22
Norrbottens län	71	12	17
<b>Totalt</b>	<b>304</b>	<b>68</b>	<b>–</b>

Anm: Vi bedömer att avtalskoncentration är ett mått som, för ett enskilt år, inte kan tolkas på riksnivå.

Antal operatörer enligt företagsbeteckningarna (som används i Tabell 3.2) är en *underskattning* av antalet unika operatörsföretag. Bland utförarna finns nämligen 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<sup>29</sup> för hela 52 av 71 avtal och därmed för 63 procent av utbudskilometrarna. Andra samverkansbolag är Centrala buss i Jämtland/Härjedalen, Buss i Väst verksamma i bland annat Västra Götalands län, Busspoolen i Västerbotten och Mittbuss i Västernorrland.

Tack vare samarbete i samverkansbolag kan operatörer uppnå stordriftsfördelar i inköp, i planering av upphandlingar samt planering av trafik. Det ger även fördelar att vara många aktörer i och med att de har garage och depåer geografiskt utspridda.<sup>30</sup> Det finns också ett samverkansbolag av samverkansbolag – Together – som består av de fem samverkansbolagen Centrala Buss i Norrbotten AB, Busspoolen Västerbotten AB, Mittbuss

<sup>29</sup> <http://www.centralabuss.se/>

<sup>30</sup> Här finns en karta över de operatörer som är medlemmar i samverkansbolaget Bivab (tidigare Buss i Väst). <http://bivab.se/delagarforetag/>

AB, Centrala Buss Jämtland-Härjedalen AB och SamBus AB.<sup>31</sup> Together har enligt vårt insamlade material tre avtal med RKM i Norrbotten. Eftersom dessa samverkansbolag kan nå betydlig storlek så kan de också få konkurrensbegränsande effekt. Detta diskuteras av Vigren (2017, Paper III).

Vigren (2017, Paper II) har samlat in data för hur många anbud som lagts på upphandlingar av busstrafik under åren 2007 – 2015. Stora kontrakt med fler utbudskilometer och/eller fler linjer, får allt annat lika fler anbud. Även långa kontrakt attraherar anbudsgivare mer än kortare kontrakt. Närhet mellan linjen som ska köras och operatörens depå har också betydelse för viljan att lägga anbud (Vigren 2017, Paper III).

Det finns en hel del upphandlingar som har problem i bemärkelsen att de kanske bara får ett enda utbud. Detta är ett problem som flera län erfarit. Bland annat Skåne, Kalmar och Blekinge län har haft upphandlingar med ett enda anbud. Att stödja lokal och regional konkurrens framförs 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 taxinäringsmen med färre och mindre, mer lokala avtal.<sup>32</sup>

Konkurrensverket förordar i sin rapport "Vårda och skapa konkurrens"<sup>33</sup> 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. Detta begränsar vilka företag som över huvud taget kan överväga ett anbud.

Marknaden för upphandlad busstrafik domineras av ett fåtal aktörer. I Tabell 3.3 visas de tio största operatörerna mätt i utbudskilometer, deras respektive ägare samt deras andel av utbetalningar från RKM. Hela 84 procent av utbudet av upphandlad busstrafik körs av de tio största operatörerna. På listan finns ett landstingsägt bolag (AB Västerås Lokaltrafik) samt två samverkansbolag: Bivab (tidigare Buss i Väst) och Centrala Buss i Norrbotten.

---

<sup>31</sup> [https://www.rt-forum.se/article/view/460545/fem\\_samverkansbolag\\_bildar\\_together\\_ab](https://www.rt-forum.se/article/view/460545/fem_samverkansbolag_bildar_together_ab)

<sup>32</sup> <https://www.vti.se/sv/Forskningsomraden/Kollektivtrafik/kollektivtrafik-pa-landsbygd/>

<sup>33</sup> "Vårda och skapa konkurrens - Vad krävs för ökad konsumentnytta?" (Konkurrensverkets rapportserie 2002:2).

Tabell 3.3. De tio största operatörerna samt övriga där rangordning är gjord efter utbudskilometer. Operatör, ägare, antal avtal samt andel av utbudskilometer och av utbetalningar från RKM. Avser busstrafik under trafikåret 2015.

Operatör	Ägare	Antal avtal	Utbuds-kilometer, %	Utbetalningar, %
Nobina	Privatägt (Canada)	40	29,9	27,8
Keolis	Halvstatligt (Frankrike)	18	15,5	20,6
Transdev	Halvstatligt (Frankrike)	15	8,4	7,5
Arriva	Statligt (Tyskland)	7	8,1	9,2
Nettbuss	Statligt (Norge)	13	6,0	4,5
Bivab (tidigare Buss i Väst)	Samverkansbolag med 42 privata operatörer samt kommunägda Uddevalla Omnibus AB	16	4,9	6,5
Bergkvarabuss	Privatägt	9	4,6	3,8
KR Trafik	Privatägt	10	2,7	1,7
AB Västerås Lokaltrafik	Landstingsägt bolag	1	2,1	2,1
Centrala Buss i Norrbotten	Samverkansbolag med 19 privata operatörer	52	1,9	1,3
Övriga operatörer	–	123	15,8	15,0
<b>Samtliga</b>	–	<b>304</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

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

Det är ett betydande utländskt statligt ägande bland de största bussoperatörerna (Tabell 3.3), precis som på tågmarknaden (se kapitel 4). De utländska bussföretagen är de fem största (privatägda Nobina samt de statliga och halvstatligt ägda operatörerna) och står tillsammans för 2/3 av både utbudet och de utbetalningar som går från RKM till operatörerna.

## 3.2 Typ av avtal

Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik<sup>34</sup> har föreslagit att branschen som huvudalternativ ska använda tre typer av avtal, med följande benämningar:

- Tjänstekoncessionsavtal
- Resandeincitamentsavtal
- Produktionsavtal

Partnersamverkan beskriver de tre olika avtalstyperna på följande sätt. I ett *tjänstekoncessionsavtal* finns underlag för kommersiell trafik, ett betydande affärsansvar och en betydande affärsmässig 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

<sup>34</sup> <https://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/>

och där samhället (RKM) tar hela den ekonomiska risken. Produktionsavtal kallas ibland bruttoavtal och i dessa är alltså ersättningen en fast summa per körd kilometer och/eller timme (produktion), 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. 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.

I vårt material benämns tre avtal som tjänstekoncession: Trosabussen i Södermanland, stadstrafiken i Luleå tätort i Norrbotten samt stadstrafiken i Östersund i Jämtland. Vår uppfattning är att Trosabussen är det enda rena koncessionsavtalet som finns i vårt material.<sup>35</sup> Trosabussen säljer egna biljetter, behåller intäkterna, och får ett bidrag från Södermanlands RKM som minskar för varje år med avsikt redan från början att bussen skulle bli en kommersiell linje. Trosabussen är också en ren kommersiell linje sedan sommaren 2015.<sup>36</sup>

"VBP-avtal" är en benämning för vissa avtal i Stockholms län. VBP står för Verifierad Betalande Påstigande vilket helt enkelt är ett resandeincitamentsavtal. VBP-avtalen har mellan 50 och 100 procents incitament dvs. betalning per verifierad påstigande kan kombineras med fast ersättning.

Fördelar som man såg med VBP-modellen listas av Stockholms RKM som följande:<sup>37</sup>

VBP ger en mer kostnadseffektiv trafik tack vare att trafikutövaren får incitament att anpassa trafiken efter resenärsbehovet (förutsatt att trafikutövaren har frihet att planera och anpassa trafiken och fordonslottan). VBP sätter resenären i fokus, eftersom varje resa blir en intäkt för trafikutövaren blir resenärerna viktiga. Detta bör ge ett fokus på resenären, ökad kundnöjdhet och ökat resande men förutsätter att trafikutövaren ges större möjligheter att få påverka resenärsupplevelsen och få marknadsföra erbjudandet. Slutligen kommer VBP att öka intäktssäkringen eftersom det skapar drivkrafter för trafikutövaren att öka valideringsgraden eftersom endast *verifierade* påstigande ger intäkter.

Att basera incitament på antal resande är en möjlighet bland flera för att uppmuntra operatören till goda prestationer och ett ökat resande. I vår enkät har RKM för varje avtal kunnat ange om avtalet har ett eller flera incitament baserade på:

- antal resande
- kundnöjdhet
- punktlighet
- gods
- fordonsskick
- annat nämligen ... (fritextsvar)

Incitament baserat på antal resande har delats upp i två kategorier: med incitamentsandel under 25 procent respektive 25 procent och mer. Enligt de modellavtal som branschen enats

---

<sup>35</sup> Stadstrafiken i Luleå körs av det kommunala bussbolaget Luleå lokaltrafik medan stadstrafiken i Östersund körs av Nettbuss.

<sup>36</sup> Trosabussen ingår dock sedan hösten 2017 i biljettsamarbetet Movingo i Mälardalen. Vi vet inte hur avtalet för detta samarbete ser ut. <https://www.movingo.se/>

<sup>37</sup> <http://www.sll.se/Global/Politik/Politiska-organ/Trafiknamnden/2015/2015-04-14/p17-Info-TN-genomford-utredning-VBP-ersattningsmodell-trafikaffarer.pdf>

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.<sup>38</sup> Man har enats om att det är vid denna andel som incitamenten får en reell betydelse för att öka resandet.

Tabell 3.4 visar vilka typer av incitament som RKM angivit för sina 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 är att 71 procent av produktionsavtalen (162 av 228 avtal) inte har något incitament över huvud taget. Vanligast är incitament baserade på antal resande följt av kundnöjdhet.

Tabell 3.4. Typ av avtal och typ av incitament i avtalen. Avser bussavtalen 2015.

	<i>Produktionsavtal</i>	<i>Incitamentsavtal</i>	<i>Alla avtal</i>
Antal resande; < 25%	45	27	72
Antal resande; ≥ 25%	5	37	42
Kundnöjdhet	13	15	28
Punktlighet	8	5	13
Gods	4	21	25
Fordonsskick	13	9	22
Annat	8	4	12
Inget incitament alls	162	5	167
<b>Antal avtal totalt</b>	<b>228</b>	<b>76</b>	<b>304</b>

Anm: Incitamentsavtalen inkluderar tre avtal som RKM kallar tjänstekoncessioner. Observera att ett avtal kan ha flera olika incitament. Radernas antal summerar därmed inte till totala antalet avtal. Uppgifterna i tabellen speglar den information vi fått från RKM. Incitamentsavtal helt utan incitament är inte en korrekt uppgift.

### 3.3 Hur stora är incitamenten?

I föregående avsnitt visades avtalen efter de benämningar som RKM själva använt (Tabell 3.4). Vi övergår nu till att definiera avtalen efter hur stor andel av utbetalningarna som är incitamentsbaserade. Vi har för alla avtal efterfrågat utbetalningar till operatören, uppdelat på följande fyra komponenter:

- A. Utbetalad fast ersättning (dvs. utbetalt mot körda km och/eller utbudstimmar)
- B. Utbetalt mot antal resenärer
- C. Utbetalt mot annan prestation
- D. Avdrag för olika kvalitetsproblem

<sup>38</sup> Branschgemensamma avtalsrekommendationer inklusive mallavtal finns här <http://www.svenskkollektivtrafik.se/partnersamverkan/Avtalsprocessen/Avtalsprocessen-bilagor/>

Fast ersättning (A) är en ersättning vars storlek är oberoende av prestationer. Antal körda km är ofta fastställt i avtalet och vi räknar det hursomhelst inte som en prestation som kan variera särskilt mycket. Övriga tre komponenter (B, C, D) är incitamentsbaserade utbetalningar. Avdrag för olika kvalitetsproblem (D) är en negativ "bonus". Vi har för varje avtal beräknat *incitamentsandel* enligt följande:

$$\text{Incitamentsandel i procent} = 100 \times (B+C-D) / (A+B+C-D).$$

Andelen incitament varierar i materialet från noll till 100 procent. Vi delar upp avtalen i fyra typer efter storlek på incitamentsandelen: *utan incitament*, med *låga incitament*, med *mellanhöga incitament* samt med *höga incitament*. (Tabell 3.5) Som gräns för höga incitament använder vi den gräns som branschen angett som den nivå som krävs för att ge en reell effekt på resandet när man använder resandeincitament: 25 procent. Observera dock att vi här tagit med alla former av incitamentsbaserade utbetalningar, medan branschen fokuserar på *resandeincitament*.

Viktigt att poängtera att vi inte vet från avtalsinsamlingen hur stor andel incitament som kontraktet avsåg att ha från början. Med ett avtal där ersättning till operatören beror på prestationer i något avseende så är ju ersättningen som betalas ut (ex post) inte med nödvändighet samma som ersättningen som beräknades i förväg (ex ante).

**Tabell 3.5. Avtal efter hur stor andel av dess utbetalningar som är baserade på incitament. Avser bussavtal som reglerar trafiken 2015.**

	Antal avtal	Utbuds-kilometer, %	Utbetalningar 2015, Mkr	Genomsnittligt incitament, %
Utan incitament	196	31,5	5 747	0,0
Med låga incitament (0,1% – 9,9%)	61	30,0	5 923	4,4
Med mellanhöga incitament (10,0% – 24,9 %)	26	19,1	2 909	16,7
Med höga incitament (≥25%)	21	19,4	4 898	63,3
<b>Totalt</b>	<b>304</b>	<b>100,0</b>	<b>19 477</b>	<b>19,7</b>

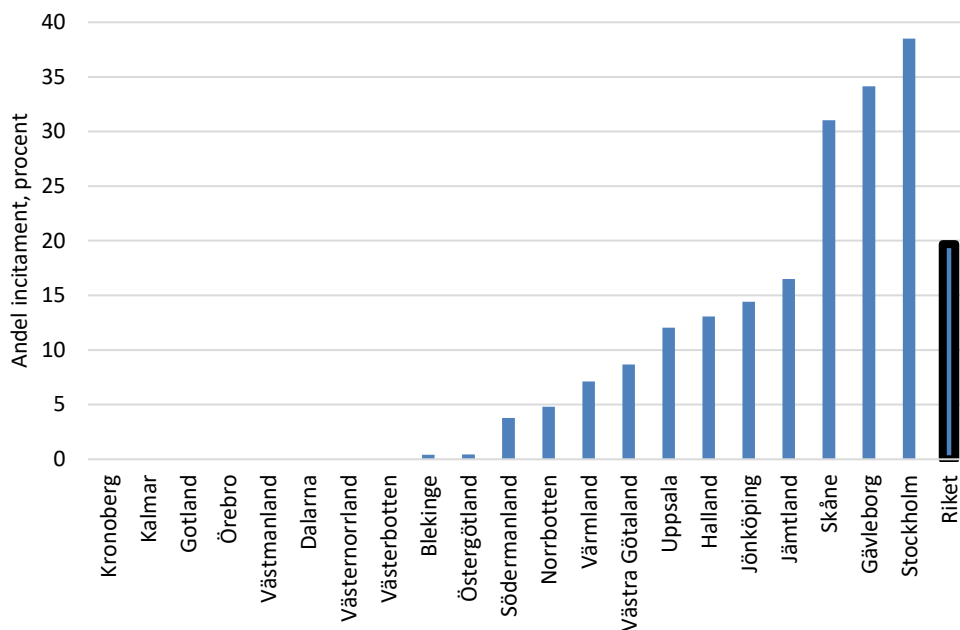
**Anm. Det finns avtal med negativa incitament dvs. där operatören (netto) har betalat böter/viten till RKM. I tabellen finns dessa avtal i gruppen "utan incitament".**

Majoriteten av avtalen mätt i antal och som tillsammans står för 32 procent av utbudet i km regleras med avtal helt utan incitament. 30 respektive 19 procent av totala utbudet regleras av avtal med låga eller mellanstora incitament. Avtal med höga incitament, 25 procent eller mer av utbetalningarna till operatören, står således för resterande 19 procent av utbudet och med i genomsnitt hela 63 procentens incitamentsandel.

Länen skiljer sig åt i hur benägna de är att använda incitamentsavtal. Vi har beräknat varje läns incitamentsandel i de totala utbetalningarna. (Figur 3.1) Det finns åtta län som inte alls använder sig av incitament<sup>39</sup>, länen längst till vänster i figuren. I landet i sin helhet är 20 procent av alla utbetalningar baserade på incitament av olika slag (jämför Tabell 3.5). Andelen incitament är högst i Stockholms län (38 procent) följt av Gävleborgs län (34 procent) och Skåne län (31 procent). Övriga län har förhållandevis blygsam andel incitament.

<sup>39</sup> Åtminstone som de har rapporterat till oss, ska tilläggas. Eftersom detta är unika data finns inga andra uppgifter om incitamentsandelar som vi kan kontrollera våra data mot.





Figur 3.1. Andel av utbetalningar som är incitamentsbaserade. Procent incitament, per län, för bussavtal år 2015.

Vi har redan nämnt att det i branschen bedrivs ett gemensamt arbete för att införa mer incitament i avtalen (X2, 2010). Tanken är att incitament ska ge operatören en drivkraft att påverka trafiken och därmed kollektivtrafikresandet i positiv riktning. Det är viktigt att påpeka att incitamentskontrakt inte är homogena. De kan skilja väsentligt i utformning, storlek och typ av incitament, och även i frihetsgrader för operatören i relation till RKM. I de flesta kontrakt är linjekartan given medan det också finns exempel på kontrakt där operatören fått bestämma linjedragning. Ett exempel på när operatören har haft stort inflytande på linjesträckning är Keolis i delar av Stockholms innerstad, där linjekartan delvis ritades om inför trafikstart 2015, en linjekarta som hade varit i princip densamma sedan 1980-talet.<sup>40</sup>

Man skulle 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".<sup>41</sup> 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. Det bör också tilläggas att det finns mycket begränsad kunskap och forskning om hur incitament driver

<sup>40</sup> <http://www.keolis.se/kontakt/-press/nyheter/nyhetsarkiv/2015-06-16-nytt-linjenatet-i-stockholm.html>

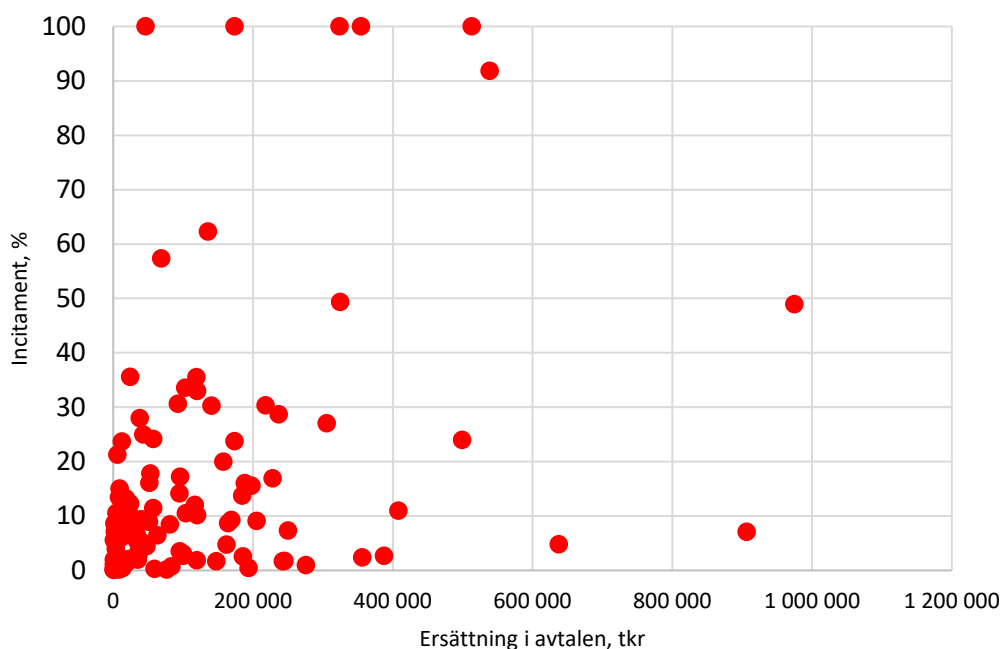
<sup>41</sup> SOU 2009/10:200, sidan 65.

resande och kostnader. Dessutom är avtalen så mångdimensionella att det är svårt isolera effekten av en egenskap t.ex. incitamentens storlek.

De så kallade E20-avtalen i Stockholms län har utvärderats (se Pyddoke och Lindgren, 2016). E20-avtalen omfattar både buss- och spårtrafik, men i utvärderingen ingår endast busstrafiken. E20-avtalen har 100 procent VBP-baserad ersättning och avser busstrafik i Bromma (Stockholms Västerort), Solna Sundbyberg, Sollentuna samt Norrort (Täby, Åkersberga och Vaxholm). Avtalen hade trafikstart åren 2012 – 2013 och jämförs med utfallet i Södertälje och Järfälla Upplands-Bro som under samma tid hade rena bruttoavtal dvs. produktionsavtal helt utan incitament.

Jämfört med bruttoavtalen i jämförelseområdena har operatören av E20-avtalen presterat bättre beträffande kostnader, punktlighet och inställda avgångar samt inledningsvis sämre men allt bättre beträffande kundnöjdhet. Däremot har E20-operatören presterat sämre vad gäller antal avgångar och inte bättre beträffande antal påstigande. Därmed så infriades inte riktigt de stora förhoppningarna som fanns för VBP-avtalen. Författarna är noga med att påpeka att detta är en beskrivning av utfallet för detta specifika fall under denna specifika tidsperiod, i relation till jämförelseområden som är de bästa man kunde finna men kanske ändå inte ideala. Det är helt enkelt väldigt komplicerat att jämföra olika avtalstyper i olika trafikmiljöer.

I Figur 3.2 visas *alla avtal med incitament* med totala utbetalningar för varje avtal och deras respektive incitamentsandel. Som vi kan se är det stor spridning i avtalen, både vad gäller deras storlek mätt i utbetalningar och deras incitamentsandel.

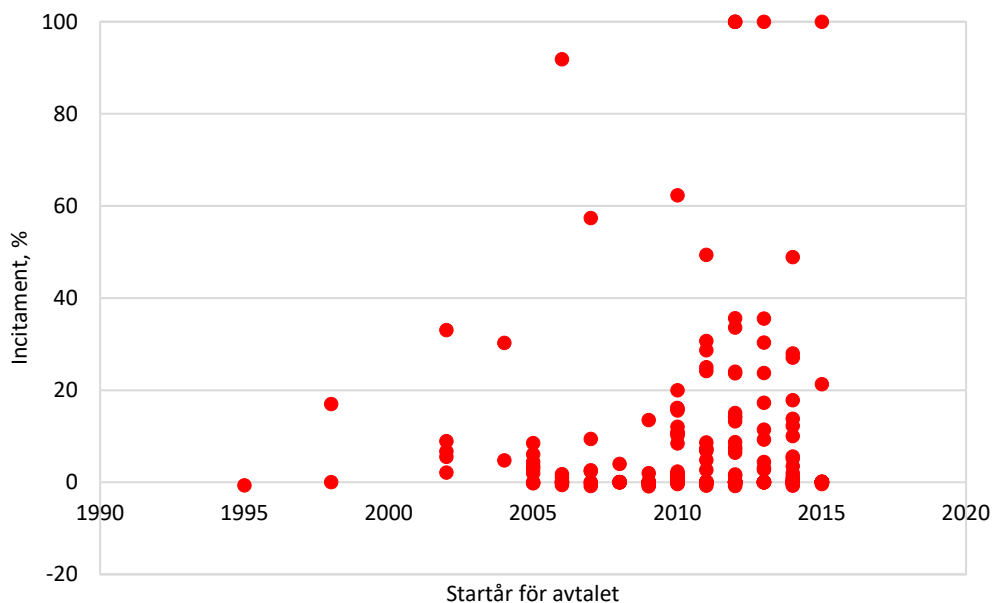


**Figur 3.2. Avtalens incitamentsandel (%) på den lodräta axeln, och utbetalningar totalt (tkr) på den vågräta. Bussavtal, år 2015.**  
Anm: Figuren innehåller de 108 avtal som innehöll någon andel incitamentsbaserade utbetalningar (jämför Tabell 3.5).

De fyra avtalen med 100 procent incitament är alla från Stockholms län. Fem avtal är på 500 Mkr eller mer i totala utbetalningar: fyra Stockholms-avtalen med mellan 5 och 100 procent incitament och ett avtal i Skåne med 93 procent incitament. Avtalet i Skåne hade trafikstart

2006 och avtalen i Stockholms län trafikstart år 2011 – 2014. De fyra VBP-avtalen i Stockholms län med 100 procent incitament – E20-avtalen – är alla på mindre än 500 miljoner kronor och syns högst upp i Figur 3.2.

För att se om inslaget av incitament i avtalen ökat över tiden, visar vi i Figur 3.3 startåret för varje avtal och samma avtals incitamentsandel. Även om det fortfarande under senare år tecknats avtal helt utan incitament, så har spridningen i incitamentsandel ökat väsentligt över tid. För avtal tecknade före 2010 fanns det bara några enstaka avtal med mer än 20 procent incitament, medan det är betydligt vanligare för senare avtal.



**Figur 3.3. Avtalens incitamentsandel (%) på den lodräta axeln, och avtalets startår på den vågräta axeln. Bussavtal, år 2015.**  
**Anm: Figuren innehåller de 108 avtal som innehåller någon andel incitamentsbaserade utbetalningar (jämför Tabell 3.5).**

Avtalen för den upphandlade trafiken sträcker sig över många år och det kommer att ta tid att ändra strukturen på hela avtalsmassan, även om viktiga initiativ för förändring kan tas vid varje ny upphandling. 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. Dessutom bör sägas att incitament i avtal inte är ett mål i sig – tanken är att incitament ska leda till mer resande för en given kostnad. Avtal helt utan incitament kan också ha sin roll, till exempel om det anses att en operatör har ytterst begränsade möjligheter påverka resandet.

Variablerna som beskriver avtalen – avtalens storlek, typen av område som trafikeras, avtalets längd, incitamentsstruktur etcetera. – samvarierar på många olika sätt. Avtal i storstad (särskilt Stockholm) är stora, till stor del nytecknade och med höga incitament. Eftersom olika variabler samvarierar med varandra så måste orsaks samband sökas med statistiska metoder, men den analysen faller utanför denna rapport. En statistisk analys av avtalens egenskaper som dess effektivitet gjordes i Vigren (2017). Bland resultaten visas att kostnaden – allt annat lika – ökar om trafik utförs i tätbefolkade områden och så även om trafiken körs i egen regi (dvs. inte handlas upp på en konkurrensutsatt marknad). Däremot finner man inga signifikanta effekter

av incitamentsstrukturen i avtalen, på kostnaden. I analysen ingår inte att säga om incitament kanske snarare påverkar antal resenärer.

Mer detaljerade jämförelser gör RKM allra bäst eftersom de har god kännedom om sin marknad och mer i detalj kan bedöma hur likt eller olikt deras trafikbehov är ett annat läns. Man kan t.ex. jämföra det egna länets trafik med andra liknande läns, eller jämföra olika städers trafik, för de fall där avtal tecknats för enbart stadstrafik. Vilken skillnad i kostnadsstruktur och resenärsvolymer har man? Kan skillnader på något vis förklaras av olika typer av avtal, av olika incitamentsstruktur, eller av användandet av mindre eller större avtal? Jämförelse kan också göras för likartade trafikområden mindre än län t.ex. för stadstrafik och då använda de avtal som finns som är begränsade till just stadstrafik.

## 4 Tågavtal för regional trafik

Att kartlägga avtal för regional kollektivtrafik med tåg, är mer komplicerat än motsvarande för bussavtalen. Tågtrafiken består av trafiksystem där gränsen inte är alldeles klar mellan lokal, regional och interregional trafik. Gränsen mellan kommersiell trafik och subventionerad trafik är inte heller alltid trivial. RKM kan ge en operatör bidrag till tågtrafik, men där fordonen inte inkom används för den subventionerade trafiken. Därmed kan det på samma tåg sitta passagerare bredvid varandra och resa samma sträcka, men där den ene reser med subventionerat länstrafikkort och den andre reser med en kommersiell biljett.

Det finns idag ingen löpande insamling av uppgifter om vilka tågavtal som reglerar den regionala subventionerade tågtrafiken. Trafikanalys har tagit hjälp av en konsult<sup>42</sup> för att göra en kartläggning av tågavtalen.

Enligt *Regional linjetrafik* var år 2016 RKM:s samlade kostnader för upphandlad tågtrafik 8,5 miljarder kronor. Av de totala kostnaderna täcktes 52 procent av biljettintäkter och 48 procent av offentliga bidrag. (Trafikanalys, 2017, Tabell T1)

Av alla *avgångar* i den *regionala* tågtrafiken är ungefär 95 procent *anordnade* av RKM och således var resterande 5 procent anordnade av kommersiella aktörer.<sup>43</sup> Regional tågtrafik har störst kommersiell andel i Örebro län (29 procent), Västmanlands län (22 procent) och Uppsala län (19 procent). Exempel på *kommersiell* regional tågtrafik är Arlanda Express och trafik på Mäljarbanan. Exempel på subventionerad tågtrafik är Öresundstrafiken och Norrtågs trafik och största delen av Mälardalstrafiken genom Mälarb.

Det finns två olika slags spårbunden trafik i länen: dels trafik som går i egna *slutna system*, dels trafik som går på det allmänna järnvägsnätet och därmed konkurrerar om utrymme med annan persontrafik och även med godstrafik. Avtal för trafiken i *slutna system* som vi har fått uppgifter om är i storleksordning efter antal tågakilometer följande (och med operatör inom parentes):

- Stockholms tunnelbana (MTR)
- Roslagsbanan (Arriva)
- Tvärbanan, Nockebybanan och Saltsjöbanan (Arriva)
- Norrköpings spårväg (Transdev)
- Lidingöbanan och Spårväg City under utbyggnad (Stockholms Spårvägar AB)

Uppgifter saknas för Göteborgs spårtrafik (körs av kommunalägda Göteborgs Spårvägar AB). Det största avtalet är för Stockholms tunnelbana med knappt 13 miljoner tågakilometer per år följt av Roslagsbanan med drygt 3 miljoner tågakilometer.

Enligt den information vi samlat in regleras tågtrafiken som går på det allmänna järnvägsnätet av 16 avtal. Vi har jämfört dessa 16 avtal med rapporteringen av alla Sveriges tågavtal till

---

<sup>42</sup> PwC Sverige

<sup>43</sup> Dessa andelar av RKM-anordnad respektive kommersiell trafik har beräknats utifrån Samtrafikens tidtabeller. Siffrorna här är preliminära. Definitiva andelar och beskrivning av metoden kommer att presenteras för första gången i statistiken *Regional linjetrafik 2017* (publiceras 27 juni 2018).

CERRE<sup>44</sup> (Nilsson, 2017) och vi drar slutsatsen att dessa 16 avtal troligen är heltäckande vad gäller själva avtalen. Däremot finns det brister i de uppgifter vi fått om det samlade utbudet.<sup>45</sup> Tågavtalen sammanfattas i Bilagan men vi ger nedan en summarisk sammanfattning av dem.

### Vilka operatörer finns på marknaden?

Trafiken enligt de 16 avtalen för regional tågtrafik körs av sex olika operatörer (Tabell 4.1). Operatörerna kan bilda regionala dotterbolag som DSB Uppland AB, Arriva Östgötapendeln AB och SJ Götalandståg AB. Här benämner vi dem vid deras huvudnamn och i storleksordning efter antal tågkilometer per år.

Förutom Mälardalstrafiken har SJ och dess regionala bolag avtal för Väststågen med både regionaltåg och pendeltåg från Göteborg plus Kinnekulletågen, Tåg i Bergslagen och Vänerståg. Näst störst operatör i den subventionerade tågtrafiken är Arriva med tre avtal (Pågatågen i Skåne respektive Blekinge samt Östgötapendeln) följt av Transdev med tre avtal (Öresundståg, Krösatågen och Kustpilen i Kalmar län). Därefter följer MTR som med ett avtal för Stockholms pendeltågstrafik blir den fjärde största operatören mätt i tågkilometer. Tågkompaniet har tre avtal (Norrtåg, Xtåg och Värmlandstrafiken) och DSB har ett avtal för Upptåget.

Tabell 4.1. Operatörer i avtalen för subventionerad regional tågtrafik. Antal avtal samt miljoner tågkilometer, år 2017.

Operatör	Ägande	Antal avtal	Tågkm (2017), miljoner
SJ	Statligt (Sverige)	5	25
Arriva	Statligt (Tyskland)	3	19
Transdev	Halvstatligt (Frankrike)	3	15
MTR	Halvstatligt (Hongkong)	1	11
Tågkompaniet	Statligt (Norge)	2	9
DSB	Statligt (Danmark)	1	4
<b>Samtliga</b>		<b>16</b>	<b>83</b>

Källa: Trafikanalys egen avtalsinsamling samt om ägandet Nilsson (2017). Statligt ägande avser här majoritetsägandet, t.ex. MTR har en minoritet av andra ägare än staten.

Precis som för den subventionerade regionala busstrafiken är det statliga ägandet helt dominerande bland tågoperatörerna. Samtliga operatörer i upphandlad tågtrafik (Tabell 4.1) är statliga eller halvstatliga (jämför Tabell 3.3 för bussoperatörerna). Nilsson (2017, sidan 14) konstaterar i sin rapport att endast ett privatägt företag kör någon tågtrafik alls i Sverige idag: Tågab som bedriver kommersiell trafik från och till Göteborg via Kil och Ställdalen till Dalarna och Gävle. Till detta vill vi foga Skandinaviska Jernbanor, som också är privatägt och trafikerar Uppsala – Göteborg med Blå Tåget.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Centre for Regulation in Europe (CERRE).

<sup>45</sup> Enligt *Regional linjetrafik* organiserar RKM tillsammans ett utbud av regional tågtrafik om knappt 119 miljoner tågkilometer (år 2016, Trafikanalys 2017). De 16 avtalen vi fått information om summerar dock bara till 82 miljoner tågkilometer.

<sup>46</sup> [www.blataget.com](http://www.blataget.com)

## Avtalstyper

Som vi har diskuterat tidigare för bussavtalen (se avsnitt 3.2) är inte termerna som benämner avtal varken klart definierade eller namnskyddade. Hur avtalen benämns ger därför inte en klar bild av avtalets karaktär. De avtalstyper som uppgiftslämnarna har angett är trafikavtal, produktionsavtal, incitamentsavtal och tjänstekoncession. Ett exempel på en ren tjänstekoncession är SJ:s avtal med MÅLAB för Svealandsbanan, UVEN, Sörmlandspilen och Nyköpingsbanan. För detta avtal gäller för den kommersiella delen att SJ får intäkter av resandet och bär risken för dessa intäkter, och dessutom erhåller de en årlig ersättning från MÅLAB. Dessutom gäller sedan hösten 2017 i hela Mälardalen biljettsamarbetet Movingo som integrerar regionaltågstrafiken och lokaltrafiken. "Movingo gäller på SJ:s tågavgångar med Movingo-giltighet, TrosaBussen samt i all lokaltrafik i Mälardalen som bedrivs av SL, Sörmlandstrafiken, UL, VL, Länstrafiken Örebro och Östgötatrafiken".<sup>47</sup> SJ driver nu trafiken på olönsamma regionaltrafiklinjer i Mälardalen (i Mälardalen enligt ett övergångsavtal som löper t.o.m. år 2020. SJ utför inledningsvis trafik åt MÅLAB med SJ:s befintliga tåg, i huvudsak lokdragna personvagnar. I slutet av avtalsperioden fasas loktågen ut och ersätts med MÅLAB:s egna fordon.<sup>48</sup>

## Incitament i avtalen

Vi har samlat in *total* kostnad per tågavtal (vi har ej fått svar för alla avtal, men för de flesta) men inte så detaljerat som vi gjort för bussavtalen. Därmed kan vi inte beräkna någon *styrka i incitamenten* för varje avtal, en incitamentsandel, såsom vi gjort för bussavtalen (se avsnitt 3.3). I princip samtliga tågavtal har någon form av incitament. De incitament som nämns är antal resenärer, punktlighet, kundnöjdhet och andra typer av utförandekvalitet (kan ha med ombordpersonal, fordon eller information att göra). Vissa avtal fokuserar på positiva incitament medan andra har avdrag vid kvalitetsbrister, som t.ex. brist på punktlighet. Se vidare exempel på incitament i de olika avtalen i Bilagan (Tabell 0.1).

## Kompletterande avtal

Avtalen för tågtrafiken är komplexa såtillvida att de kan skilja mycket åt att vissa komponenter kan ingå i vissa avtal och inte i andra. Ett exempel är att det kan i avtalet ingå underhåll av vagnar, bara lättare underhåll eller inget underhåll alls. Dessutom finns det ofta kompletterande avtal för t.ex. hur underhåll av tåg ska skötas.

I många fall finns också kompletterande samverkansavtal som specificerar hur inblandade parter gemensamt ska utveckla t.ex. Öresundstågstrafiken vad gäller drift, ekonomi och marknadsföring. För Mälabs uppdrag i Mälardalen finns ett samverkansavtal undertecknat av ägarna: de sex ingående länens RKM.<sup>49</sup> Samverkansavtalet reglerar allt från utbud och prissättning till köp av fordon.<sup>50</sup>

## Vilka biljetter säljs på tågen?

I den regionala kollektivtrafiken med *buss* som subventioneras av RKM är det helt dominerande förfarandet att enbart biljetter som säljs via RKM eller länstrafikbolaget gäller på bussen. Undantag är t.ex. vissa busslinjer längs Norrlandskusten där RKM köper giltighet på längre kommersiella busslinjer. På dessa bussar kan det alltså åka både resenärer som köpt en subventionerad biljett och en "fullpriselbiljett".

<sup>47</sup> <https://www.movingo.se/mer-om-movingo/det-har-ar-movingo>

<sup>48</sup> Berörda linjer är Svealandsbanan (med trafik Örebro – Eskilstuna – Stockholm med ett fåtal tåg till/från Uppsala), Nyköpingsbanan (Norrköping – Nyköping – Stockholm), Sörmlandspilen (Hallsberg – Katrineholm – Stockholm) samt linjen Linköping – Norrköping – Eskilstuna – Västerås – Sala. På Mälärbanan och de lokala regionaltågen mellan Stockholm och Uppsala (traditionellt kallade "Uppsalapendeln") utför SJ regionaltågstrafik kommersiellt utan ersättning från MÅLAB (se vidare <http://www.malab.se/>)

<sup>49</sup> Stockholm, Uppsala, Södermanland, Östergötland, Västmanland och Örebro län

<sup>50</sup> <http://www.malab.se/nytrafik/styrdokument>

Vad gäller de regionala tåg så är det vanligare att resenärer på samma tåg kan ha olika biljetter. För Norrtågs turer gäller pendlarkort (för resor till arbete och skola) samt reskassa som RKM subventionerar och i övrigt är det operatören (Tågkompaniet) som bestämmer pris och produkter. På Upptåget är det däremot enbart färdbevis som köps via Uppsala länstrafik och i vissa fall omgivande län som gäller. På Pågatågen (Arriva är operatör) är det Skånetrafikens biljettsystem som gäller samt vissa TågPlus-biljetter.



## 5 Avslutande kommentarer

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. Bristande dokumentation och uppföljning av både anbudsförandet och den följande trafiken har rapporterats av flera (Nilsson, 2011, Trafikanalys, 2014B, Vigren 2017).

Problemet med bristande uppföljning av subventionerad kollektivtrafik är ingalunda enbart en svensk företeelse. EU-kommissionen (2016) har konstaterat att uppföljning redan på en lagstadgad nivå enligt EU:s kollektivtrafikförordning, brister i egentligen samtliga länder. *"Our analysis indicated that competent authorities had not always prepared these reports or, if they had, they had not been collated or published centrally by the Member States."*

Trafikanalys anser att en uppföljning på avtalsnivå är nödvändig för att kunna styra och utveckla 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).

En samlad översikt över kommande upphandlingar är viktig information för varje RKM så att inte alla län 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. Svensk kollektivtrafik publicerar en lista som innehåller de flesta kommande upphandlingar t.o.m. år 2022.<sup>51</sup> Med den insamling av avtal som Trafikanalys gjort är det en relativt enkel sak att sammanställa en kompletterande lista över alla avtal som löper ut respektive år samt deras omfattning och vissa egenskaper som nuvarande incitamentsstruktur.

För att få en kontinuerlig datainsamling av avtalsinformation behöver en aktör ha uppgiften att sköta insamlingen. EU-kommissionens riktlinjer föreslår att detaljerad avtalsinformation bör "offentliggöras på en central webbplats, som exempelvis en webbplats som tillhör en sammanlutning av behöriga myndigheter eller transportministeriet".<sup>52</sup> Användare av data på avtalsnivå skulle främst vara RKM själva, men även många andra såsom operatörer, branschorganisationer, forskare samt tjänstemän och politiker i stat, landsting och kommuner.

Att samla in och tillhandahålla detaljerade uppgifter om löpande avtal i den subventionerade kollektivtrafiken ligger utanför Trafikanalys nuvarande uppdrag. Idag saknas en utpekad aktör för att samla in uppgifter om avtal för upphandlad kollektivtrafik.

<sup>51</sup> <http://www.svenskkollektivtrafik.se/globalassets/svenskkollektivtrafik/dokument/natverk-och-moten/upnat/upphandlingsschema-sverige-rapport-2017-2022.pdf>

<sup>52</sup> 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>



# Referenser

EU-kommissionen (2016). Study on economic and financial effects of the implementation of Regulation 1370/2007 on public passenger. Final Report, February 2016. Ref. 22765001.

Nilsson, J-E. (2011). Kollektivtrafik utan styrning. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2011:6.

Nilsson, Jan-Eric (2017). Konkurrens på och om marknaden för persontrafik med tåg. Svenska erfarenheter. VTI Notat 9-2017.

Finansdepartementet (2017). Statistik på upphandlingsområdet. Ds 2017:48.

ORR (2012). Costs and Revenues of Franchised Passenger Train Operators in the UK. ORR Report, November 2012.

Pyddoke, R. och Lindgren, H. (2016). Uppföljning av E20-avtalen. K2 Research 2016:18.

Regeringen (2016). Upphandling av vissa kollektivtrafiktjänster. Regeringens proposition 2016/17:28.

Sandberg, L. (2017). Mer kollektivtrafik och samhällsnytta för pengarna. Rapport Svensk kollektivtrafik, december 2017.

SKL (2018). Öppna jämförelser – kollektivtrafik 2017. Sveriges kommuner och landsting. ISBN: 978-91-7585-603-2

Sweco (2015). Processutvärdering av arbete med det öppna marknadstillträdet i kollektivtrafiken i Västra Götaland. Sweco Transportsystem SB, Slutrapport 2015-01-23.

Sweco (2016). Trafik i egen regi – ett alternativ för Länstrafiken i Jämtland? SWECO, Uppdragsnummer 7001044, 2016-02-12.

Trafikanalys (2012). Avtalen för den upphandlade trafiken – en pilotstudie. Trafikanalys PM 2012:12.

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

Trafikanalys (2014A). En förbättrad kollektivtrafik – utvärdering av två reformer Trafikanalys Rapport 2014:14.

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

Trafikanalys (2015). Avtal för upphandlad kollektivtrafik 2013. Trafikanalys Rapport 2015:13.

Trafikanalys (2017). Regional linjetrafik. Trafikanalys Statistik 2017:20.

Urbanet Analyse (2017). Hur får vi mer kollektivtrafik för pengarna? Ekonomisk analys av perioden 2000–2015 av svensk upphandlad kollektivtrafik. Rapport 118/2017.

X2 (2013). Avtalsprocess för fördubblad kollektivtrafik. Hur ska branschens avtalsarbete utvecklas för att fördubbla resande och marknadsandel i kollektivtrafiken? Rapport juni 2013 från Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik.

# Bilaga

## Insamling av data för bussavtalen

Trafikanalys har vid tre olika tillfällen samlat in data från samtliga RKM om deras upphandlade busstrafik på *avtalsnivå*. En pilotundersökning (Trafikanalys, 2012) genomfördes hösten 2012 för att utifrån dess resultat senare samla in uppgifter i en webapplikation (hösten 2013). Efter den andra insamlingen upptäcktes så mycket fel i datamaterialet att det inte var meningsfullt att göra en kvantitativ analys av det. Ett omfattande arbete var nödvändigt för att höja kvaliteten på insamlade uppgifter. Under våren 2014 besökte vi därför 8 av 21 RKM, däribland de tre storstadslänens RKM. Diskussioner fördes om hur RKM samlar in uppgifter om till exempel antal påstigande på bussar och tåg, hur uppgifterna lagras och hur de eventuellt kan tas fram för ett enskilt avtal. Från besöken var det tydligt att de flesta RKM bör kunna ta fram de flesta uppgifter som efterfrågas i denna undersökning, på avtalsnivå.

Data som beskrivs i föreliggande rapport samlades in via en webapplikation under hösten 2016. Inför datainsamlingen fick varje RKM ett skraddarsytt underlag. Syftet var att försöka höja kvaliteten i insamlingen. Varje läns skraddarsydd underlag innehöll:

- data om de bussavtal de tidigare lämnat uppgifter om
- jämförelser mellan summan av dessa bussavtal och bussuppgifter för samma län enligt statistiken *Lokal och regional kollektivtrafik* (numera *Regional kollektivtrafik*, se Trafikanalys, 2017)

Även om det kan råda viss diskrepans mellan summan av de enskilda bussavtalen och de aggregerade länsuppgifterna för busstrafiken enligt LoRK i samma län, så ska utbud, resande och kostnader vara på ungefär samma nivå. I de fall uppgifter om avtal föreföll orimlig så påtalades detta och RKM ombads se över eventuella felaktigheter.

För åtminstone utbudskilometer, antal påstigande och trafikeringskostnader är summan av avtalsuppgifterna för de flesta länen mycket nära uppgifterna från länsens aggregerade uppgifter i den länsvisa statistiken för samma år (Trafikanalys, 2015). 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. För ytterligare detaljer om vilka variabler som samlats in för varje avtal hänvisas till beskrivning i Trafikanalys (2015, se Bilaga).

## Insamling av data för tågavtalen

Vi tog hjälp av PwC Sverige för att kartlägga de tågavtal som RKM handlat upp med operatörer. Kartläggningen gjordes hösten 2016. PwC tog kontakt med samtliga RKM som är inblandade i tågavtal (alla län utom Gotland) samt med SJ, Mälardalen, Norrtåg, Tåg i Bergslagen och Trafikverket. Vissa aktörer kunde relativt enkelt och snabbt redogöra för de avtal de var involverade i, medan andra hade vissa problem. Vi fick uppgifter om antal tågakilometer i avtalet för all trafik utom SJ:s trafik i Mälardalen. Några avtal saknar också uppgift om hur stor ersättning operatören fått i kronor. I den sammanställning av tågavtalen som redovisas i rapporten (Tabell i bilaga ) anger vi därför inte kostnad för respektive kontrakt.

Tabell. Avtal för upphandlad regional tågtrafik, år 2017.

<i>Avtal</i>	<i>Inblandade län</i>	<i>Operatör</i>	<i>Banor avtalet omfattar</i>	<i>Tågkm/år (2017), tusental</i>	<i>Startår</i>	<i>Slutår</i>	<i>Option, antal år</i>	<i>Incitament som nämns i avtalet</i>
Pågatågen	Skåne	Arriva	Skånebanan, Södra Stambanan, Trelleborgsbanan, Markarydbanan, Västkustbanan, Marieholmsbanan, Blekinge Kustbana, Österlenbanan	15 200	2007	2018	0	Kvalitetsincitament förekommer för att tillfredsställa kunderna bl.a. punktlighet.
Öresundståg	Skåne, Halland, Västra Götaland, Kronoberg, Kalmar och Blekinge	Transdev	Danmark – Malmö C, Göteborg/Kalmar/Karlskrona	12 440	2014	2019	2	Inget resandeincitament, däremot förekommer kvalitetsincitament och krav som kan påverka grundersättningen (bl.a. punktlighet och kundnöjdhet).
Västtågen (Tåg 2015)	Västra Götaland, Halland och Jönköping	SJ	Regionaltåg på Västra Stambanan, Bohusbanan, Norge–Vänerbanan, Älvsborgsbanan, Jönköpingsbanan, Kust till Kustbanan, Västkustbanan, Viskadalsbanan samt pendeltåg Göteborg – Alingsås/Kungsbacka/Älvängen	11 000	2015	2024	3	Resande och kundnöjdhet
Pendeltåg i Stockholm	Stockholm	MTR	Pendeltåg	10 750	2016	2026	4	Finns en försäljningsprovision som trafikutövaren kan erhålla om ett visst antal biljetter säljs.

<i>Avtal</i>	<i>Inblandade län</i>	<i>Operatör</i>	<i>Banor avtalet omfattar</i>	<i>Tågkm/år (2017), tusental</i>	<i>Startår</i>	<i>Slutår</i>	<i>Option, antal år</i>	<i>Incitament som nämns i avtalet</i>
Mälardalstrafiken	Stockholm, Uppsala, Södermanland, Östergötland, Västmanland och Örebro	SJ	Svealandsbanan, UVEN, Sörmlandspilen, Nyköpingsbanan	7 000	2017	2020	2	De kommersiella villkoren innebär att SJ erhåller intäkter av resandet och bär risken för dessa intäkter, och dessutom erhåller en årlig ersättning från MÅLAB.
Tåg i Bergslagen	Dalarna, Gävleborg, Västmanland samt Örebro	SJ	Laxå–Avesta Krylbo–Gävle, Mjölby–Borlänge–Gävle, Mora– Sala–Västerås, Ludvika–Västerås	5 794	2016	2026	1	Punktlighet och utförandekvalitet
Norrtåg	Västerbotten, Norrbotten, Jämtland, Västernorrland	Tågkompaniet	Ådalsbanan/Botniabanan Sundsvall–Umeå (Botniaavtalet fram till 2025) och trafik som staten tidigare avtalat Sundsvall– Östersund–Storlien samt Luleå– Kiruna. Dessutom utökad trafik som omfattar ytterligare turer på de två banor som staten tidigare avtalat, samt trafik Umeå–Vännäs, Umeå–Lycksele och Umeå–Luleå.	5 500	2016	2025	0	–
Upptåget	Uppsala	DSB	Ostkustbanan/Dalabanan	3 650	2011	2021	0,5	Resandeincitament
Östgötapendeln	Östergötland	Arriva	Södra Stambanan och godsstråket genom Bergslagen	3 400	2015	2025	4	Punktlighetsincitament (tillägg eller avdrag beroende på resultat)

<i>Avtal</i>	<i>Inblandade län</i>	<i>Operatör</i>	<i>Banor avtalet omfattar</i>	<i>Tågkm/år (2017), tusental</i>	<i>Startår</i>	<i>Slutår</i>	<i>Option, antal år</i>	<i>Incitament som nämns i avtalet</i>
Krösatågen	Kronoberg, Kalmar, Blekinge, Skåne	Transdev	Nässjö – Halmstad, (Oskarshamn) Eksjö – Nässjö – (Jönköping), Vetlanda – Nässjö, Växjö – Värnamo – Jönköping, Tranås – Nässjö – (Jönköping), Jönköping – Nässjö – Alvesta – Växjö, Hässleholm – Växjö, Emmaboda– Karlskrona/Kalmar	1 750	2013	2018	3	Punktlighet och kundnöjdhet
X-Tåg	Gävleborg	Tågkompaniet	Norra stambanan och Ostkustbanan	1 700	2014	2024	0	Kvalitetskrav förekommer som kan reducera ersättningen.
Värmlandstrafik	Värmland	Tågkompaniet	Värmlandsbanan och Fryksdalsbanan	1 651	2009	2018	2	Resandeincitament
Kustpilen	Östergötland och Kalmar	Transdev	Stångadal och Tjustbanorna	1 300	2014	2020	2	Diverse kvalitetsincitament
Västtågen (Tåg 2016)	Västra Götaland	SJ	Kinnekullebanan, Västra Stambanan, Älvsborgsbanan	1 000	2016	2024	3	Resande och kundnöjdhet
Vänertåg	Västra Götaland och Värmland	SJ	Vänerbanan	348	2012	2018	2	–
Pågatågstrafik i Blekinge	Blekinge	Arriva	Blekinge Kustbana	170	2014	2016	2	Kvalitetsincitament förekommer för att tillfredsställa kunderna bl.a. punktlighet.

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.