

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

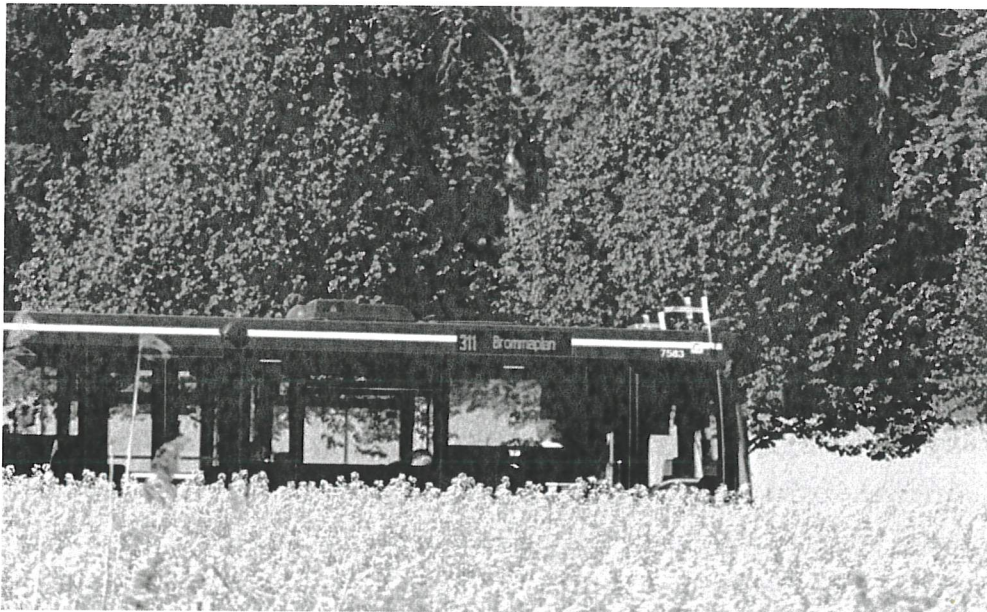
RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
3015409

Infosäk. klass
K2 (Känslig)

Handläggare
Åsa Damne
+46 (0)8-123 340 91
asa.damne@regionstockholm.se

Utredning egen regi för trafikaffärer



Region Stockholm
Trafikförvaltningen
105 73 Stockholm

Leveransadress:
Lindhagensgatan 100
Godsmottagningen
112 51 Stockholm

Telefon: 08-123 316 00
Fax: 08-123 316 06
registrator.tf@regionstockholm.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.regionstockholm.se

Besök oss: Lindhagensgatan 100. Kommunikationer: Stadshagen/Thorildsplan

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	6
2	Bakgrund.....	10
2.1	Uppdraget	10
2.2	Tidplan.....	11
2.3	Metodik.....	11
3	Nuläge.....	12
3.1	Avtalsportfölj	12
3.2	Upphandlingsplan	12
3.2.1	Översiktlig upphandlingsplan	13
3.2.2	Upphandlingsplan buss	13
3.2.3	Upphandlingsplan spår	14
3.2.4	Upphandlingsplan Sjö	14
4	Omvärld	15
4.1	Driftsformer för kollektivtrafik i Sverige.....	15
4.2	Erfarenheter från Region Uppsala.....	16
4.2.1	Driftsform	16
4.2.2	Erfarenheter från egen regi	17
4.3	Erfarenheter från Region Västmanland	18
4.4	Erfarenheter från Region Örebro	19
4.4.1	Styrmodell.....	19
4.4.2	Personal och arbetsmiljö	20
4.4.3	Erfarenheter av egen regi.....	20
4.5	Erfarenheter från Svealandstrafiken	22
4.5.1	Bakgrund.....	22
4.5.2	Svealandstrafikens framgångsfaktorer	22

4.5.3	Omfattning av egen regi.....	22
4.5.4	Juridiska aspekter.....	23
4.5.5	Ekonomisk effektivitet, kort och lång sikt	23
4.5.6	Organisation och styrning	23
4.5.7	Personal och kompetensförsörjning.....	23
4.5.8	Tillgångsförvaltning.....	24
4.5.9	Innovation och flexibilitet.....	24
4.6	Erfarenheter från Region Norrbotten.....	24
4.6.1	Luleå lokaltrafik.....	25
4.6.2	Länstrafiken Norrbotten.....	26
4.7	Erfarenheter från utvärderingar av egen regi som driftsform	26
4.8	Erfarenheter från närliggande branscher	29
4.8.1	Sjöfartsverket.....	29
4.8.2	Trafikverket.....	30
4.9	Slutsatser från benchmark.....	32
5	Marknad.....	32
5.1	Marknadsöversikt	32
5.2	Upphandlad kollektivtrafik.....	34
6	Förutsättningar och antaganden för egen regi i Region Stockholm.....	36
6.1	Juridiska aspekter - övergripande	36
6.1.1	Kommunallagen.....	36
6.1.2	Kollektivtrafiklagstiftning.....	37
6.1.3	Arbetsrätt	37
6.1.4	Upphandlingslagstiftningen	40
6.1.5	Säkerhetsskyddslagstiftningen	40
6.2	Juridiska aspekter - trafiklagsspecifik lagstiftning	41
6.2.1	Sjöfart.....	41
6.2.2	Buss.....	42
6.2.3	Järnväg.....	42

6.2.4	Spår	43
6.3	Tidsåtgång för implementering av egen regi	44
6.3.1	Avgränsning baserat på tidsaspekten	46
6.4	Organisation och styrning	46
6.4.1	Förutsättningar för organisation och styrning	46
6.4.2	Organisatoriska förutsättningar buss	48
6.4.3	Organisatoriska förutsättningar sjö.....	49
6.5	Verksamhetsutformning och förmågor hos egen regi-bolag.....	50
6.5.1	Tillstånd	55
6.5.2	Fordon och fartyg.....	57
6.5.3	Depåer, lokaler, verkstäder.....	59
6.5.4	Underhåll och städning	59
6.5.5	Centrala funktioner inklusive upphandlingsorganisation.....	59
6.5.6	Personalförsörjning	60
7	Trafikavtal möjliga för egen regi.....	61
7.1.1	Fakta om E31 Sigtuna, Upplands-Väsby	61
7.1.2	Fakta om E32 Ekerö	64
7.1.3	Fakta om skärgårdstrafiken.....	66
7.1.4	Fakta om pendelbåtslinje L82	69
8	Utvärderingsperspektiv	70
8.1	Juridiska aspekter.....	70
8.2	Organisation och styrning	71
8.3	Ekonomisk effektivitet.....	73
8.3.1	Kostnad för etablering av egen regi verksamhet	73
8.3.2	Kostnad för att bedriva busstrafik i egen regi.....	74
8.3.3	Sammanfattning ekonomisk effektivitet	79
8.4	Verksamhet och leverans.....	79
8.4.1	Personal och kompetensförsörjning.....	80
8.4.2	Kvalitet på utförande av trafiken och kringliggande tjänster.....	82

8.4.3	Tillgångsförvaltning.....	87
8.4.4	Hållbarhet (miljö, social hållbarhet)	88
8.5	Innovation och flexibilitet.....	89
8.6	Marknadspåverkan	90
8.6.1	Sjö	90
8.6.2	Buss.....	91
8.6.3	Sammanfattning av marknadspåverkan.....	92
8.7	Behov av verksamhetsutveckling.....	93
9	Sammanfattning av utvärderingen av kollektivtrafik i egen regi	95
9.1	Effektmål.....	95
9.1.1	Högre kvalitet, kostnadseffektivitet och förbättrad styrning	96
9.1.2	Bättre arbetsmiljö och minskad stress, lägre personalomsättning för bussförare	96
9.1.3	Bättre trafikplanering och styrning med fokus på information och service till resenärer	97
9.1.4	Referensobjekt att jämföra upphandlingar med	98
9.2	Sammanfattning av utvärderingsperspektiv	98
10	Riskanalys.....	101
11	Slutsatser	105

1 Sammanfattning

Denna utredning är resultatet av ett uppdrag i Budget 2024 för Region Stockholm (RS 2023-0160). Uppdraget var formulerat: *"Trafiknämnden uppdras att under mandatperioden identifiera minst ett trafikavtal som är lämpligt att driva i egen regi. Avtalet för pendeltågstrafiken ska särskilt övervägas i det här sammanhanget."*

Under kvartal 1 2024 gjordes en snabbutredning av förutsättningarna för att bedriva pendeltågstrafiken i egen regi. Resultatet blev att uppdraget omformulerades till att fokusera på buss- och sjötrafik. Under våren har uppdraget avgränsats ytterligare till att endast utvärdera möjliga bussavtal.

Uppdraget har genomförts genom benchmark, intervjuer och möten med de regioner i Sverige som idag tillhandahåller kollektivtrafik i egen regi, genom studier av tillgängliga branschrapporter, analys av tillgängliga kostnadsnyckeltal samt involvering av sakkunniga inom trafikförvaltningen, Region Stockholm.

Utredningen har tagit en bredare ansats än vad uppdraget var formulerat och försökt att beskriva förutsättningar för samt nyttor och risker med att bedriva kollektivtrafik i egen regi. Eftersom tid för implementering varit en viktig förutsättning har två bussavtal/bussområden utkristalliserats för den fördjupade utvärderingen. Dessa bussområden är Sigtuna, Upplands-Väsby och Ekerö. Utredningen tar inte ställning till vilket av dessa som är mest lämpligt, utan de används främst för att applicera olika ekonomiska antaganden.

Utredningen utvärdera förutsättningarna för kollektivtrafik i egen regi ur ett antal perspektiv:

- Juridisk aspekter
- Organisation och styrning
- Ekonomisk effektivitet
- Verksamhet och leverans
 - Personal och kompetensförsörjning
 - Kvalitet på utförande av trafik och kringtjänster
 - Tillgångsförvaltning
 - Hållbarhet
- Innovation och flexibilitet
- Marknadspåverkan

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956

Infosäk. klass
K2 (Känslig)

Den rådande uppfattningen i kollektivtrafikbranschen i Sverige sedan många år är att upphandlad kollektivtrafik är den bästa driftsformen för att säkerställa effektiv kollektivtrafik med hög kvalitet. Studier visar att det dock inte finns så mycket forskning eller utredningar som faktamässigt kan belägga att detta är helt sant.

Sex av 21 regioner i Sverige har trots den rådande uppfattningen valt att organisera hela eller delar av kollektivtrafiken i egen regi. I genomförd benchmark finns inga tydliga belegg för att dessa verksamheter är mindre effektiva eller levererar sämre kvalitet, utan snarare att de är i nivå med upphandlade verksamheter. Det finns dock en uppfattning hos dessa regioner att kostnaderna blir något högre, men att arbetsmiljön, kvaliteten och till viss del flexibiliteten blir bättre. Det finns dock inga faktabaserade studier som vare sig stödjer eller motsäger denna uppfattning heller. De regioner som över tid har utvärderat egen regi som driftsform har valt bort det alternativet av respekt för den stora förändring som byte av driftsform skulle kräva samt risken för ineffektivitet.

Utredningen visar att det inte finns några juridiska, organisatoriska eller styrningsmässiga hinder för att övergå från upphandlad kollektivtrafik till egen regi. Det finns dock en omfattande lagstiftning samt organisatoriska och styrningsmässiga parametrar som en egen regi verksamhet måste ta hänsyn till. God styrning är en förutsättning för både ekonomisk effektivitet och kvalitet.

Ur ekonomiskt perspektiv finns det två aspekter att ta hänsyn till, dels kostnaden för att etablera en egen verksamhet, dels den löpande kostnaden för att bedriva verksamheten. Etableringskostnaden blir i princip den samma oavsett om det är ett eller flera trafikområden som väljs. Att etablera bolag, skapa ledningssystem, ansöka om tillstånd, handla upp bussar och skapa den IT-plattform som krävs är i huvudsak samma oavsett omfattning på den trafik som ska utföras.

Utredningen visar att kostnaden för att etablera verksamhet för busstrafik i egen regi blir i storleksordningen 180-220 miljoner kronor, där kostnaden för att etablera nödvändiga IT-system dominerar. Etableringskostnaden bedöms vara relativt oberoende av om ett eller flera trafikområden omfattas, vilket gör kostnaden hög om endast ett trafikområde berörs. Det är ej klarlagt om etableringskostnaden kan betraktas som investering och skrivas av. Troligen är det bara vissa IT-kostnader som kan hanteras som investering. Oavsett hur

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956

Infosäk. klass
K2 (Känslig)

etableringskostnaden kan hanteras redovisningsmässigt kräver ett beslut om egen regi bred förankring och långsiktighet.

Den löpande kostnaden för att bedriva trafiken bedöms baserat på gjorda antaganden blir 10-20% högre per utbudskilometer vid egen regi än vad det hade blivit om trafiken handlats upp. Då har inte hänsyn tagits till att trafikförvaltningens kostnader för att leverera nödvändiga IT-lösningar framstår som mycket högre än vad etablerade kommersiella och region-/kommunalägda bolag har idag. Om trafikförvaltningens egna antaganden om löpande IT-kostnader används blir kostnaden 20-30% högre per utbudskilometer. I en egen regi verksamhet behöver fokus ligga på kostnadsstyrning där ambitionsnivå och krav balanseras mot tillgängliga ekonomiska medel.

När det gäller verksamhet och leverans har utredningen identifierat både nyttor och risker. Dessa kan sammanfattas i nedanstående punkter:

Nyttor	Risker
<ul style="list-style-type: none"> • Tryggare anställning och bättre arbetsvillkor • Bygger kompetens hos beställaren • Trafikförvaltningen blir fullt ansvarig för trafikens kvalitet och kan därmed balansera kostnader mot önskad kvalitet • Större möjligheter till förändring och flexibilitet i trafikens utbud och utformning • Full kontroll över kravställning och leverans gällande bussar och depåer • Finansiella fördelar vid inköp av bussar • Trafikförvaltningen blir fullt ut ansvarig för att leva upp till hållbarhetskrav 	<ul style="list-style-type: none"> • Svårt att upprätthålla expertkompetens för ett litet trafikområde • Konkurrerar om arbetskraft med andra kommersiella bussföretag. Risk för brist på arbetskraft • Ambitioner om bättre arbetsvillkor avseende till exempel arbetstider kan leda till lägre kostnadseffektivitet • Flexibilitet skapar kan skapa osäkra anställningsformer • Svårt att skapa effektiv styrning med en blandad portfölj av driftsformer • Initiala uppstartsproblem • Långa ledtider för investeringsbeslut • Små volymer bussar ger potentiellt högre inköspriser

	<ul style="list-style-type: none">• Svårt att uppnå innovationskraft i en relativt liten verksamhet
--	---

Marknadspåverkan vid övergång till egen regi bedöms bli relativt stor. Trafikförvaltningen är Sveriges största upphandlare av kollektivtrafik och förvaltningens agerande kommer att sätta avtryck på marknaden. Med det sätt som marknaden har utvecklats med några få stora internationella aktörer som har kapacitet att lägga anbud på trafikförvaltningens upphandlade kontrakt så finns det fördelar med att marknaden omstruktureras. Det kräver dock att de avtalsområden som fortfarande handlas över ses över så att de fortsatt blir attraktiva för de aktörer som fortsatt finns kvar.

Frågan är om det går att dra några enkla slutsatser kring de effektmål som har formulerats för egen regi. Enligt dem ska egen regi ska bidra till:

- Högre kvalitet, kostnadseffektivitet och förbättrad styrning
- Bättre arbetsmiljö och minskad stress, lägre personalomsättning
- Referensobjekt att jämföra upphandlingar med

Svaret är – det beror på. Komplexiteten i dessa effektmål är just det som denna utredning försöker belysa.

Utredningen tar inte ställning till vilken driftsform som är att föredra och lämnar heller inte några rekommendationer. Förhoppningen är att utredningen ger en så bred och balanserad bild över frågan om driftsformer som möjligt, beaktat den tid och resurser som stått till förfogande, samt ger en grund för framtida beslut.

2 Bakgrund

2.1 Uppdraget

I Budget 2024 för Region Stockholm (RS 2023-0160) framkommer att:

”Ett stort antal nya trafikavtal, motsvarande över 80 procent av den totalt köpta trafiken, kommer att upphandlas de kommande åren fram till 2026. Vid nya avtal ska hållbara, kostnadseffektiva och innovativa lösningar utgöra inriktningen. Region Stockholm ska ha ett neutralt synsätt på olika driftsformer i kollektivtrafiken vilket ska möjliggöra för övertag av viss kollektivtrafik i egen regi vid kontraktets slut. Den aktör som i god konkurrens ger bäst kvalitet, styrförmåga och beredskap ska väljas oavsett driftsform. Trafiken i egen regi ska, i likhet med upphandlad driftsform, vara tidsbegränsad.”

”Innan egenregianbud eller drift i egen regi aktualiseras, behöver en analys som påvisar större effektivitet eller andra påtagliga fördelar göras.”

”Trafiknämndens pågående uppdrag att utreda och föreslå för regionfullmäktige vilka förändringar i Region Stockholms styrande dokument som behövs för att uppnå en neutral hållning till olika driftsformer fullföljs enligt plan¹.”

Baserat på detta har följande uppdrag fastställts:

4. Trafiknämnden uppdras att under mandatperioden identifiera minst ett trafikavtal som är lämpligt att driva i egen regi. Avtalet för pendeltågstrafiken ska särskilt övervägas i det här sammanhanget.

Trafiknämnden har delegerat utförandet av uppdraget till trafikförvaltningen, avdelning Strategisk utveckling.

Effektmålen för ett eventuellt trafikavtal i egen regi är:

- Bidra till högre kvalitet, kostnadseffektivitet och förbättrad styrning
- Bättre arbetsmiljö och minskad stress, lägre personalomsättning
- Bättre trafikplanering och styrning med fokus på information och service till resenärer

¹ Avrapporterades till trafiknämnden 2024-04-17 (RS 2022-0123, TN 2024-0408)

- Att få referensobjekt att jämföra upphandlingar med

2.2 Tidplan

Uppdraget har genomförts under tidsperioden december 2023 – juni 2024 och har bestått av följande faser:

Fas	Tidsperiod
Uppstart	December 2023
Faktainsamling och benchmark	Januari-februari 2024
Politisk dialog kring effektmål och avgränsningar (Ett första underlag avseende pendeltågsavtalet färdigställs under kvartal 1 2024)	Mars 2024
Interna intervjuer och möten	April 2024
Analys och rapportskrivning	Maj-juni 2024
Informationsärenden Trafiknämnden	September 2024
Efterarbete	Oktober 2024

2.3 Metodik

Uppdraget har genomförts med målet att göra en samlad, objektiv bedömning av vilket/vilka trafikavtal som uppvisar den mest fördelaktiga balansen mellan nyttor, risker och kostnader associerade med en övergång till egen regi, med hänsyn taget till den tidsaspekt som ges av mandatperioden och avtalsportföljens förutsättningar.

Uppdraget har utvärderat förutsättningar för kollektivtrafik i egen regi utifrån följande perspektiv:

- **Tidplan för implementering**
- Juridiska aspekter
- **Organisation och styrning**
- **Ekonomisk effektivitet på kort och lång sikt**
- Personal och kompetensförsörjning
- Verksamhetsaspekter
 - **Kvalitet på utförande av trafiken och kringliggande tjänster**
 - Förvaltning av tillgångar
 - Hållbarhet (miljö, social hållbarhet)
- Innovation och flexibilitet
- Marknadspåverkan

- Behov av verksamhetsutveckling

De fetmarkerade perspektiven har prioriterats i utredningen, men alla områden är belysta. Utredningen baseras huvudsakligen på en kvalitativ analys som bygger på omvärldsbevakning och benchmark. De ekonomiska kalkylerna bygger på erfarenhetsmässiga antaganden och kostnadsnyckeltal.

Slutsatser avseende uppdraget i sin helhet rapporteras till trafiknämnden under kvartal 3 2024 i form av informationsärende. Rapporter och kalkylbilagor bifogas ärendet som underlag.

3 Nuläge

3.1 Avtalsportfölj

Trafikförvaltningens nuvarande avtalsportfölj består av ett drygt 20-tal trafikavtal fördelat enligt nedan:

- 11 trafikavtal för buss
- 4 trafikavtal för spår
- 12 trafikavtal för sjö

Hur avtalens geografiska och trafikala omfattning är utformad kan över tid variera beroende på förutsättningarna när avtalsområdena skapas inför upphandling. Avtalens indelning är utformad för att balansera aspekter som konkurrens, synergier, stordriftsfördelar, tillgång till infrastruktur samt minimering av risker.

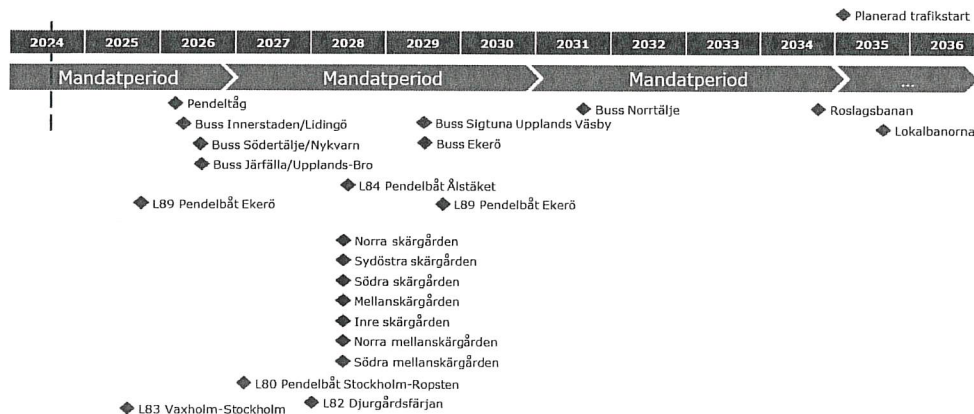
Trafikavtalens avtalstid varierar mellan ca 4-11 år, där det vanligaste är 8-10 år. Avtalsportföljen är utformad så att avtalens löptider går omlott för att arbetsbelastning och riskfördelning kopplat till upphandling och etablering av nya avtal ska bli så jämn som möjlig.

3.2 Upphandlingsplan

Trafikförvaltningen är bundna av att förhålla sig till de avtalstider som gäller för ingångna trafikavtal. Inför upphandling görs en utvärdering av innevarande avtal samt en studie för att utforma affärsinriktning inför kommande avtal. Historiskt har utgångspunkten varit att kollektivtrafiken ska bedrivas i upphandlad form. Om andra driftsformer ska utvärderas behöver detta göras med hänsyn taget till avtalstider i ingångna avtal.

3.2.1 Översiktlig upphandlingsplan

Nedan presenteras en översiktlig bild som visar när olika trafikavtal löper ut i relation till mandatperioder.



Figur 1 Översikt över upphandlingsplanen för trafikavtal

3.2.2 Upphandlingsplan buss

Nedan följer en sammanställning över upphandlingsplanen för trafikavtalen för buss.

Kontraktetsnamn	Kontraktstatus	Trafikstart	Avtalslängd
E35 Norrort	Pågående	202211	9 år
E38 Norrtälje	Pågående	202208	9 år
E36C Nacka Värmdö	Etablering	202501	10 år
E37C Huddinge/Botkyrka/Söderort	Etablering	202501	10 år
E42 Bromma/Solna/Sollentuna/Sundbyberg	Etablering	202506	10 år
E45N Handen, Nynäshamn	Etablering	202506	10 år
E45T Tyresö	Etablering	202506	10 år
E46 Innerstaden	Upphandling	202604	
E47 Södertälje, Nykvarn	Upphandling	202608	
E48 Järfälla/Upplands Bro	Upphandling	202408	
Ekerö	Pågående, studie planeras	202906	

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956

Infosäk. klass
K2 (Känslig)

Sigtuna/Upplands Väsby	Pågående, studie planeras	202906	
------------------------	------------------------------	--------	--

3.2.3 Upphandlingsplan spår

Nedan följer en sammanställning över upphandlingsplanen för trafikavtalen för spår.

Kontraktetsnamn	Kontraktstatus	Trafikstart	Avtalslängd
E34 Roslagsbanan	Pågående	202204	12 år
E43 Tvärbanan/Nockebybanan, Saltsjöbanan, Spårväg City och Lidingöbanan	Etablering	202408 (framflyttat till 2025)	10 år
E40 Tunnelbanan	Överprövat	202505	11 år
E49 Pendeltåg	Upphandling	202603	

3.2.4 Upphandlingsplan Sjö

Nedan följer en sammanställning över upphandlingsplanen för trafikavtalen för skärgårdsavtalen och pendelbåtsavtalen.

Kontraktetsnamn	Kontraktstatus	Trafikstart	Avtalslängd
E39 D1 Mellanskärgård	Pågående	202011	8 år
E29A Norra skärgården	Pågående	201604	12 år
E29E Sydöstra skärgården	Pågående	201604	12 år
E29F Södra skärgården	Pågående	201604	12 år
E39B Mellanskärgården	Pågående	201904	9 år
E39C Inre skärgården	Pågående	201904	9 år
E39D2 Södra mellanskärgården	Pågående	201912	9 år

Kontraktsnamn	Kontraktstatus	Trafikstart	Avtalslängd
L80 Nybroplan-Ropsten pendelbåt	Pågående	202001	7 år
L82 Djurgårdslinje pendelbåtstrafik	Pågående	202204	6 år
L89 Ekerölinjen pendelbåt	Pågående	201808	7 år
L84 Stockholm-Värmdö pendelbåt	Pågående	202404	2+1+1 år
L80 Nybroplan-Ropsten pendelbåt	Studie inför upphandling	202701	
L83 Stockholm-Vaxholm-Rindö pendelbåt	Upphandling pågår	tbd	
L89 Ekerölinjen pendelbåt	Upphandling	202508	
L82 Djurgårdslinje pendelbåt	Pågående	202801	

4 Omvärld

4.1 Driftsformer för kollektivtrafik i Sverige

Sverige består av 21 regionala kollektivtrafikmyndigheter. Dessa myndigheter ansvarar för allmän kollektivtrafik som utförs med olika driftsformer. I tabellen sammanställs vilka driftsformer som är förekommande inom respektive region.

Regional kollektivtrafikmyndighet	Driftsform för kollektivtrafik
Region Blekinge	Upphandlad
Region Dalarna	Upphandlad
Region Gotland	Upphandlad
Region Gävleborg	Upphandlad
Region Halland	Upphandlad
Region Jämtland Härjedalen	Upphandlad
Region Jönköping	Upphandlad
Region Kalmar Län	Upphandlad
Region Kronoberg	Upphandlad
Region Norrbotten	Upphandlad och egen regi (Luleå lokaltrafik)
Region Skåne	Upphandlad
Region Stockholm	Upphandlad
Region Sörmland	Upphandlad
Region Uppsala	Upphandlad och egen regi
Region Värmland	Upphandlad, förutom servicelinjer som körs i egen regi

Region Västerbotten	Upphandlad och egen regi (Skellefteå stadstrafik)
Region Västernorrland	Upphandlad
Region Västmanland	Egen regi och mindre mängd upphandlad
Region Västra Götaland	Upphandlad med undantag av Göteborgs spårvägar som är kommunägt bolag som bedriver kollektivtrafik i egen regi
Region Örebro	Egen regi och mindre mängd upphandlad
Region Östergötland	Upphandlad

Tabell 1 Sammanställning över driftsformer för kollektivtrafik i Sverige

Sammanfattningsvis så bedrivs majoriteten av den allmänna kollektivtrafiken i Sverige som upphandlad. Det finns dock några undantag där kollektivtrafikmyndigheten valt en mixad modell. Det är främst busstrafik som utförs i egen regi samt spårtrafiken i Göteborg. Det finns inga exempel på sjötrafik i egen regi. För sjötrafik är det dock vanligt att kollektivtrafikmyndigheten äger och tillhandahåller fartyg. För spårtrafik tillhandahåller kollektivtrafikmyndigheten spårfordon.

Inom ramen för uppdraget har erfarenhetsutbyte genomförts med några av de regioner som bedriver kollektivtrafik i egen regi²

Med viss regelbundenhet genomför regioner utvärderingar av den valda driftsformen, särskilt inför beslut om att upphandla befintlig trafik på nytt. Inom ramen för uppdraget har ett antal sådana utvärderingar studerats.

4.2 Erfarenheter från Region Uppsala³

4.2.1 Driftsform

Region Uppsala har en lång historia av att bedriva stadsbusstrafiken i Uppsala i egen regi. Idag utförs trafiken av bolaget Gamla Uppsala Buss AB (GUB). Bolaget ägs sedan 2012 av Region Uppsala och var dessförinnan ett bolag inom Uppsala kommun.

Regionbusstrafiken bedrivs upphandlad i ett sammanhållet avtal. Nuvarande avtal innehas av Keolis. Detta innebär att Region Uppsala har erfarenheter av att planera och styra kollektivtrafik med de två driftsformerna parallellt.

² Region Uppsala, Region Örebro, Region Västmanland, Region Norrbotten (Luleå lokaltrafik samt Länstrafiken i Norrbotten)

³ Källa: Intervju med Amanda Törnström, avtalsansvarig UL, Region Uppsala

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956

Infosäk. klass
K2 (Känslig)

GUB ligger organisatoriskt placerat under regionkontoret. Bolaget har en styrelse bestående av regionrepresentanter och opolitiska styrelsemedlemmar. Några av regionrepresentanterna sitter även i trafik- och samhällsutvecklingsnämnden. Politikerna styr bolaget via sina representanter i styrelsen.

Trafik- och samhällsutvecklingsnämnden har en egen förvaltning som heter Trafik och samhälle. Förvaltningen Trafik och samhälle inom Region Uppsala har uppdraget att vara regional kollektivtrafikmyndighet. Kollektivtrafiken utförs under varumärket UL. UL används i dagligt tal även för att beskriva förvaltningen.

Förvaltningen har ingått avtal med GUB som reglerar omfattning och utförande av stadstrafiken i Uppsala. Avtalet är ett tillsvidareavtal med slutdatum, där slutdatumen reglerar den tidpunkt då avtalet ska revideras. Utformningen av avtalet med GUB speglar det upphandlade avtalet för regionbusstrafiken med Keolis. Avtalet med GUB baseras på mål för punktlighet och andel utförd trafik, vilket utgör de kvalitativa mått som uppdraget styr mot. Ersättningsmodellen är utformad så att den ger GUB kostnadstäckning.

Arbetsgången för att definiera ersättningen bygger på att UL beställer trafik och GUB beräknar timpris baserat på beställning. I efterhand sker reglering av ersättningen om det uppstår differenser. Vid varje tidtabellsskifte görs en översyn av timpriset. Ett preliminärt pris sätts i september.

Ansvarsfördelningen mellan förvaltning och GUB är fördelad så att UL planerar och fastställer tidtabellen. Baserat på tidtabellen gör GUB tjänsteplaneringen. Denna ansvarsfördelning innebär att förvaltningen besitter kompetens för all trafikplanering.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Det innevarande regionbussavtalet sträcker sig till 2029. Inför byggande och etablering av spårtrafik är frågan om driftsform uppe för diskussion igen.

4.2.2 Erfarenheter från egen regi

[REDACTED]
[REDACTED]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

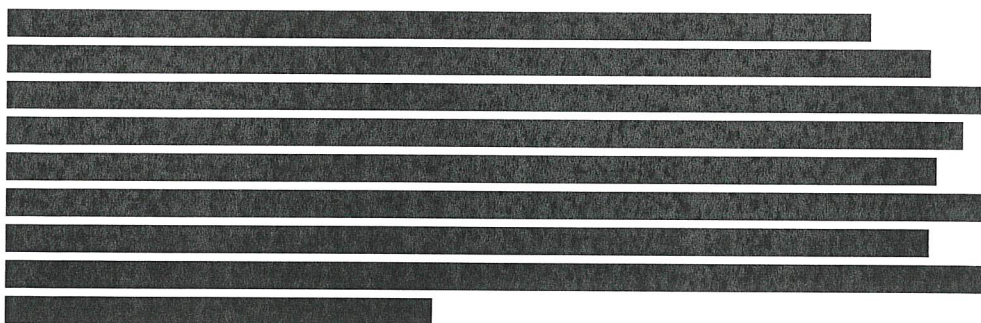
4.3 Erfarenheter från Region Västmanland⁴

I Region Västmanland har kollektivtrafikförvaltningen uppdraget att vara regional kollektivtrafikmyndighet. Kollektivtrafiken bedrivs under varumärket VL. Trafiken utförs av Svealandstrafiken AB. Svealandstrafiken hette tidigare Västerås Lokaltrafik AB och ägdes då till 100% av Region Västmanland. Sedan 2017 äger Region Västmanland 50% av Svealandstrafiken.

Regionen har inte genomfört skatteväxling, vilket innebär att kommunerna själva beslutar över den kollektivtrafik som sker inom kommungränsen. All

⁴ Källa: Intervju med Christina Winnieson, Ekonomichef, Region Västmanland

planering sker dock mellan region och kommuner gemensamt och både den regionala och kommunala trafiken utförs av Svealandstrafiken.



4.4 Erfarenheter från Region Örebro⁵

Region Örebro tog 2017 beslutet att successivt övergå från upphandlad busstrafik till egen regi. Den bakomliggande orsaken var en havererad upphandling, en kostsam direktupphandling och en utmanande relation till den dåvarande trafikutövaren. En annan drivkraft var Region Örebros politiska styre som värderade arbetsmiljöfrågor högt. Politikerna önskade åstadkomma bättre anställningsvillkor och arbetsmiljö för bussförare.

Region Västmanland, som bedrev kollektivtrafiken i egen regi, hade väldigt högt NKI inom kollektivtrafiken, vilket inspirerade Region Örebro. Region Örebro beslutade i juni 2017 att gå in som delägare i det redan existerande regionägda bolaget Svealandstrafiken AB. Att nyttja ett redan existerande bolag förenklade övergången då Region Örebro kunde bygga vidare på en verksamhet som redan hade ett strukturkapital i form av stödfunktioner på plats.

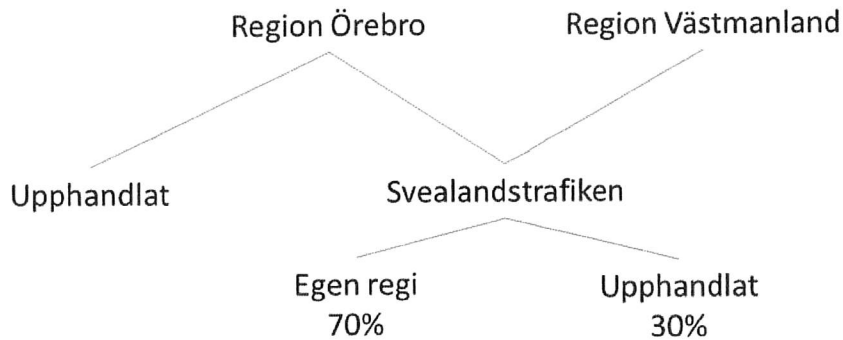
4.4.1 Styrmodell

Regionstyrelsen i respektive region är ägare och tillsätter styrelse för Svealandstrafiken AB. Svealandstrafiken är inte ett renodlat egen regi-bolag, då det upphandlar viss andel kollektivtrafik från marknaden.

Region Örebro har i form av regional kollektivtrafikmyndighet ingått avtal med Svealandstrafiken om leverans av kollektivtrafik. Avtalet är ett tillsvidareavtal och är inte så detaljerat utformat. Region Örebro har fortfarande en mindre

⁵ Källa: Intervju med Johan Ljung: Områdeschef kollektivtrafik och Fredrik Eliasson: ansvarar för allmän kollektivtrafik, Region Örebro

andel kollektivtrafik som är upphandlad (stadstrafiken i Karlskoga). Dock är tanken att successivt flytta över alla kollektivtrafik till Svealandstrafiken.



Figur 2 Schematisk bild över organisering och styrning av Svealandstrafiken

[Redacted text block]

4.4.2 Personal och arbetsmiljö

[Redacted text block]

4.4.3 Erfarenheter av egen regi

Några erfarenheter från övergången till egen regi är:

- Övergång till egen regi kräver en bred majoritet och långsiktighet. Inför ett beslut krävs att man har minst ett tidsperspektiv på 30 år. Kostnaden för övergången till egen regi kan då periodiseras ut över många år. Om man skriver av uppstartskostnaden på kortare tid blir det dyrt.

[Redacted text block containing multiple paragraphs of blacked-out content]

[Redacted text block containing multiple paragraphs of blacked-out content]

- 2020 genomförde Sveriges Bussföretag en utvärdering av kostnaderna för att bedriva Örebro Stadstrafik i egen regi⁶. Utvärderingen hade en begränsad tidsrymd att bygga sin analys på, men landade i slutsatsen att kostnaden hade ökat med ca 10% jämfört med det tidigare upphandlade avtalet. Någon uppföljning av detta har inte gjorts av Region Örebro själva

⁶ [2021-kostnadsjämförelse-orebro-stadstrafik-rapport-ey.pdf \(transportforetagen.se\)](#)

4.5 Erfarenheter från Svealandstrafiken⁷

4.5.1 Bakgrund

Svealandstrafiken AB är sprunget ur Västerås Lokaltrafik AB. Företaget har sedan starten bedrivit kollektivtrafik i kommunal eller regional regi. 2010 började Region Västmanland fundera på hur man skulle kunna få små och medelstora lokala aktörer att överleva. Lösningen blev att man lät Svealandstrafiken börja handla upp viss typ av kollektivtrafik, exempelvis skolskjuts och förstärkning av linjetrafiken via ramavtalsupphandlingar.

2016 började även Region Örebro fundera på att driva kollektivtrafik i egen regi. 2017 gick de in som delägare i Svealandstrafiken. Det första avtalet som berördes var stadstrafiken i Örebro, där avtalet skulle löpa ut 2019. Region Örebro köpte då in sig i föregångaren till Svealandstrafik. Nu tar Svealandstrafiken över bussområde efter bussområde. Sista ut är Karlskoga där avtalet går ut 2025.

4.5.2 Svealandstrafikens framgångsfaktorer

[Redacted text block]

4.5.3 Omfattning av egen regi

Svealandstrafiken utför busstrafik på uppdrag av Region Västmanland och Region Örebro. En viss andel av trafiken handlas upp via ramavtal.

Svealandstrafiken har ca 350 bussar som man äger själva och nyttjar ca 250 fordon via upphandlad trafik. De upphandlade fordonen nyttjas bara delvis för kollektivtrafik. De nyttjas övriga tid för kommersiell trafik av respektive bolag.

⁷ Källa: Intervju med Malin Wagerman, chef Affärsutveckling och Peter Liss, VD Svealandstrafiken AB

Svealandstrafiken äger alla bussdepåer och all infrastruktur som krävs för busstrafiken.

4.5.4 *Juridiska aspekter*

Svealandstrafiken lyder under offentlig upphandling och använder ramavtal med avrop genom förnyad konkurrensutsättning för den del av trafiken som handlas upp.

4.5.5 *Ekonomisk effektivitet, kort och lång sikt*

[Redacted text block]

4.5.6 *Organisation och styrning*

[Redacted text block]

4.5.7 *Personal och kompetensförsörjning*

Svealandstrafiken har ca 1100 anställda där ca 900 är förare och ca 50 verkstadspersonal.

[Redacted text block]

- [REDACTED]

[REDACTED]

4.5.8 Tillgångsförvaltning

Svealandstrafiken ser bara fördelar med att köpa och äga bussarna själva. Bussarna är redan väl specificerade gällande utformningskrav. De regionalt ägda bussbolagen i Sverige samarbetar gällande kompetens rörande upphandling av bussar då de inte konkurrerar med varandra.

Fördelarna med eget ägande ökar när de nu ska övergå till elbussar. Svealandstrafiken slipper bekymra sig över avtalstider och livslängd för bussarna vid själva upphandlingen. De räknar dock med 12 års livslängd för stadsbussar och 14 år för regionbussar.

4.5.9 Innovation och flexibilitet

[REDACTED]

4.6 Erfarenheter från Region Norrbotten

Region Norrbotten skiljer sig från flertalet regioner i Sverige eftersom de har behållit modellen med att kommunerna själva ansvarar för kollektivtrafiken lokalt. Regionen är organiserade som ett regionalförbund där alla kommuner är medlemmar. Kommunerna har befogenhet att handla upp eller direkttilldela kontrakt till egenägda bolag.

Regionen är via Länstrafiken i Norrbotten ansvariga för den regionala kollektivtrafiken. Kommunerna ansvarar för stadstrafiken och har valt olika driftsformer, där Luleå och Skellefteå valt egen regi och övriga kommuner upphandlar sin trafik. Länstrafiken upphandlar den regionala trafiken. För att

möjliggöra jämförelse har intervjuer genomförts med både Luleå lokaltrafik och Länstrafiken i Norrbotten.

4.6.1 Luleå lokaltrafik⁸

Luleå lokaltrafik (LLT) bildades 1976. De bedriver stadstrafiken i Luleå, vilket omfattar 75 bussar. Luleå står för 50% av all kollektivtrafik i Norrbotten.

Luleå lokaltrafik har ett uppdrag från kommunen som omfattar tre delar:

- Trafikuppdrag, dvs utförande av trafiken
- Huvudmannauppdrag, dvs ansvar för utformning av linjenät, marknadskommunikation, kundtjänst och grön omställning
- Utvecklingsuppdrag, dvs trafik- och samhällsplanering

[Redacted text block]

Luleå lokaltrafik är ett av flera kommunägda bolag som är organiserade i en koncern. Koncern-VD ingår i den kommunala organisationen för att säkerställa att det inte uppstår glapp mellan förvaltning och bolagsstyrning. Mycket tid har ägnats åt att utveckla styrmodellen, som tidigare kunde uppfattas som dubbel.

Avtalet för kollektivtrafiken är formulerat som ett 10-årsavtal med option. Kommunen har i princip lagt allt ansvar på LLT. LLT ansvarar för planering, samt inköp och förvaltning av fordon. Bussflottan förnyas med ca 10 fordon per år.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

⁸ Intervju med Jonas Vinblad von Valter, VD, Sirpa Jacobsson, Ulf Nordin, Produktionschef, Luleå Lokaltrafik samt Anna Henriksson, strateg och Henrik Berg, strateg Luleå kommun.

[Redacted text block]

Fördelar med egen regi ur kommunens perspektiv är att de får full transparens och en långsiktig styrning. LLTs styrelse säkerställer att bolaget fungerar effektivt. Kommunstyrelsen säkerställer att samhällsuppdraget uppfylls.

4.6.2 *Länstrafiken Norrbotten*⁹

Länstrafiken i Norrbotten ansvarar för den upphandlade regionaltrafiken i Norrbotten. Regionaltrafiken utförs organiserat i en stor mängd, mindre avtal. Längs kusten utförs trafiken i huvudsak av de stora bussföretagen, medan marknaden i inlandet i huvudsak består av mindre lokala företag. De små aktörerna har gått samman i en allians under namnet Centrala buss i Norrbotten AB för att kunna vara konkurrenskraftiga i vissa upphandlingar.

Länstrafiken ansvarar för tidtabellsplaneringen, men gör planeringen i dialog med trafikutövarna. Länstrafiken står även för biljettsystem, kundtjänst etc. Trafikutövarna ansvarar för att tillhandahålla fordon och depåer.

[Redacted text block]

4.7 **Erfarenheter från utvärderingar av egen regi som driftsform**

Inom uppdraget har följande rapporter från andra regionala kollektivtrafikmyndigheter studerats:

- Utredning trafik i egen regi, Trafikområde 3 Falun och Borlänge, Region Dalarna (230207 rapport - utredning trafik i egen regi, Region dalarna framtagen av Sweco)

⁹ Intervju med Malin Fältmark, trafikchef, Jenny Bjälmsjö, trafikutvecklare och Ingela Karlsson, tillförordnad VD, Länstrafiken i Norrbotten

- Växjö stadstrafik – utredning gällande för- och nackdelar med trafik i egen regi, Slutrapport 2018-06-15
- Driftform för allmän kollektivtrafik med buss inom Region Värmland – Alternativet egen regi

Alla de studerade rapporterna från andra regionala kollektivtrafikmyndigheter innehåller någon form av omvärldsbeskrivning i form av redogörelse av andra regioners agerande i egen regi-frågan. Rapporterna innehåller även den specifika regionens bedömning av för- och nackdelar med egen regi jämfört med att handla upp trafiken samt värdering av ekonomiska effekter och tidsåtgång för implementering.

De studerade rapporterna har genomfört utvärdering utifrån aspekter som:

- Ekonomi
- Kvalitet
- Styrning och påverkan
- Organisation och personal
- Tidsåtgång och komplexitet kopplat till förändringen

Sammanfattningsvis pekar alla rapporterna på flera fördelar med egen regi, framför allt kopplat till förmåga till flexibilitet, kvalitet och planering, ökad kontroll och insyn samt personalrelaterade aspekter. Nackdel som nämns är marknadspåverkan och risk för lägre effektivitet.

De ekonomiska skillnaderna mellan de båda driftsformerna anses vara relativt små. Den vinstmarginal som en upphandlad operatör antas ha, bedöms vid egen regi ersättas med risk för lägre effektivitetsgrad vid tjänsteplanering samt högre administrationskostnader till följd av minskade stordriftsfördelar. I rapporten från Region Värmland tas erfarenheter från Bornholm upp som exempel på busstrafik i egen trafik som i utvärderingar visat på hög effektivitet på grund av bra styrning.

Nackdelar som lyfts fram är höga investerings- och uppstartskostnader för uppbyggnaden av förmåga till egen regi vilket utslaget över tid påverkar den totala kostnadsbilden.

De studerade rapporterna lägger stor vikt vid att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna saknar kunskap och erfarenhet av egen regi och att detta är en aspekt som talar mot egen regi. Bedömningen är att det är för krävande att bygga upp den förmåga som saknas. Det lyfts fram att en övergång

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956

Infosäk. klass
K2 (Känslig)

till egen regi måste ses som ett långsiktigt projekt då initiala risker och etableringskostnader anses vara betydande.

I rapporten från Region Värmland anges antaganden om tidsåtgång för etablering enligt nedan.

- Rekrytering av personal och planeringsprogram (4–6 mån)
- Fordonsinköp (12–14 mån)
- Ramavtalsupphandling (12 mån)
- Depå/uppställningsplatser (24 mån)

Dessa antaganden är ungefär i nivå med trafikförvaltningens egna antaganden, vilka utvecklas längre fram i rapporten.

Som komplement till regionernas utvärderingar har några branschrapporter som berör olika driftsformer studerats:

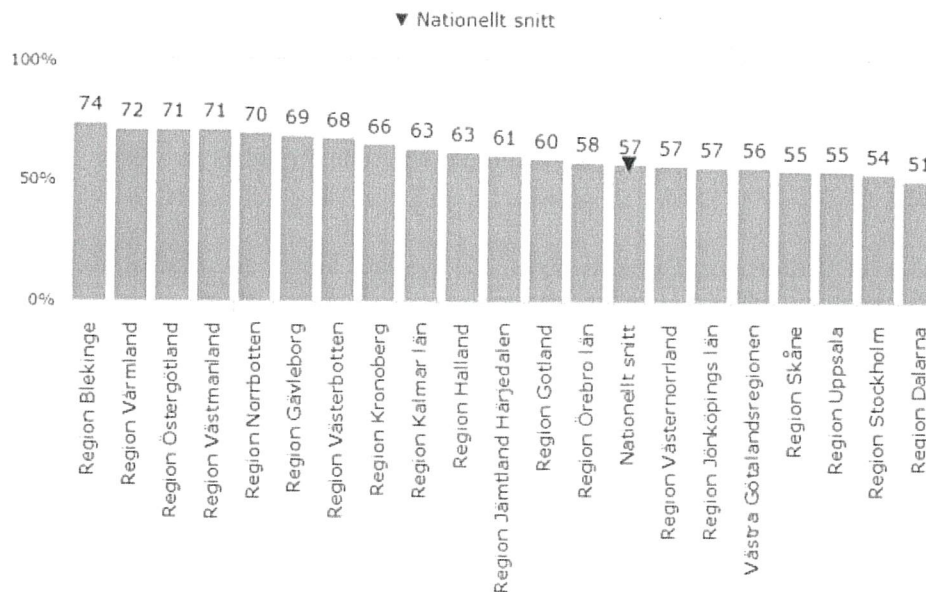
- Men vem kör egentligen? – En rapport om den upphandlade busstrafiken (2015), Bussföretaget
- Kontraktformer och deras inverkan på svensk kollektivtrafik (2016), K2
- Mer kollektivtrafik och samhällsnytta för pengarna (2017), Svensk kollektivtrafik
- Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport, januari 2024, [Konkurrens på marknaderna för upphandlad kollektivtrafik \(konkurrensverket.se\)](https://konkurrensverket.se)
- Elektrifieringens ekonomiska påverkan på upphandlad busstrafik, 2024, Sveriges bussföretag och Svensk Kollektivtrafik

Flera av branschrapporterna börjar bli gamla och hänvisar i stort sett till samma källor och forskning. Gemensamt för dem är att de alla förespråkar upphandling och har upphandlingens nytta som utgångspunkt. Det saknas rapporter som har egen regi som utgångspunkt för sina analyser.

I Konkurrensverkets rapport från 2024 går det möjligen att utläsa en viss kritik mot hur upphandling av kollektivtrafik har utvecklats under de senaste åren. Det går också att ana en viss förändring i inställning till driftsformer, bland annat på grund av hur marknaden påverkas av elektrifiering, vilket fördjupas i rapporten Elektrifieringens påverkan på upphandlad busstrafik. Se avsnitt 7.6 Marknadspåverkan för fördjupning.

Utredningen har även undersökt om driftsform kan anses ge skillnader i kundnöjdhet eller andra kvalitetsparametrar baserat på utfall i Svensk

Kollektivtrafiks kollektivtrafikbarometer.¹⁰ I årsrapporten finns inget som indikerar att driftsform har någon direkt påverkan på Nöjd Kund Index även om Region Västmanland ligger högt i resultaten.



Figur 3 Nöjd Kund Index (NKI) för kunder per samtliga regioner år 2023. Källa: Kollektivtrafikbarometern, årsrapport 2023

4.8 Erfarenheter från närliggande branscher

4.8.1 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket utredde under 2021 vilken driftsform som skulle gälla framåt för isbrytardriften¹¹. De utvärderade alternativen var fortsatt upphandling, egen regi eller en hybridvariant där vissa delar av verksamheten skulle upphandlas.

Resultatet av utredningen blev att Sjöfartsverket valde att ta hem verksamheten i egen regi, främst baserat på ökade krav i och med ny säkerhetskrydd-

¹⁰ Kollektivtrafikbarometern, årsrapport 2023

¹¹ Källa: Slutrapport Utredning isbrytardrift, Sjöfartsverket, November 2021

lagstiftning och totalförsvars- och beredskapsansvar. Bedömningen var att dessa nya krav var svåra att lägga över på en upphandlad leverantör och att det också skulle begränsa marknaden och konkurrensen i en upphandling. Det framförs också att ökade krav på IT-säkerhet samt rapportering och uppföljning inom offentlig verksamhet bidrog till beslutet.

Beslutet har inneburit att Sjöfartsverket har fått bygga upp verksamhet och förmåga för att bedriva verksamheten på relativt kort tid (1,5 år). Frågor som har behövt hanteras är bland annat förhandling av nytt kollektivavtal, säkerställande av teknisk kompetens samt ramavtal med leverantörer av varor och tjänster.

Sjöfartsverket har sedan 2019 ett redaransvar för Sveriges lantbruksuniversitets forskningsfartyg Svea, vilket gjorde att det redan fanns en grund till ett ledningssystem för systematiskt sjösäkerhetsarbete på plats.

4.8.2 Trafikverket

Riksrevisionen har i en nyligen publicerad rapport granskat om Riksdagens intentioner med att bilda bolagen Svevia och Infranord har uppnåtts gällande marknadsutveckling som helhet, bolagens roll samt Trafikverkets beställarkompetens¹².

1. Intentionen var att bolagiseringen skulle leda till bättre fungerande konkurrens genom att öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet och minska grunden för misstankar om korssubventioner på marknaden för investeringar och underhåll av vägar och järnvägar
2. Bolagiseringarna skulle öka produktiviteten och effektiviteten i Svevias och Infranords verksamheter. Dessa effektivitetsvinster skulle i sin tur leda till lägre priser och bättre kvalitet på marknaden
3. Bolagiseringarna skulle öka förutsättningarna för Svevia och Infranord att nå nya kundgrupper, och därmed minska deras stora beroende till Vägverket och Banverket som kunder kunna minskas

I rapporten lyfter Riksrevisionen fram att konkurrensen på marknaden inte har ökat i den utsträckning som planerat. Riksrevisionen konstaterar att antalet anbud per upphandling endast har ökat på en av fyra delmarknader (investering järnväg), och att den genomsnittliga skillnaden mellan det vinnande och det näst bästa anbudet i Trafikverkets upphandlingar har minskat något över tid.

¹² Bildandet av Svevia och Infranord – bristfälligt infriade intentioner (RiR 2024:10)

Det finns indikationer på att konkurrensneutraliteten inte har nåtts fullt ut, och att konkurrensen därmed inte fungerar som avsett. Det har i praktiken visat sig att aktörer med god kunskap om anläggningen (dvs. vägarna och järnvägarna) och dess tillstånd i ett visst område har ett stort försprång framför aktörer som inte har samma kunskap. På delmarknaderna för underhåll av vägar och järnvägar har exempelvis den entreprenör som har kontraktet på underhåll av anläggningen under en viss, upphandlad tidsperiod bättre möjligheter att lämna ett lågt men ändå lönsamt anbud.

En annan indikation på att konkurrensen på marknaden inte fungerar som avsett är att Trafikverket har fått färre anbud inom sin underhållsverksamhet för väg och järnväg under de senaste sju åren (även om antalet anbud per upphandling ökat i investeringsverksamheten).

I rapporten får Trafikverket kritik för sin beställarkompetens, som inte anses vara tillräckligt utvecklad. En indikator på det är att antalet anbud per upphandling inom Trafikverkets underhållsverksamhet för väg och järnväg generellt minskat de senaste åren.

En viktig intention med skapandet av Svevia och Infranord var att genom ökad konkurrens främja ökad produktivitet genom innovation. Trafikverket har därför arbetat med att främja innovation i sina upphandlingar. Riksrevisionen bedömer dock att detta arbete inte har varit framgångsrikt. Trafikverkets leverantörsundersökningar under de senaste åren har visat en tydlig försämring i detta avseende, och dessutom har andelen utvecklingsfrämjande upphandlingar minskat de senaste åren.

Riksrevisionen ger även en del kritik till ägaren av Svevia och Infranord, dvs svenska staten. Det påpekas bland annat att bolagen behöver utvärderas noggrannare innan ekonomiska mål fastställs för bolagen.

Granskningen fokuserar på huruvida riksdagens intentioner med bolagiseringarna är uppnådda. Däremot analyserar inte granskningen huruvida verksamheterna bör bedrivas i bolagsform eller inte, respektive om fortsatt statligt ägande av Svevia och Infranord är motiverat eller inte.

Trots detta indikerar Riksrevisionens granskning några slutsatser som eventuellt kan vara möjliga att överföra även på upphandling av kollektivtrafik. Dessa är:

- Marknaden kan inte på egen hand lösa branschutmaningar. Ett stort ansvar ligger på den beställande parten.
- God styrning är avgörande även i en upphandlad verksamhet.
- Innovation skapas inte av sig själv genom konkurrensutsättning. Upphandlings- och avtalsformer spelar stor roll när det gäller att främja eller motverka innovation.
- Styrning av offentligt ägda bolag är viktigt för att uppnå rätt drivkrafter

4.9 Slutsatser från benchmark

Slutsatsen från genomförd benchmark är att kollektivtrafiken i Sverige är dominerad av upphandling som driftsform och att finns många företrädare som förespråkar upphandling som det enda sättet att säkerställa ekonomisk effektivitet. De få exempel av kollektivtrafik i egen regi framstår dock fungera relativt bra och placerar sig väl i kundnöjdhetsmätningar. Företrädare för de regioner som bedriver kollektivtrafik i egen regi framhåller arbetsvillkor, flexibilitet och transparens som viktiga fördelar. Generellt saknas utredningar som neutralt jämför de två driftsformerna. De utredningar som finns representerar ofta någon parts intressen.

De regioner som har utvärderat egen regi, men valt bort denna driftsform framhåller brist på kompetens, risk för ineffektivitet och respekt för förändringen som orsaker till beslutet. I branschen finns med all rätt en stor respekt för den förändring som ett byte av driftsform skulle innebära. De risker som byte av driftsform anses innebära, blir hämmande för flera RKM att överväga en förändring. Det går dock att ana en viss förändring i inställning till driftsformer, bland annat på grund av hur marknaden utvecklas i riktning mot färre, stora aktörer. Även lagstiftningens ökade krav på samhällsviktig verksamhet gällande säkerhet, beredskap etc. gör att andra driftsformer än upphandling intressanta att överväga.

5 Marknad

5.1 Marknadsöversikt

Enligt Transportföretagens statistik-om-bussbranschen-2020¹³ finns drygt 200 företag som bedriver någon form av linjetrafik för buss. De flesta av dessa företag är små till medelstora företag med 100-200 anställda. Utöver detta finns

¹³ <https://www.transportforetagen.se/globalassets/rapporter/buss/statistik-om-bussbranschen-2020-nov-final.pdf?ts=8d8848bb1215foo>

ett mindre antal riktigt stora företag med en omsättning över en miljard svenska kronor. Bedömningen är att de små till medelstora företagen verkar lokalt på sin hemma marknad, medan de stora företagen verkar i hela landet med betoning på storstadsregionerna.

Den svenska bussbranschen brukar delas in i tre huvudsegment:

- Kommersiell linjetrafik (expressbussar, flygbussar med flera typer).
- Upphandlad kollektivtrafik och skoltrafik.
- Turist- och beställningstrafik

Det finns inget segment inom bussbranschen som motsvarar kollektivtrafik i egen regi.

Enligt branschorganisationen Skärgårdsredarna¹⁴ organiserar se ca 110 rederier med totalt 330 fartyg som årligen transporterar mer än 35 miljoner passagerare. Sammantaget har medlemsfartygen över 55 000 passagerarplatser. Totalt sysselsätter medlemsföretagen cirka 1 500 personer och omsätter mer än 1,3 miljarder kronor årligen. Drygt 75 procent av Skärgårdsredarnas persontransporter sker i offentligt finansierad eller delvis subventionerad kollektivtrafik. Bedömningen är att majoriteten av dessa rederier verkar lokalt i olika delar av landet.

I trafikförvaltningens årliga sammanställning Rapport om den allmänna trafikplikten för kollektivtrafiken i Stockholms län 2022 sammanfattas hur den nuvarande uppdelningen av marknaden för kollektivtrafik med buss och sjö i Stockholm var fördelad 2022, se nedanstående tabell.

	Utförda utbudskilometer	Utförda utbudstimmar	Trafikkostnader
Buss	122 913 197	4 952 432	7 612 865 000
VR	26 907 246	1 115 334	1 561 456 000
Keolis	44 227 673	2 048 771	3 528 637 000
Nobina	38 043 090	1 341 813	1 988 301 000
Transdev	13 735 188	446 515	534 471 000
Sjötrafik		120 089	585 967 000
Blidösbolaget (Transdev)		63 775	371 500 000
Ingmarsö Sjötjänst AB		2 884	22 543 000

¹⁴ <https://skargardsredarna.se/>

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956
Infosäk. klass
K2 (Känslig)

Madam Rederi AB		6 542	21 635 000
Rederi AB Ballerina		37 225	147 775 000
Djurgårdens färjetrafik		9 663	22 514 000

5.2 Upphandlad kollektivtrafik

Nyttan och effekten av upphandlad kollektivtrafik har belysts i flera olika utredningar och rapporter. Utgångspunkten för de flesta rapporter är att upphandling i konkurrens leder till mer kostnadseffektiva avtal. Detta synsätt förutsätter dock att det finns en tillräcklig konkurrens på marknaden. I en nyligen publicerad rapport från Konkurrensverket¹⁵ pekar författaren Roger Pyddoke på att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) är ansvariga för att utforma sina upphandlingar så att konkurrens främjas. Det finns en lång rad utformningsfrågor för beställarna att ta ställning till. De rör val av avtalsstorlek, upphandlingsform, avtalens varaktighet, vilka kvalificeringskrav som ska ställas, vilka incitament som ska användas, vilka utvärderingsmetoder som ska användas etc. Utformningen av affären påverkar både värdet på resultatet och vilken konkurrens det blir.

En central målkonflikt när det gäller upphandlad kollektivtrafik är den mellan kortsiktig effektivitet och konkurrens. På kort sikt kan de skalfördelar som följer av kontrakt för mer produktion leda till lägre kostnader. Det riskerar dock att på längre sikt leda till att storleken på företagen som utför trafiken ökar och därmed en marknadskoncentration som minskar konkurrensen och ökar risken för marknadsstyrka och olagligt samarbete.

Stora kontrakt kan ge skalfördelar genom att kollektivtrafikmyndigheterna kan realisera lägre utgifter för trafiken. Samtidigt kan större kontrakt bidra till att operatörsmarknaden koncentreras och att detta på sikt leder till marknadsstyrka och högre kostnader för myndigheterna.

I rapporten framförs att för lite uppmärksamhet har givits till riskerna för att stora trafikföretag kan manövrera för att skaffa sig fördelar i spelet om upphandlade kontrakt. Stora företag kan utöka sin marknadsstyrka genom att exempelvis öka sina marknadsandelar, förvärva mindre konkurrenter och/eller bedriva ett aktivt påverkansarbete gentemot beställarna.

¹⁵ Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport, januari 2024 Författare: Roger Pyddoke [Konkurrens på marknaden för upphandlad kollektivtrafik](https://www.konkurrensverket.se) (konkurrensverket.se)

Den pågående elektrifieringen av busstrafiken i Sverige kan komma att påverka marknaden ytterligare. I rapporten Elektrifieringens ekonomiska påverkan på upphandlad busstrafik lyfter författaren fram att elektrifieringen påverkar relationen mellan stora och små aktörer. Elektrifieringens påverkan på behov av finansiella resurser och kapitalbindning kan påverka mindre företags möjlighet att delta i eller vara konkurrenskraftiga i upphandlingar av busstrafik. Detta kan leda till ytterligare konsolidering inom branschen där främst små och medelstora företag förväntas försvinna eller köpas upp av större aktörer.

Pyddoke lyfter i sin rapport fram att konkurrens kan stimuleras genom:

- Enklare förfrågningsunderlag och avtal samt bättre information om utfallet i tidigare produktion
- Kvalificering baserad på prestationer i tidigare avtal. Möjligheterna för att göra detta är dock begränsad i gällande rätt
- Förändrad storlek på avtal och eventuella begränsningar i hur många avtal som får tilldelas en operatör. Därför bör försök göras med olika avtalsstorlekar och begränsningar i tilldelning göras och utvärderas
- Egenregiproduktion

6 Förutsättningar och antaganden för egen regi i Region Stockholm

6.1 Juridiska aspekter - övergripande

I samband med budgetuppdrag Överväganden avseende uppdraget att uppnå en neutral hållning till olika driftsformer (RS 2022-0123, TN 2024-0408) har en utredning gjorts av juridiska förutsättningar för egen regi. Nedan följer en sammanfattning av slutsatserna från denna utredning.

6.1.1 Kommunallagen

Uppdraget för kommuner och regioner definieras dels av den s.k. allmänna kompetensen, dels av den specialreglerade kompetensen. Trafiknämnden bedriver specialreglerad obligatorisk verksamhet med utgångspunkt i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik vad avser kollektivtrafik på land och vatten och lagen (1997:736) om färdtjänst vad avser särskilt anordnade transporter för personer med funktionsnedsättning. Att det är fråga om obligatorisk verksamhet innebär att regionen har en skyldighet att anordna den verksamhet som regleras i respektive lagstiftning.

Kommunallagen har sin utgångspunkt i att kommunal verksamhet anordnas av kommunen själv, dvs. i egen regi, även om det är vanligt förekommande att verksamhet utförs via upphandlade privata utförare.

Det finns grundlagsstöd för, enligt 12 kap. 4 § regeringsformen, RF, att kommuner och regioner ska kunna lämna över verksamhet till juridiska personer och till privata utförare. Att kommuner och regioner har sådan möjlighet framgår även av 10 kap. 1 § kommunallagen (2017:725), KL. I bestämmelsen anges att kommuner och regioner, efter beslut av fullmäktige, får lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ, under förutsättning av att lag eller annan författning inte föreskriver att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd. I paragrafen erinras också om att vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt 12 kap. 4 § RF får överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Sammanfattningsvis finns, utifrån regeringsformens och kommunallagens utgångspunkter, inga legala hinder för regionen att bedriva verksamhet, som idag bedrivs via upphandlade privata utförare, i egen regi.

6.1.2 Kollektivtrafiklagstiftning

Region Stockholm ansvarar i enlighet med 2 kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ensam för den regionala kollektivtrafiken i Stockholms län och ansvarar därmed för att det anordnas kollektivtrafik i länet i den omfattning och enligt de mål som närmare anges i det regionala trafikförsörjningsprogrammet. Ett trafikförsörjningsprogram ska redovisa alla former av regional kollektivtrafik i länet. Det innefattar kommersiell trafik och sådan trafik som ska ombesörjas på grundval av allmän trafikplikt.

Av kollektivtrafiklagens definition av allmän trafik, vilken anknyter till EU:s kollektivtrafikförordning, följer att tillhandahållandet av kollektivtrafiktjänster även kan ske i egen regi. I artikel 5.2 kollektivtrafikförordningen anges därutöver uttryckligen att om det inte förbjudet enligt nationell lagstiftning får den regionala kollektivtrafikmyndigheten besluta att själv tillhandahålla kollektivtrafik eller att genom direkttilldelning av avtal om allmän trafik uppdra åt en i rättsligt hänseende fristående enhet som den regionala kollektivtrafikmyndigheten kontrollerar på samma sätt som sina egna avdelningar.

I den svenska lagstiftningen, kollektivtrafiklagen, har inget sådant förbud meddelats. Det finns således inte heller i kollektivtrafiklagstiftningen något hinder mot att regionen anordnar kollektivtrafik i egen regi, antingen genom att själv tillhandahålla trafiken eller genom att direkttilldela ett avtal om allmän trafik till ett kollektivtrafikföretag som regionen kontrollerar. Regionen kontrollerar på sätt som kollektivtrafikförordningen anger AB Storstockholms Lokaltrafik och Waxholms Ångfartygs AB.

6.1.3 Arbetsrätt

Särskilda skyddsregler gäller för arbetstagare vid ofrivilligt arbetsgivarbyte, det vill säga vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan¹⁶

Reglerna finns i 6 b § LAS och 28 § MBL och bygger på EU-direktivet om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter (2001/23/EG).

För att kunna avgöra om reglerna är tillämpliga måste man först ta ställning till om det är fråga om en verksamhetsövergång i lagens mening. För detta krävs en

¹⁶ Källa: [Verksamhetsövergång | SKR](#)

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956

Infosäk. klass
K2 (Känslig)

bedömning av om det föreligger identitet mellan den verksamhet som överlåtaren bedrev och den verksamhet som förvärvaren övertagit och bedriver. EU-domstolen har i sin praxis uppställt kriterier för bedömningen av verksamhetsövergång.

EU-domstolens kriterier:

- Arten av företag eller verksamhet
- Om företagets materiella tillgångar såsom byggnader, inventarier, bilar och arbetsredskap övertagits
- Värdet av överlåtna immateriella tillgångar, det vill säga patent, goodwill, varumärken, vid överlåtelseögonblicket
- Om majoriteten av de anställda övertagits eller inte
- Om kunderna tagits över eller inte
- Graden av likhet mellan verksamheten före och efter överlåtelsen
- I förekommande fall den tidsperiod som verksamheten legat nere.

För att bedöma om det är fråga om en verksamhetsövergång görs en samlad bedömning av omständigheterna. Det behöver arbetsgivaren göra redan innan en verksamhetsövergång sker. Kan man konstatera att det är fråga om en verksamhetsövergång övergår de anställningsavtal och anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången automatiskt till förvärvaren.

Inom den kommunala och regionala sektorn kan reglerna bli aktuella till exempel när det sker ett byte av huvudman, när en verksamhet läggs ut på entreprenad eller återtas i egen regi eller vid byte av entreprenör.

För denna utrednings fokus, återtag i egen regi görs följande tolkning av EU-domstolens kriterier:

Kriterium	Tolkning
Arten av företag eller verksamhet	Samhällsfinansierad kollektivtrafik
Verksamhetens materiella tillgångar	Tillgångar som depåer, terminaler, vissa fartyg etcetera ägs redan av trafikförvaltningen. Via befintliga avtal har även trafikförvaltningen rätt att hyra/köpa bussar samt rätt att fritt disponera materiella tillgångar som utvecklats inom befintligt avtal. Arbetsdomstolen har nyligen hanterat frågan om

	<p>verksamhetsövergång i ett ärende gällande övergång av verksamhet i ett busstrafikuppdrag (regionbussarna i Uppsala)¹⁷. I målet är det tvistigt om det i och med övergången av busstrafikuppdraget från en entreprenör till en annan har skett en sådan övergång av en del av en verksamhet som avses i 6 b § anställningsskyddslagen. Arbetsdomstolen har funnit att en betydande del av de materiella tillgångar, som varit absolut nödvändiga för att bedriva regionens busslinjetrafik, dvs. bussar, inte övergått från den tidigare till den nya entreprenören. Övergången av busstrafikuppdraget i regionen innebar därmed inte en sådan övergång av verksamhet som avses i 6 b § anställningsskyddslagen.</p>
Verksamhetens immateriella tillgångar	Det är trafikförvaltningens varumärken som tillämpas i kollektivtrafiken. Via befintliga avtal har trafikförvaltningen även rätt att fritt disponera de immateriella tillgångar som utvecklats inom befintligt avtal
Anställda som berörs	För att specifikt trafikavtal behöver det kartläggas i vilken grad personalen arbetar med det aktuella uppdraget. Alla personal som i huvudsak arbetar inom uppdraget, dvs arbetar inom det aktuella trafikområdet bör omfattas av verksamhetsövergång. Den avlämnande parten har rätt att hävda att vissa kategorier av personal delar

¹⁷ Dom nr 40/24, Mål nr A 20/23

	sin tid med andra trafikavtal/uppdrag, exempelvis administrativ personal, trafikplanerare, trafikledare.
Kunder som berörs	Det är trafikförvaltningen som äger kundgränssnittet, dvs resenärerna. Detta gäller både före och efter förändringen.
Graden av likhet	Vid byte av driftsform får verksamheten anses vara exakt lika före och efter

Slutsatsen är att den nya domen i Arbetsdomstolen till viss del förändrar synen på om verksamhetsövergång är tillämpligt. Den tidigare bedömningen var att byte av driftsform för kollektivtrafik skulle innebära att tillämpning av 6 b § LAS och 28 § MBL gäller. Detta hindrar inte trafikförvaltningen att erbjuda möjlighet för verksamhetsövergång på samma sätt som man har möjlighet att göra för andra typer av förändringar gällande organisering av tjänster eller funktioner.

6.1.4 Upphandlingslagstiftningen

Allmän kollektivtrafik omfattas av lagstiftning för offentlig upphandling:

- Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, (LOU)
- Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, (LUK)
- Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, (LUF)

När en RKM väljer att handla upp kollektivtrafik genom tillämpning av offentlig upphandling innebär det att trafikutövaren i sin tur inte behöver tillämpa offentlig upphandling vid köp av varor och tjänster, exempelvis upphandling av bussar, underhållstjänster etc. Om trafiken i stället bedrivs i egen regi måste lagstiftningen för offentlig upphandling tillämpas.

6.1.5 Säkerhetsskyddslagstiftningen

Trafikförvaltningens verksamhet är utpekad som nationellt samhällsviktig verksamhet. Det innebär att det ställs höga krav på trafikförvaltningens uppdrag att bedriva kollektivtrafik. Kollektivtrafiken är också ett område som särskilt pekats ut i totalförsvarsinriktning 2020-2025. Med det sagt så har olika delar av kollektivtrafiksystemet olika grad av skyddsvärde, vilket bedöms genom en särskild säkerhetsskyddsbedömning.

Säkerhetsskydd handlar om att genom förebyggande arbete skydda säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten. I säkerhetsskydd ingår också att skydda uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen, eller som skulle ha omfattats av den lagen om den varit tillämplig.

Vid upphandling av utförande av kollektivtrafik behöver alltid säkerhetsskyddslagsstiftningen beaktas. I många fall krävs av trafikavtal kombineras med säkerhetsskyddsavtal. Om kollektivtrafik i stället utförs i egen regi blir trafikförvaltningen och dess bolag själva ansvariga för att kraven i lagstiftningen uppfylls. Förändring i sig kräver att en säkerhetsskyddsbedömningen genomförs för att avgöra vilka åtgärder som behöver genomföras.

6.2 Juridiska aspekter - trafiklagsspecifik lagstiftning

6.2.1 Sjöfart

Nationell sjöfart regleras av flera olika lagar, förordningar och föreskrifter:

- Fartygssäkerhetslag (SFS 2003:364)
- Fartygssäkerhetsförordning (SFS 2003:438)
- Lag (SFS 1998:958) om vilotid för sjömän
- Förordning (SFS 1998:962) om vilotid för sjömän
- Mönstringslag (1993:929)
- Mönstringsförordning (1984:831)
- Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2012:112) om mönstring
- Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2003:9) om vilotid för sjömän
- Förordning (SFS2011:1533) om behörigheter för sjöpersonal
- Transportstyrelsens författningssamling (TSFS 2011:116) om utbildning och behörigheter för sjöpersonal
- Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2010:102) om bemanning
- Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2012:67) om vakthållning
- Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om fartyg i nationell sjöfart

Områden att beakta vid etablering av ny verksamhet som ska bedriva sjöfart är bland annat:

- Bemanning och behörighet. Alla svenska passagerarfartyg (som passagerarfartyg räknas alla fartyg som transporterar fler än 12 passagerare) omfattas av beslut om säkerhetsbesättning
- Lämplighet och användning av fartyg inklusive certifiering. Båtar som har en skrovlängd av minst 5 meter och som används yrkesmässigt samt alla skepp ska registreras i det svenska fartygsregistret.
- Krav på systematiskt sjösäkerhetsarbete. Redaren, dvs fartygsägaren eller den som har övertagit ansvaret för fartygets drift från ägaren ansvarar för att planerat underhåll och planerade kontroller genomförs och dokumenteras.

6.2.2 Buss

Kollektivtrafik med buss regleras bland annat av följande lagar och förordningar:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG,
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006.
- Yrkestrafiklag (2012:210)
- Yrkestrafikförordning (2012:237)

Yrkesmässig trafik får bedrivas endast av den som har ett sådant gemenskapstillstånd som avses i artikel 4 i förordning (EG) nr 1072/2009 eller i artikel 4 i förordning (EG) nr 1073/2009, och som har utfärdats av den behöriga myndigheten, eller ett yrkestrafiktillstånd. För att beviljas tillstånd krävs bland annat gott anseende, ekonomiska resurser och trafikansvarig person.

Den som bedriver linjetrafik får anlita någon annan för att utföra trafiken. Den som utför trafiken ska ha tillstånd till yrkesmässig trafik för persontransporter på väg eller taxitrafiktillstånd enligt taxitrafiklagen (2012:211).

6.2.3 Järnväg

Järnvägstrafiken i Sverige lyder sedan många år under EU-lagstiftningen. I och med införandet av det som benämns Fjärde järnvägspaketet har delar av den tidigare nationella lagstiftningen ersatts av EU-förordningar. Fjärde järnvägspaketet infördes i sin helhet i Sverige 1 juni 2022. Det innebär att

Järnvägslagen (2004:519) och Järnvägsförordningen (2004:526) bara till viss del gäller enligt övergångsbestämmelser.

EU-lagstiftningen syftar till att skapa bättre förutsättningar för ett gemensamt europeiskt järnvägsområde utan tekniska, administrativa och rättsliga hinder mellan länderna. EU-lagstiftningen har överförts till föreskrifter framtagna av Transportstyrelsen, exempelvis:

- Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2022:41) om ansökan om tillstånd för järnvägsverksamhet
- Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2022:39) om riskkontroll och säkerhetsstyrningssystem för nationellt infrastrukturillstånd och nationellt trafiksäkerhetstillstånd
- Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2022:32) om tillträde till järnvägsinfrastruktur och tjänster
- Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2022:37) om registrering och märkning av järnvägsfordon

Nationella lagar och förordningar som reglerar järnvägen är exempelvis:

- Järnvägssäkerhetslagen (2022:367)
- Järnvägssäkerhetsförordningen (2022:4218)
- Järnvägstekniklag (2022:366)
- Järnvägsteknikförordningen (2022:417)
- Lag om nationella järnvägssystem (2022:368)
- Förordning om nationella järnvägssystem (2022:419)
- Järnvägsmarknadslagen (2022:365)
- Järnvägsmarknadsförordningen (2022:416)
- Lag om undersökning av olyckor (1990:712)
- Förordning om undersökning av olyckor (1990:717)
- Lag om behörighet för lokförare (2011:725)
- Förordning om behörighet för lokförare (711:728)

För att få bedriva järnvägstrafik måste järnvägsföretaget antingen ha ansökt om ett gemensamt säkerhetsintyg hos Europeiska unionens järnvägsbyrå alternativt ha ansökt om och beviljats ett nationellt trafiksäkerhetstillstånd och licens i Sverige.

6.2.4 Spår

Kollektivtrafik på spår regleras av:

- Lag om säkerhet vid tunnelbana och spårväg (1990:1157)
- Förordning om säkerhet vid tunnelbanan och spårväg (1990:1165)

Spåranläggningar, spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet får drivas endast av den som har tillstånd för verksamheten. Tillstånd får beviljas den som med hänsyn till yrkeskunnsande, laglydnad samt ekonomiska och andra förhållanden av betydelse kan anses uppfylla kraven i lagstiftningen och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Ansökan om tillstånd att driva spåranläggningar eller spårtrafik eller särskild trafikledningsverksamhet prövas av Transportstyrelsen.

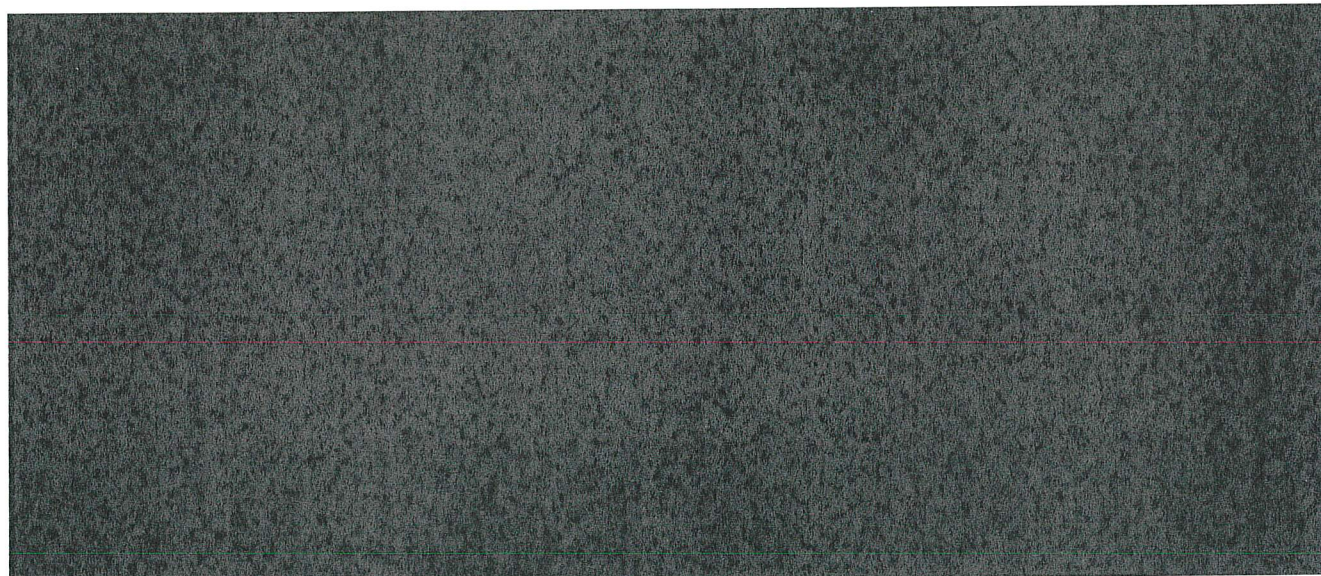
6.3 Tidsåtgång för implementering av egen regi

För att skapa organisation och de förmågor som bland annat lagstiftningen kräver behövs förberedelser. Här följer en översiktlig sammanställning över tidsåtgång för att etablera nödvändiga förmågor.

Förmåga	Tidsåtgång	Kommentar
Införskaffning av fordon/ fartyg	Bussar: 24-36 månader Fartyg: 60 månader	Tidsåtgången innefattar kravställning, upphandling, risk för överprövning och leverans.
Etablering av bolag inklusive organisation och styrning	6-12 månader	Beror på hur etablering sker. Viss tid krävs för registrering etc. Att rekrytera och bemanna med styrelse och ledning kan ta tid.
Etablera ledningssystem och ansöka om tillstånd	Ca 6 månader	För att kunna ansöka om tillstånd behöver oftast någon form av ledningssystem som påvisar förmåga. Vissa nyckelpositioner kan även behöva vara bemannade.
Säkerställa planeringsförmåga	Ca 6 månader	Då ledderna för trafikplaneringsprocessen är långa behöver en planeringsfunktion vara på plats i god tid innan trafiken är tänkt att starta. Planeringsförmåga kräver både kompetens och IT-stöd

Säkerställa logistik- och materialförsörjning	9-12 månader	Förvaltning och underhåll av fordon eller fartyg i egen regi kräver avancerad logistik- och materialförsörjning. Tiden kan kortas om underhåll upphandlas av någon part som redan har detta på plats.
Etablera IT-system	18-24 månader	Alla trafikslag kräver omfattande IT-arkitektur för planering, trafikdrift, underhåll, kommunikation etc
Personalförsörjning/ förbereda verksamhetsövergång	6-12 månader	Utgångspunkten är att övergång till egen regi omfattas av verksamhetsövergång. Vissa funktioner behöver dock bemannas innan verksamhetsövergång kan ske. Rekrytering behöver även förberedas för de roller och funktioner som inte kommer att täckas av verksamhetsövergången.

Baserat på uppskattat behov av tidsåtgång för att etablera de listade förmågorna bedöms tidsåtgången för egen regi vara 3 år för buss och spår och upp mot 5 år för sjö, åtminstone om egna fartyg behöver införskaffas. Tidsåtgången för införskaffande av bussar och/eller fartyg beror även på hur stor mängd fordon/fartyg som omfattas då marknadens produktionskapacitet påverkar leveransförmågan. I nedanstående bild illustreras tidsåtgången för implementering av egen regi för buss och sjö.



6.3.1 *Avgränsning baserat på tidsaspekten*

Baserat på tidsåtgången för implementering av egen regi kommer den fortsatta utvärderingen fokusera på trafikslagen buss och sjö. För spårtrafik gäller ingångs avtal en bit in på 2030-talet och för pendeltågstrafiken har upphandling av nytt avtal påbörjats. Då det för sjö pågår utredningar samt saknas beslut om hur tonnage ska tillhandahållas och utvecklas framöver kommer den ekonomiska utvärderingen fokusera på buss.

6.4 **Organisation och styrning**

I samband med budgetuppdrag Överväganden avseende uppdraget att uppnå en neutral hållning till olika driftsformer (RS 2022-0123, TN 2024-0408) har en utredning gjorts av organisatoriska och styrningsmässiga förutsättningar för egen regi. Nedan följer en sammanfattning och till viss del utveckling av slutsatserna från denna utredning.¹⁸

6.4.1 *Förutsättningar för organisation och styrning*

Trafiknämnden ansvarar enligt tidigare beslut i fullmäktige och i enlighet med upprättade samarbetsavtal mellan nämnden och AB Storstockholms Lokaltrafik ("AB SL"), Waxholms Ångfartygs AB ("WÅAB") samt SL Nya Tunnelbanan AB ("NTAB") för förvaltningen av bolagen. Bolagen rymmer avtal och tillgångar medan all personal är anställd på trafikförvaltningen respektive förvaltning för

¹⁸ Övervägande avseende uppdraget att uppnå en neutral hållning till olika driftsformer (TN 2024-0408)

utbyggd tunnelbana. I dagsläget är det därmed trafiknämnden som fattar beslut om verksamheterna och deras inriktning. Besluten bereds och verkställs av förvaltningarna. I anslutning till upphandlingar överläts de upphandlade avtalen till AB SL, WÅAB eller NTAB för att sedan förvaltas av respektive förvaltning.

AB SL med dotterbolag lyder under aktiebolagslagen vilket innebär att respektive bolag har en styrelse och VD. För AB SL, WÅAB och NTAB består styrelsen av trafiknämndens presidie. Det innebär att bolagens styrelser har en politiskt utformad sammansättning. Detta motverkar risken för att det uppstår motstridig styrning av bolagen och trafikförvaltningen. Förvaltningschefen innehar rollen som VD i AB SL och WÅAB. För AB SL Finans består styrelsen av tjänstemän från trafikförvaltningen.

Drift i egen regi kan principiellt antingen inordnas i trafikförvaltningen (regionens organisationsnummer) eller i ett eller flera regionägda bolag. Inordning i bolag, dvs egna juridiska personer, är som utgångspunkt (dock beroende på verksamhet) att föredra för att kunna särskilja den ekonomiska redovisningen och resultatet för verksamheten samt för att uppnå en tydlig organisation, styrning och ansvarsfördelning.

Om exempelvis viss busstrafik framöver ska bedrivas i egen regi bör utgångspunkten vara att ett särskilt bolag bildas för det ändamålet och inordnas i den redan befintliga bolagsstrukturen, dvs. som dotterbolag till moderbolaget AB SL. AB SL har på koncernnivå ansvar för all kollektivtrafik på land och rymmer all ekonomisk redovisning av däri ingående verksamheter. För exempelvis sjötrafik i egen regi skulle det befintliga bolaget Waxholms Ångfartygs AB kunna nyttjas som rederiverksamhet för både skärgårds- och pendelbåtsverksamhet trots olika varumärken. Dock krävs uppdaterat ägardirektiv och samarbetsavtal.

Det bolag som ska bedriva kollektivtrafik i egen regi behöver ha ledningsfunktioner såsom styrelse och verkställande direktör. Beslut behöver fattas huruvida styrelsen ska vara politiskt sammansatt, i likhet med vad som gäller för AB SL och WÅAB i nuläget, eller om det ska vara en tjänstemannastyrelse som för AB SL Finans. Det finns fördelar och nackdelar med båda modellerna.

För bolaget bör det ingås ett samarbetsavtal med trafiknämnden på motsvarande sätt som finns för de redan existerande bolagen. I och med ett

sådant samarbetsavtal ges trafiknämnden rätt att förvalta verksamheten. Denna modell medger också att bolaget kan nyttja de stödfunktioner som finns inom trafikförvaltningen. Kostnaden för detta regleras då via en fastställd så kallad Management Fee.

Med hänsyn till bland annat kravet på bolaget att inneha tillstånd för att bedriva persontrafik (exempelvis yrkestrafiktillstånd för buss), bolagets verksamhetsinriktning samt det ansvar som åligger ledningen, är det angeläget att VD och övriga ledningen i det operativa bolaget har hög kompetens och kunskap från branschen.

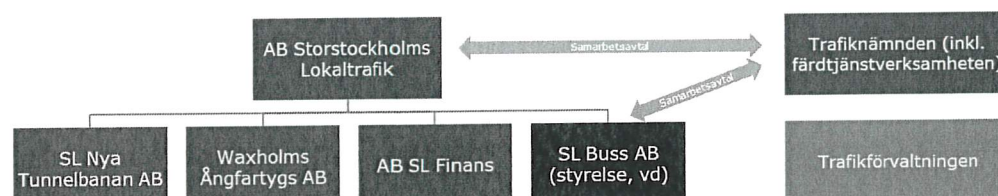
En del av styrningen av bolaget som behöver säkerställas är hur beställning av trafikuppdraget ska ske samt hur ekonomin för uppdraget ska regleras. Har olika regioner valt lite olika modellen som Region Stockholm kan inspireras av.

Region Uppsala har exempelvis valt en avtalsliknande modell där det regionägda bolagets uppdrag styrs via avtal som har likartad struktur som den upphandlade trafiken. Modellen med samarbetsavtal som Region Stockholm har innebär dock att beslut i trafiknämnden blir gällande för bolagen, vilket gör att särskilt avtal om trafiken troligen inte är nödvändigt.

Detaljer kring styrning och organisationsstruktur kan vara trafikslagsspecifika och behöver nogra utredas inför beslut om att bedriva verksamhet i egen regi. För fördjupning, se följande kapitel.

6.4.2 Organisatoriska förutsättningar buss

Nedan exemplifieras en möjlig organisationsstruktur för ett fiktivt dotterbolag (SL Buss AB).



Figur 5 Exempel på organisationsstruktur för egen regi

För exemplet SL Buss AB krävs att minst följande funktioner etableras:

- Verksamhetsledning

- Yrkestrafiktillstånd
 - Fast etablering
 - Yrkeskunnande
 - Trafikansvarig
 - Regelverk
- Bussförare
- Underhåll/städning
- Bussfordon
- IT
- Depåer/lokaler/verkstäder
- Drivmedel/laddningskapacitet
- Trafikplanering

För stödfunktioner kan bolaget i viss mån nyttja funktioner hos trafikförvaltningen. Exempel på stödfunktioner är:

- HR
- Ekonomi
- Juridik
- Upphandlingsorganisation

För respektive stödfunktion krävs en översyn av vilken förmåga bolaget ska stå för själv och vad trafikförvaltningen kan bidra med. Det behöver även övervägas om trafikförvaltningens organisation behöver utökas inom några områden för att kunna tillhandahålla de tjänster som bolaget behöver.

6.4.3 Organisatoriska förutsättningar sjö

Waxholms Ångfartygs Aktiebolag (WÅAB) är, enligt dess bolagsordning och ägardirektiv, dotterbolag till AB SL och det bolag inom Region Stockholm som anordnar och förvaltar kollektivtrafik på vatten (skärgårdstrafik), bedriver rederirörelse samt äger och förvaltar vissa avtal och tillgångar.

WÅAB är idag ett renodlat tjänsteföretag som äger 25 fartyg, inkluderande 3 kulturhistoriska fartyg, som går i reguljär linjetrafik. All trafik utförs av leverantörer som upphandlas i konkurrens. Om WÅABs uppdrag förändras så att det även ska omfatta utförande av trafik, behöver sannolikt samarbetsavtal, avtal om förvaltningsuppdrag och ägardirektiv förändras.

För att bedriva persontrafik krävs att WÅAB uppfyller kraven för att få tillstånd att bedriva rederiverksamhet. Ett rederi består av dels en landorganisation, dels en sjöorganisation.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956

Infosäk. klass
K2 (Känslig)

Roller i landorganisation kan vara:

- VD
- Operativ chef
- Trafikchef / Driftledare
- Teknisk chef
- Rederiinspektör
- Teknisk inspektör för fartyg och infrastruktur
- Underhållsorganisation (underhåll vid kaj samt underhåll varv)
- Säkerhetschef (Befattningshavare med särskilt ansvar för sjösäkerheten)
- Rederijour
- Krisledningsorganisation

Roller i sjöorganisationen kan vara:

- Befälhavare ombord på fartygen
- Kontaktbefälhavare
- Styrman
- Matros/däckspersonal
- Teknisk chef ombord

Även för en rederiverksamhet kan bolaget i viss mån nyttja stödfunktioner hos trafikförvaltningen. Exempel på stödfunktioner är:

- HR
- Ekonomi
- Juridik
- Upphandlingsorganisation

För respektive stödfunktion krävs en översyn av vilken förmåga bolaget ska stå för själv och vad trafikförvaltningen kan bidra med. Det behöver även övervägas om trafikförvaltningens organisation behöver utökas inom några områden för att kunna tillhandahålla de tjänster som bolaget behöver.

6.5 Verksamhetsutformning och förmågor hos egen regi-bolag

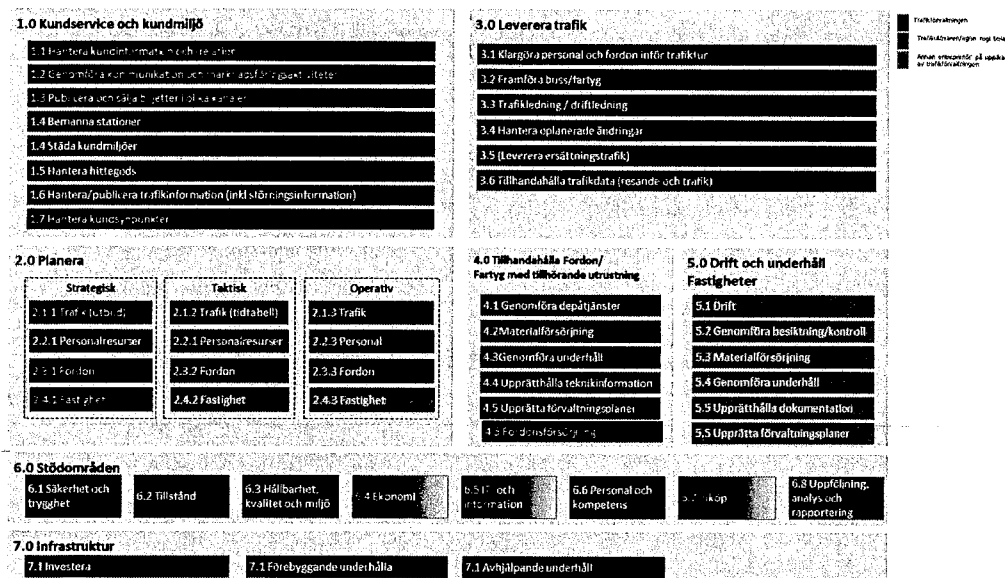
För att bedriva kollektivtrafik styr lagstiftningen för respektive trafikslag vilka förmågor som verksamheten behöver besitta, vilket i sin tur påverkar organisationsutformningen.

För att utföra trafiken i egen regi krävs en utredning av vilka funktioner som ska ligga inom förvaltningens ansvarsområde och vilka funktioner som ska ligga inom bolaget. Det krävs också en översyn av vilka funktioner som bolaget ska

tillhandahålla på egen hand och vilka som lämpligen upphandlas av underentreprenörer.

Funktioner och förmågor som är särskilt viktiga att utreda och besluta kring när det gäller fördelning av ansvar mellan förvaltning och bolag är:

- Stödfunktioner som Ekonomi, HR, Inköp/upphandling och IT, se även 5.4.1 och 5.4.2
- Planeringsfunktion
- Kundservice
- Ansvar för drift- och underhåll av fordon/fartyg samt fastigheter



Figur 6 Översikt över hur förmågor nödvändiga för kollektivtrafik kan fördelas mellan olika parter

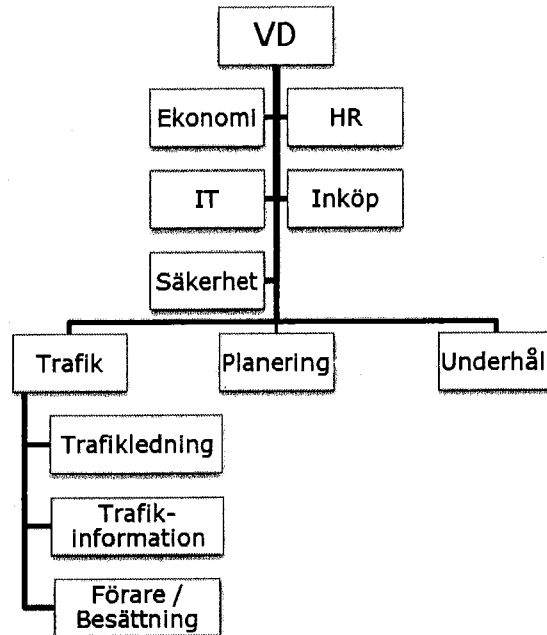
Baserat på erfarenheter som inhämtats från RKM som bedriver kollektivtrafik i egen regi och nuvarande ansvarsfördelning i de upphandlade kontrakten har följande antaganden om ansvarsfördelning har gjorts för denna utredning:

Funktion/ förmåga	Ansvarsfördelning Förvaltning	Ansvarsfördelning Egen regi-bolag
Kundservice och kundmiljö	<ul style="list-style-type: none"> • Hantera kundinformation- och relation 	<ul style="list-style-type: none"> • Städa kundmiljöer • Hantera hittegods

	<ul style="list-style-type: none"> • Genomföra kommunikations- och marknadsföringsinsatser • Publicera och sälja biljetter i olika kanaler • Hantera kundsynpunkter 	<ul style="list-style-type: none"> • Hantera/publicera trafikinformation (inklusive störningsinformation) • (Försäljning ombord, både biljetter och mat/dryck, på skärgårdsfartyg) • Visera biljetter • Personlig service i trafiksystemet
Planera	<p>Trafikförvaltningen tar precis som idag ansvar för strategisk planering för trafikutbud, fordon och fastigheter.</p> <p>För fastighetsförvaltning skulle det vara möjligt att förvaltningen handlade upp den tjänsten separat.</p>	<p>Egen regi-bolag ansvarar för strategisk planering av personal samt all taktisk och operativ planering av trafik, personal och fordon.</p> <p>Gränssnittsfrågor att utreda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ska tidtabellsplanering ligga på förvaltningen eller bolag? Se erfarenheter från Region Örebro och Region Uppsala • Ska ansvar för upphandling och ägande av bussar ligga på förvaltning eller egen regi-bolag?
Leverera trafik	Inget operativ ansvar ligger på trafikförvaltningen	<ul style="list-style-type: none"> • Klargöra personal och fordon/fartyg inför trafikur • Framföra buss/fartyg • Trafikledning/driftledning • Hantera oplanerade ändringar • Tillhandahålla trafikdata <p>Gränssnittsfrågor att utreda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ansvar för ersättningstrafik
Tillhandahålla fordon/fartyg med tillhörande utrustning	Ansvar för fordonsförsörjning behöver utredas och fastställas,	<ul style="list-style-type: none"> • Genomföra depåttjänster • Materialförsörjning • Genomföra underhåll

	dvs inköp, finansiering och ägande.	<ul style="list-style-type: none"> • Upprätthålla teknikinformation • Upprätta förvaltningsplaner <p>Det bör utredas om några funktioner bör handlas upp av extern underleverantör, exempelvis:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Städtjänster
Drift och underhåll Fastigheter	<p>Denna utredning föreslår att ansvar för drift och underhåll av fastigheter handlas upp av extern underleverantör.</p> <p>Gränssnittsfrågor att utreda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ansvar för hållplatsservice 	
Stödområden	<ul style="list-style-type: none"> • Kravställande funktion • Tillhandahåller stöd för vissa gemensamma funktioner, som Ekonomi, IT, Inköp/Upphandling 	<ul style="list-style-type: none"> • Säkerhet och trygghet, exklusive de tjänster som förvaltningen handlar upp separat) • Tillstånd • Hållbarhet, kvalitet och miljö för den operativa verksamheten • Viss egen organisation för ekonomi, IT och Inköp • Personal och kompetens • Uppföljning, analys och rapportering

Denna uppdelning av ansvar för olika förmågor innebär att en organisation behöver skapas med en struktur ungefär som nedan.



Figur 7 Exempel på generisk organisationsstruktur för egen regi-bolag. Behöver anpassas till trafikslagsspecifika förutsättningar

Baserat på antaganden om ansvarsfördelning kräver den operativa verksamheten chefer för trafik, planering och underhåll, ett antal trafikplanerare samt skiftgående trafikledare samt förare/ besättningspersonal och depå/ verkstadspersonal.

Förslag på bemanning av bolag med busstrafik i egen regi med arbetsbeskrivning

- VD: Bolagsansvarig gentemot styrelse/ägare
- HR: Stöttar bolaget med i personalfrågor. Hanterar anställningsavtal, löner, semester, ny rekrytering, uppföljning av personalrelaterade frågor. Vissa tjänster kan nyttjas hos trafikförvaltningen
- IT: Ansvar för drift av IT-system. Flertalet tjänster kan nyttjas hos trafikförvaltningen
- Trafik
 - Trafikchef: Ytterst ansvarig (juridisk person), trafikansvarig, personalchef etc.

- Gruppchefer: Personalplanering på kort sikt (innevarande vecka, förarnas närmaste chef, utvecklingssamtal, andra personalrelaterade frågor)
- Trafikledning: Sköter den trafikala driften dygnet runt alla dagar i veckan
- Planering: Sköter tjänsteplanering, schemaplanering (långsiktig), omloppsplanering, tidtabellsutveckling, personalplanering, framtagning av ekonomiska ramar för drift samt uppföljning av drift etcetera
- Underhåll:
 - Verkstadschef: Fordonsansvarig, arbetsmiljöansvarig depå, närmaste chef för verkstadspersonal och tvätt personal, eget budgetansvar rörande fordonsunderhåll.
 - Verkstad administration: Ansvarar för all administration rörande fordon, underhåll, lager, underhållsutrustning etcetera
 - Depå-/verkstadspersonal: Ansvara för att verkstadsarbeten sker enligt gällande regler och kvalitet på fordonen, ansvarig för den dagliga planeringen för servicearbeten, besiktning, sköter den dagliga driften av depån,

För sjö finns krav på vissa specifika roller kopplade till tillstånd och systematiskt sjösäkerhetsarbete.

Övervägningar kring eventuell förflyttning av befintliga resurser och funktioner inom Region Stockholms trafikförvaltning till driftbolaget behöver göras beroende på hur ansvarsgränser mellan förvaltning och bolag etableras. Utöver arbete med organisationsstruktur är rekrytering av personal, och olika utbildningsinsatser centrala delar i en uppbyggnadsprocess.

Nedan följer en fördjupning gällande förmågor som krävs för att bedriva kollektivtrafik i egen regi.

6.5.1 Tillstånd

6.5.1.1 Sjö

För att bedriva persontrafik i form av sjöfart krävs att verksamheten uppfyller kraven på bemanning och besättning, att fartygen är certifierade samt att verksamheten kan uppvisa systematiskt sjösäkerhetsarbete.

Trafikförvaltningen är idag ägare till ett antal fartyg (passagerarfartyg i E och D-område) men har avtal med externa redare som opererar fartygen. Om trafikförvaltningen skulle bedriva sjötrafik i egen regi behöver verksamheten bedrivas som ett rederi.

Fartygens certifikat påverkas inte av ett rederibyte och besiktningintervallen för skrov/botten fortlöper som tidigare. Fartygens certifikat om godkänd säkerhetsorganisation behöver uppdateras med det nya rederiet och varje fartygs säkerhetsorganisation besiktigas. Det nya rederiet behöver alltså ett dokument om godkänd säkerhetsorganisation och ska genomgå besiktning för att erhålla detta.

Med systematiskt sjösäkerhetsarbete avses bland annat:

- Att befälhavaren har tillgång till de uppgifter om fartygets övergripande sjövärdighet som möjliggör för befälhavaren att ta sitt ansvar
- Att det finns rutiner som är nödvändiga för en säker fartygsdrift och hanteringen av tillbud och olyckor
- Att en säker arbetsmiljö kan upprätthållas
- Att besättningen har nödvändig kunskap och kompetens

6.5.1.2 Buss

För att få driva ett företag som utför persontransporter med buss krävs ett s.k. yrkestrafiktillstånd. Sådant tillstånd meddelas efter prövning av Transportstyrelsen. Ett tillstånd förutsätter bl.a. en fast etablering, krav på dokumenterat yrkeskunnande, gott anseende och ekonomiska resurser.

För att uppfylla kravet om fast etablering ska företaget bl.a. förfoga över lämpliga lokaler där det har tillgång till sin centrala företagsinformation som till exempel räkenskaper, personalhandlingar, anställningsavtal samt handlingar som innehåller uppgifter om kör- och vilotider. Så snart ett yrkestrafiktillstånd beslutats ska det även finnas fordon som används i verksamheten. Fordonen ska vara anmälda till Transportstyrelsen.

För att beviljas yrkestrafiktillstånd ska det finnas minst en person som har särskilt ansvar för att verksamheten bedrivs enligt de regler som finns - en s.k. trafikansvarig. Den trafikansvarige måste ha dokumenterat yrkeskunnande och uppfylla det s.k. goda anseendet. En trafikansvarig ska, bl.a., faktiskt och fortlöpande leda företagets transportverksamhet och ha verklig anknytning till företaget, t.ex. genom att vara anställd, styrelseledamot eller ägare. Den

trafikansvarige ska kunna styrka sitt yrkeskunnande genom godkänt resultat vid skriftliga prov.

6.5.2 *Fordon och fartyg*

6.5.2.1 *Sjö*

För sjötrafiken tillhandahåller trafikförvaltningen redan idag fartyg för en del av den utförda trafiken (ca 25 fartyg), men för en del av trafiken tillhandahåller den upphandlade trafikutövaren fartyg (ca 15 fartyg).

Om sjötrafik ska bedrivas i egen regi behöver de redan existerande fartygen nyttjas för den trafik som bedrivs inom ramen för egen regi, alternativt så behöver nya fartyg införskaffas genom offentlig upphandling.

I Sjötrafikutredningen del 2 rekommenderas att trafikförvaltningen fortsatt ska fokusera på ägande av fartyg som krävs för att upprätthålla bastrafiken, främst i skärgården. I nuläget används majoriteten av de egenägda fartygen för skärgårdstrafiken, förutom en mindre andel som används för viss pendelbåtstrafik. För övrig sjötrafik ska tillhandahållande av fartyg ingå som en del i det trafikuppdrag som upphandlas. Strategin för tillhandahållande av fartyg blir därmed en viktig aspekt vid val av avtal för sjötrafik i egen regi.

6.5.2.2 *Buss*

För att kunna bedriva operativ busstrafik krävs att regionen förfogar över bussfordon. Dessa fordon behöver anskaffas genom offentlig upphandling, dvs upphandlas i konkurrens i enlighet med tillämplig upphandlingslagstiftning. Fordonen behöver finnas i tillräckligt stort antal och med viss överkapacitet för att säkerställa stabil trafikdrift. Fordonsparken behöver vidare vara på plats i god tid innan trafiken i det aktuella trafikområdet kan startas upp, t.ex. för att trimma in flottan, för att utbilda personal samt för att genomgå de formella processerna mot Transportstyrelsen.

Fordonsflottan behöver förvaltas för att maximera värdet av genomförd investering. En viktig aspekt är hur kravställning på bussarnas kvalitet ställs med beaktande av deras livslängd. Övergången till elbussar öppnar möjligheten för översyn av livslängd. Genom eget ägande kan trafikförvaltningen själva optimera nyttjande och livslängd.

Den nyligen publicerade rapporten Elektrifieringens ekonomiska påverkan på upphandlad busstrafik¹⁹ beskriver olika ekonomiska perspektiv på övergången till en elektrifierad bussflotta.

Elektrifiering innebär höga initiala inköpskostnader för fordonen, vilket ökar kapitalkostnaden. Elektriska bussar verkar dock ha potential att generera lägre driftskostnader jämfört med konventionella bussar. Den lägre driftkostnaden kan eventuellt påverkas av lägre planeringseffektivitet då hänsyn måste tas till laddbehov, vilket påverkar omloppen och schemaläggning. Än finns inte tillräckligt med statistik och erfarenhet för att dra fullständiga slutsatser. Som utförare av busstrafik och ägare av fordon blir detta viktiga frågeställningar för trafikförvaltningen och egen regi-bolag att hantera i sin tillgångsförvaltning och trafikplanering.

Med full rådighet över bussflottan får trafikförvaltningen och egen regi-bolag säkerställa att tekniska och kvalitetsmässiga krav balanseras mot att få maximal nytta av genomförda investeringar. Genom ett väl planerat och optimerat underhåll finns ekonomiska fördelar att hämta.

Rapporten Elektrifieringens ekonomiska påverkan på upphandlad busstrafik lyfter fram några viktiga aspekter kopplade till ägaransvar för elektriska bussar:

- Bussarnas prestanda och vald laddstrategi får stor påverkan på möjligheten att skapa en resurseffektiv trafikplan som får direkt påverkan på förarkostnaden.
- Kompetens kring upphandling av elbussar behöver byggas upp, då kravställningen får stor påverkan på kostnaderna över tid.
- Det ökade kapitalbehovet för elektrifierade trafiksystem kan komma att påverka marknaden genom att större aktörer med kapital premieras och små och medelstora aktörer försvinner, vilket behöver beaktas vid trafikförvaltningens val av driftsform
- Den part som har uppdraget att underhålla bussarna behöver även ha den finansiella risken för tillgången.
- Regleringar och ledtider vid upphandling kan påverka upphandlarens förhandlingskraft, vilket kan leda till högre priser vid anskaffning

¹⁹ Elektrifieringens ekonomiska påverkan på upphandlad busstrafik, 2024, Sveriges bussföretag och Svensk Kollektivtrafik

6.5.3 *Depåer, lokaler, verkstäder*

För bussverksamhet behöver, i enlighet med Transportstyrelsens krav, fysiska lokaler att arbeta i ("fast etablering"), vilket omfattar depåer, verkstäder samt lokaler för trafikledning, planering och administration. Trafikförvaltningen förfogar redan idag över alla depåer som krävs för att utföra trafiken. För övrig verksamhet relaterad till buss kan kontorslokaler behöva anskaffas eller inordnas i någon befintlig lokal som förvaltningen förfogar över.

För sjöverksamhet förfogar trafikförvaltningen över rätten att trafikera bryggor och nyttja natthamnar. I vissa fall är det dock dagens trafikutövare som har löst behovet av natthamn för fartygen. Lokaler för kontorsverksamhet och trafikledning kan behöva anskaffas eller inordnas i någon befintlig lokal som förvaltningen förfogar över.

6.5.4 *Underhåll och städning*

I samband med etablering av bolag för busstrafik i egen regi och anskaffning av fordonsflotta för busstrafik behöver tas ställning till på vilket sätt verksamheten kring fordonen ska organiseras, se även avsnitt 5.4.4.2. Samma ställningstaganden behöver tas för de fartyg som ska omfattas av egen regi.

Fordon och fartyg behöver löpande underhållas, repareras, städas m.m. Erforderliga tjänster kan behöva upphandlas enligt upphandlingslagstiftningen eller bedrivs inom ramen för den egna verksamheten.

6.5.5 *Centrala funktioner inklusive upphandlingsorganisation*

För driften av det operativa bolaget krävs även centrala funktioner och kompetenser såsom planering, driftledning, trafikledning, säkerhet, inköp och upphandling, IT, HR, ekonomi och verksamhetsstyrning, juridik m.m. Som tidigare nämnts kan det övervägas om vissa sådana funktioner skulle kunna ombesörjas av trafikförvaltningen via samarbetsavtal med trafiknämnden, i likhet med den organisationsmodell som gäller för övriga SL-bolag. Om en sådan samarbetsstruktur är möjlig, lämplig, effektiv samt vilka ev. ytterligare konsekvenser denna skulle kunna få, behöver dock utredas vidare.

Som framgått ovan behöver trafikförvaltningen i det fall drift i egen regi blir aktuell också ta ställning till en mängd relaterade frågor som rör olika tidigare redovisade förmågeområden. Gemensamt för alla de varor och tjänster som behövs för att bedriva verksamheten är att dessa behöver upphandlas i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

Det operativa bolaget behöver därför ha tillgång till en förhållandevis stor upphandlingsorganisation som ombesörjer alla de upphandlingar som idag, i befintligt upplägg med upphandlade trafikutövare, köps in av trafikutövare. Upphandlingsfunktion kan i viss mån tillhandahållas från trafikförvaltningen

6.5.6 *Personalförsörjning*

Ett byte av driftsform för något av trafikförvaltningens trafikområden skulle med möjligen kunna falla in under regelverket om verksamhetsövergång, se kapitel 5.1.3. Det innebär att den personal som arbetar för den avlämnande trafikutövaren i så fall måste erbjudas anställning i den nya verksamheten.

Sett ur regionens perspektiv skulle verksamhetsövergång trygga en stor andel av personalbehovet. Om inte verksamhetsövergång tillämpas behöver all personal rekryteras på nytt, vilket kan bli en kostsam process. Om verksamhetsövergång tillämpas finns dock ingen skyldighet för personal att tack ja till erbjudandet att följa med i en verksamhetsövergång, vilket kan innebära en risk för störningar i verksamheten, särskild i uppstartsfasen. Den nya verksamheten i egen regi behöver därmed planera för att rekrytera personal inom alla berörda personalkategorier. Detta rekryteringsarbete behöver påbörjas i god tid innan trafiken kan startas upp i det aktuella området.

Det är viktigt att ha i åtanke att regionen konkurrerar om arbetskraft med de kommersiella aktörer som verkar i regionen. Det innebär att verksamheten som bedrivs i egen regi konkurrerar med trafikförvaltningens upphandlade verksamheter om samma kompetenser och det finns en generell risk för brist på centrala resurser såsom förare, underhållspersonal och planeringskompetens.

7 Trafikavtal möjliga för egen regi

Baserat på trafikförvaltningens avtalsportfölj, se avsnitt 3.1 och den uppskattade tidsåtgången för implementering av egen regi, se avsnitt 5.3, har följande avtal/trafikområden identifierats som möjliga att utvärdera som lämpliga för egen regi med beaktande av innevarande och nästkommande mandatperiod.

- Buss
 - E31 Sigtuna, Upplands Väsby
 - E32 Ekerö
- Sjö
 - E29A Norra skärgården
 - E29E Sydöstra skärgården
 - E29F Södra skärgården
 - E39B Mellanskärgården
 - E39C Inre skärgården
 - E39D1 Norra mellanskärgården
 - E39D2 Södra mellanskärgården
 - L80 Pendelbåtstrafik Stockholm-Ropsten
 - L82 Pendelbåtstrafik Djurgårdslinjen

För sjö behöver hänsyn tas till tillgången till fartyg, varvid de avtalsområden som idag utförs med eget tonnage prioriteras, dvs E39B och L82.

Övriga trafikavtals löptider sträcker sig in på 2030-talet och beaktas därmed inte i denna utredning. Med ett längre tidsperspektiv skulle andra avtal eller trafikslag kunna övervägas.

7.1.1 Fakta om E31 Sigtuna, Upplands-Väsby

Trafikområdet Sigtuna, Upplands Väsby omfattar regionens nordvästra del med framför allt bäring på lokal trafik inom kommunerna. I Sigtuna är linjetrafik till och från arbetsområdena knutna till Arlanda flygplats viktig. I Upplands Väsby omfattar den lokala trafiken linjer som i stor utsträckning börjar och slutar vid bussterminalen och där anslutning till pendeltåget sker.

Fakta om trafikområdet är sammanställd i tabellen nedan.

Fakta

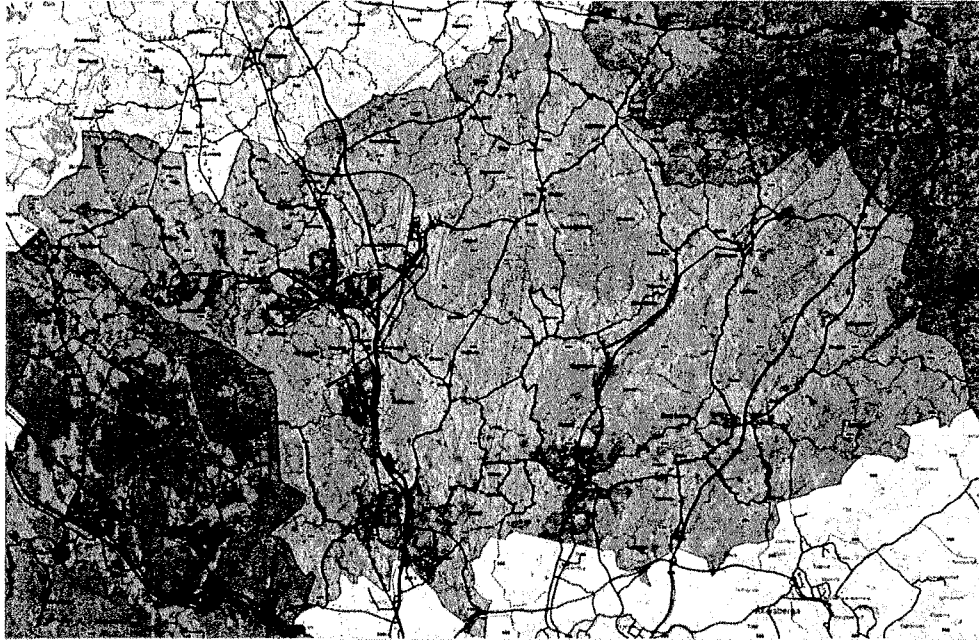
Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956

Infosäk. klass
K2 (Känslig)

Avtal	E31
Avtalsområde	Sigtuna/Upplands Väsby
Depå/er	Märsta, https://maps.app.goo.gl/HEKMH28t8emL1JP28
Antal fordon (2023)	95
Upplevd kvalitet	76,2 %
Kostnad per utbudskilometer	39,1 kr
Planerad trafik (2023)	
• avgångar	590 401
• utbudskilometer	60 201 250
• utbudstimmar	241 215
Resande (2023)	
• påstigande	11 990 152
• valideringar	10 347 036
• personkilometer	53 391 864
Medelreslängd	4,4 km
Valideringsgrad	86,3 %



Figur 8 Kartbild över trafikområdet Sigtuna, Upplands Väsby

Områdesbeskrivningen för Nordvästsektorn²⁰ belyser viktiga aspekter som påverkar trafiken i avtalsområdet

Bussdepån i Märsta ligger relativt centralt och har en bra placering utifrån linjenät och vägnät. Marken i Märsta depå sjunker på grund av dåliga markförhållanden och kommer därför på längre sikt behöva åtgärdas.

Några viktiga frågor för Upplands Väsby kommun med koppling till busstrafiken:

- Utveckling av Väsby Entré inklusive bussterminal och pendeltågsstation
- Införande och sträckning för ny expressbusslinje (Linje H) mellan Arninge och Upplands Väsby
- Framkomlighetsfrågor utmed Mälärvägen och Optimusvägen
- Nya hållplatser

Några viktiga frågor för Sigtuna kommun med koppling till busstrafiken:

- Ombyggnad av bytespunkt vid Märsta station
- Förbättrad kollektivtrafik till Arlanda

²⁰ Områdesbeskrivning Nordvästsektorn (TN 2023-0756)

Befolkningen beräknas öka något i båda kommunerna, se tabell.

Kommun	2016	2021	2030 HÖG	2050 HÖG
Upplands Väsby	43 891	47 820	54 800	63 600
Sigtuna	46 274	50 373	57 700	69 900

Tabell 2 Befolkningsutveckling i Upplands Väsby och Sigtuna. Källa: Områdesbeskrivning Nordvästsektorn

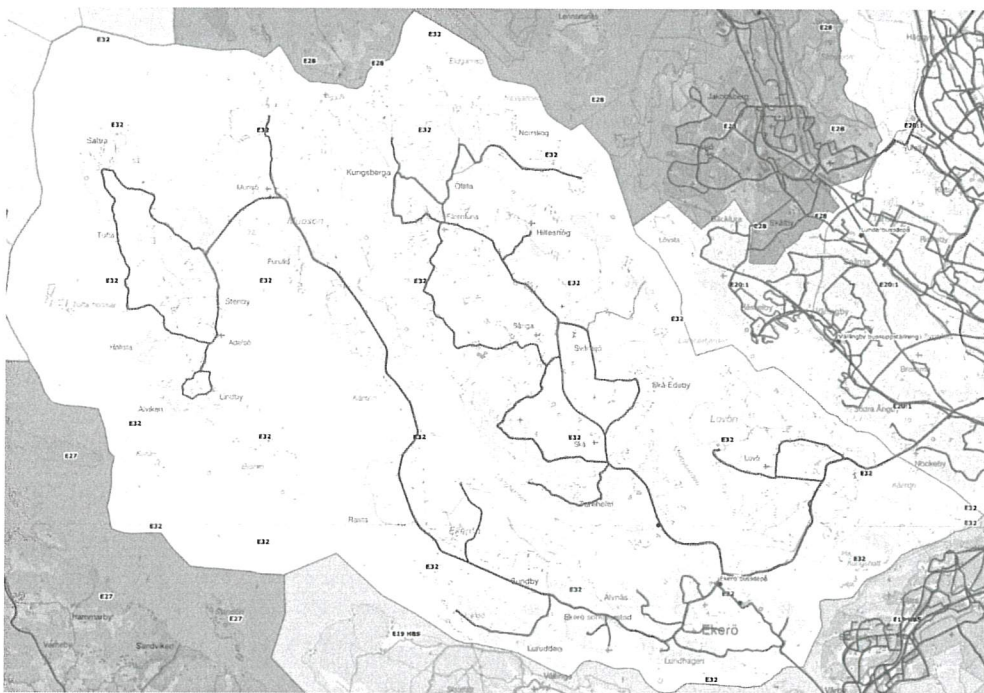
7.1.2 Fakta om E32 Ekerö

Trafikområdet Ekerö omfattar lokala linjer inom kommunen samt två stombusslinjer från Ekerö till Mörby station. De flesta busslinjerna angör bytespunkterna Tappström/Ekerö C och Brommaplan där omstigning till tunnelbanan sker. Ekerö är en utpräglad utpendlingskommun.

Fakta om trafikområdet är sammanställd i tabellen nedan.

Fakta	
Avtal	E32
Område	Ekerö
Depå/er	Tappström, https://maps.app.goo.gl/VcL4roKqRipnBs6w5
Antal fordon (2023)	74
Upplevd kvalitet	74,1 %
Kostnad per utbudskilometer	32,7 kr
Planerad trafik (2023)	
• avgångar	277 630
• utbudskilometer	4 874 828
• utbudstimmar	174 107
Resande (2023)	
• påstigande (viss osäkerhet i data)	6 366 513

• valideringar	5 700 816
• personkilometer (viss osäkerhet i data)	48 742 471
Medelreslängd	7,6 km
Valideringsgrad	89,5 %



Figur 9 Karta över trafikområdet Ekerö

Områdesbeskrivningen för Nordvästsektorn²¹ belyser viktiga aspekter som påverkar trafiken i avtalsområdet.

Viktiga frågor för Ekerö kommun som berör busstrafiken:

- Infrastruktur för busstrafikering (hållplatslägen etc)
- Utveckling av bytespunkt Brommaplan
- Buss på Slagstafärjan
- Utformning av ny bussterminal vid Ekerö C

²¹ Områdesbeskrivning Nordvästsektorn (TN 2023-0756)

- Ny bussdepå vid Enlunda som ersättning för Tappströmsdepån (preliminär driftstart 2025)
- All ombyggnation av Ekerövägen och förberedelser inför öppnandet av Förbifart Stockholm

Befolkningen beräknas öka något i kommunen:

Kommun	2016	2021	2030 HÖG	2050 HÖG
Ekerö	27 406	29 096	34 700	41 700

Tabell 3 Befolkningsutveckling i Ekerö kommun. Källa: Områdesbeskrivning Nordväst sektorn

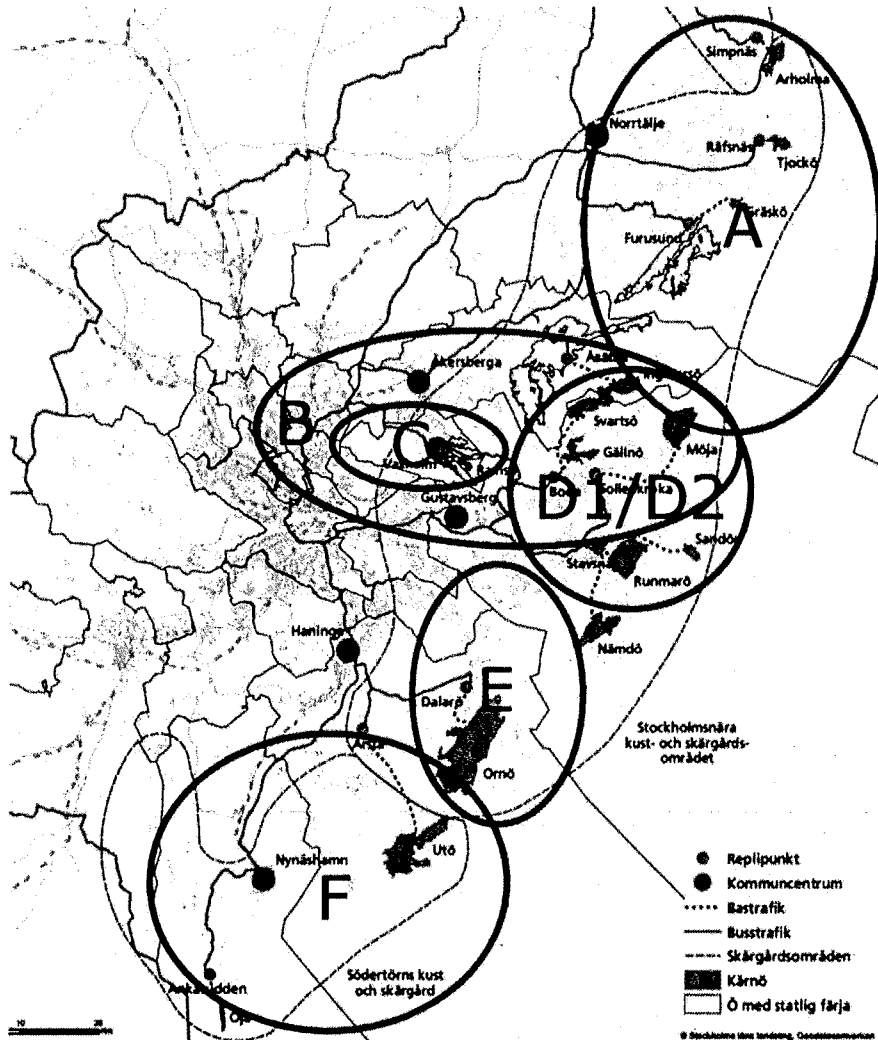
7.1.3 Fakta om skärgårdstrafiken

Skärgårdstrafikens linjenät omfattar 29 linjer. Linjerna är grupperade i geografiskt avgränsade trafikområden med tillhörande avtal. Avtalen är avgränsade till norra, mellersta och södra skärgården men innehåller också olika affärsmässiga-, tekniska och trafikförutsättningar²².

De sju trafikavtal som är gällande för sjötrafiken i skärgården är:

- E29A Norra skärgården
- E29E Sydöstra skärgården
- E29F Södra skärgården
- E39B Mellanskärgården
- E39C Inre skärgården
- E39D1 Norra mellanskärgården
- E39D2 Södra mellanskärgården

²² Strategisk utvärdering av Skärgårdstrafikavtalen



Figur 10 Översiktlig geografisk indelning av skärgårdsavtalen

Avtal	Område	Trafikutövare	Trafikstart	Upphörande (senast möjliga tidpunkt)	Omsättning
E29A	Norra	Blidösunds- bolaget	15/4 2016	15/4 2028	
E39B	Mellan	Blidösunds- bolaget	1/10 2019	30/9 2028	
E39C	Mellan	Blidösunds- bolaget	15/4 2019	30/9 2028	
E39D1	Norra Mellan	Ingmarsö Sjötjänst AB	1/11 2020	30/9 2028	
E39D2	Mellan	Madam Rederi AB	10/12 2019	30/9 2028	
E29E	Sydöstra	Blidösunds- bolaget	15 april 2016	15/4 2028	
E29F	Södra	Blidösunds- bolaget	15 april 2016	15/4 2028	

Avtalen skiljer sig år i storlek, antal resande och kostnad där avtalet E29B Mellanskärgården är i särklass störst.

De 25 fartyg som ägs av WÅAB nyttjas enligt följande tabell:

Avtal	Område	Trafikutövare	Fartyg
E29A	Norra	Blidösundsbolaget	Blandat ägande för tonnage (Isbrytande ägs av WÅAB)
E39B	Mellan	Blidösundsbolaget	18 egenägda fartyg (inga operatörsägda)
E39C	Mellan	Blidösundsbolaget	Bara operatörsägt tonnage (2 st)
E39D1	Norra Mellan	Ingmarsö Sjötjänst AB	Bara operatörsägt tonnage (2 st)

E39D2	Mellan	Madam Rederi AB	Bara operatörsägt tonnage (2 st)
E29E	Sydöstra	Blidösundsbolaget	Blandat ägande för tonnage (Isbrytande ägs av WÅAB)
E29F	Södra	Blidösundsbolaget	Blandat ägande för tonnage (Isbrytande ägs av WÅAB)

Utifrån antagandet om tidsåtgång för införskaffande av egna fartyg framstår E39B Mellanskärgården som det avtal som borde vara mest lämpligt för övergång till egen regi. I samband med strategisk utvärdering av avtalen under 2023/2024 påtalas dock behov av att se över avtalsindelningen och även fördelningen av tonnage mellan trafikområdena, varvid hela avtalsportföljen behöver utvärderas som helhet.

7.1.4 Fakta om pendelbåtlinje L82

För denna utredning av pendelbåtlinjen 82 ansetts värd att utreda för egen regi, både baserat på tidsaspekten och det faktum att trafikförvaltningen tillhandahåller tonnage. Linje 82 löper nuvarande avtal ut i slutet av 2027, vilket innebär att det krävs ett beslut senast i slutet av 2024 för att hinna genomföra en övergång till egen regi.

Linje 82	
Sträcka	Slussen – Djurgården (Allmänna Gränd) - Skeppsholmen
Operatör	Djurgårdens Färjetrafik AB
Avtalstid	1 mars 2022 - 31 december 2027
Antal bryggor	3 (varav 2 terminaler; Slussen och Allmänna Gränd)
Tonnage	4 egenägda fartyg (Waxholmsbolaget)
Avtalstyp	Produktionsavtal
Kostnad	

8 Utvärderingsperspektiv

Uppdraget har avgränsat utvärderingen till att i nuläget huvudsakligen fokusera på trafikslag buss. Många av slutsatserna är dock relevanta oavsett trafikslag.

8.1 Juridiska aspekter

Enligt vad som presenteras i avsnitt 6.1 finns inga juridiska hinder för övergång till egen regi. Dock ställer lagstiftningen krav på utformning och förmågor hos den verksamhet som ska etableras. Här följer en sammanställning av de juridiska förutsättningarna för kollektivtrafik i egen regi.

Lag	Påverkan egen regi
Kommunallagen	Inget hinder för egen regi
Kollaktivtrafiklagstiftningen	Inget hinder för egen regi
Arbetsrätt	Inget hinder för egen regi. Påverkar förutsättningar för verksamhetsövergång. Ställer krav på verksamheten som etableras.
Trafiklagsspecifik lagstiftning	Inget hinder för egen regi. Påverkar utformning och förmågor hos den verksamhet som ska etableras
Upphandlingslagstiftning	Ställer krav på upphandling av varor och tjänster. Upphandlingslagstiftningen innebär att den verksamhet som bedrivs i egen regi omfattas av Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), vilket innebär att alla produkter och tjänster inom ramen för egen regi-uppdraget som upphandlas behöver följa LUF.
Säkerhetsskyddslagstiftning	Inget hinder för egen regi. Påverkar utformning och förmågor hos den verksamhet som ska etableras

Sammanställning av utvärderingsresultat:

Trafikslag	Avtal	Fördelar Egen regi	Nackdelar Egen regi	Slutsats
------------	-------	-----------------------	------------------------	----------

Buss	E31 Sigtuna, Upplands-Väsby	Lagstiftning för att bedriva persontrafik med buss framstår som något enklare än den för sjö.	Produkter och tjänster som upphandlas behöver följa LUF	Inget hinder för egen regi. Ställer krav på utformning och förmågor hos den verksamhet som ska etableras.
	E32 Ekerö			
Sjö	Skärgårdsavtalen		Lagstiftningen för att bedriva persontrafik i form av sjöfart framstår som något mer omfattande än för buss. Produkter och tjänster som upphandlas behöver följa LUF,	
	L80			
	L82			

8.2 Organisation och styrning

I avsnitt 6.4 Organisation och styrning redogörs för förutsättningar för hur en verksamhet för utförande av kollektivtrafik i egen regi kan utformas. Utifrån dessa förutsättningar dras slutsatsen att organisering av verksamhet bör ske i bolagsform. Detta stöds både av erfarenheter från andra regioner och av den organisationsstruktur som redan existerar inom trafiknämndens verksamhetsområde.

Utgångspunkten för denna utredning är därför att den verksamhet som ska bedriva kollektivtrafik i egen regi mest lämpligen organiseras i ett eget aktiebolag och att verksamheten startas upp från början, med utgångspunkt för den bolagsstruktur som redan finns. Utredningen har därför valt att bortse från modellen att organisera verksamheten inom ramen för förvaltningen, då denna lösning inte skulle uppfylla kraven på ekonomisk styrning och även skulle vara svår att hantera ur ett tillståndsperspektiv.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956
Infosäk. klass
K2 (Känslig)

Aktiebolagsstrukturen ger tydliga ramar och en hög grad av affärsmässighet i verksamheten, och kan underlätta vid en eventuell återgång till upphandling. Risker med bolagsform är å andra sidan att det kan skapas en otydlig rollfördelning mellan förvaltning och bolag, samt att kostnadskontrollen hamnar utanför förvaltningen.

Styrningen av bolaget sker dels genom en styrelse, dels genom det uppdrags-/samarbetsavtal som tecknas med förvaltningen. En utmaning som framförs av andra regioner som bedriver kollektivtrafik i egen regi är balansen mellan bolagsstyrningen och styrningen via avtal. Det är viktigt att bolaget får enhetliga riktlinjer.

Ett alternativ till att starta verksamhet från början är att köpa eller köpa in sig i ett bolag eller verksamhet som redan finns. Denna modell valde Region Örebro när man gick in som delägare i Svealandstrafiken AB. En möjligen långsökt tanke är att Region Örebro och Region Stockholm skulle kunna samäga ett gemensamt bussbolag.

Ett annat alternativ är köp eller övertagande av en kommersiell aktör. Detta alternativ kräver förstås att en kommersiell aktör är villig att sälja sin verksamhet. Ett scenario där detta kunde tänkas vara möjligt är att den kommersiella aktörer hamnar på obestånd och vill avsäga sig ingått avtal. Om en kommersiell aktör skulle vara aktuell för övertag, behöver det utredas om befintliga avtal med underleverantörer (tredjepartsleverantörer) kan fortsätta gälla trots att de inte upphandlats korrekt för en offentlig verksamhet.

Sammanställning av utvärderingsresultat:

Trafikslag	Avtal	Fördelar Egen regi	Nackdelar Egen regi	Slutsats
Buss	E31 Sigtuna, Upplands-Väsby	Trafiknämndens befintliga struktur med förvaltning, bolag och samarbetsavtal ger en grund för organisation att bygga vidare på.	Det kommer att krävas en hel del arbete med att utveckla den nuvarande modellen för styrning och organisation	Inget hinder för egen regi, men kräver noggranna förberedelser.
	E32 Ekerö			
Sjö	Skärgårdsavtalen			
	L80 L82			

			för att hantera trafiken, särskilt i en blandad modell där egen regi och upphandlad trafik fungerar parallellt.	förutsättningar att ta hänsyn till vid utformning av organisation och styrning.
--	--	--	---	---

8.3 Ekonomisk effektivitet

När en verksamhet utförs i egen regi, utan marknadens inbyggda prissättningsmekanism, är det svårt att avgöra vad som är att betrakta som ett rimligt pris för en tjänst. Det gör att andra val och målsättningar kan anses viktigare och därmed få ett större utrymme. I det långa loppet kan det därför bli svårare att upprätthålla en verksamhet som styr mot kostnadseffektivitet om detta inte är en tydligt uttalad målsättning.

Trafikförvaltningen har genom sin omfattande avtalsportfölj en bra bild över hur kostnaderna för kollektivtrafiken är fördelade och utvecklas. För buss bygger dock all tillgänglig statistik på traditionella bussfordon. För busstrafik med elfordon finns i nuläget enbart utfall från genomförda upphandlingar, men inget utfall från operativ drift.

Analysen avseende ekonomiska effektivitet för egen regi innefattar både en estimering av kostnaden för etableringen av egen regi samt en uppskattning av kostnaden för den framtida trafiken baserat på tillgänglig data samt ett antal antaganden om framtida effektivitet.

8.3.1 Kostnad för etablering av egen regi verksamhet

Övergång till egen regi kommer att innebära ett antal etableringssteg som alla är förknippade med kostnader. Se avsnitt 6.3 för information om etableringsstegen. Kostnadsestimaten för de olika etableringsstegen bygger på antaganden och erfarenheter från andra typer av verksamhetsetableringar. Några jämförelser med motsvarande etableringar finns inte att tillgå då. Den jämförelse som skulle ligga närmast till hands är en uppskattning av en

kommersiell trafikutövers kostnader för att etablera verksamhet på en ny marknad. Denna typ av kostnader brukar dock inte räknas in fullt ut i en anbuds kalkyl, då den skulle innebära ett för dyrt anbud.

Till kostnaden för att etablera verksamhet kommer en investering i bussar. Vid egen regi kommer ägandet av bussarna belasta regionens balansräkning, till skillnad mot vid upphandlad kollektivtrafik då bussarna utgör en del av den löpande kostnaden. För samman ställning av antaganden och kostnadsestimat se Kostnads kalkyl Egen regi trafikaffärer.

Då Trafikförvaltningen idag saknar flertalet verksamhetsspecifika system som krävs för att bedriva kollektivtrafik i egen regi dominerar kostnaden för IT-system etablerings kalkylen. Beräkningar indikerar att etableringen av IT för en ny bussverksamhet i egen regi kostar ca 140 miljoner kronor. Kostnadsantagandena bygger på att egen regi-bolaget kan skapa synergier genom att nyttja trafikförvaltningens IT-system för gemensamma funktioner som Ekonomi, HR, Dokumenthantering, Upphandling etcetera.

Det är inte helt klarlagt om kostnaden för etablering av verksamhet kan betraktas som en investering och skrivas av under en längre tidsperiod. Etableringen består av flera olika kostnadsslag som alla behöver utvärderas var och en för sig utifrån gällande bokförings- och redovisningsregler. Region Örebro har i möten framför att de valt att skriva av sin etableringskostnader på 30 år. Hur det ha hanterats i den ekonomiska redovisningen är dock inte känt. Ett beslut om att etablera verksamhet i egen regi kräver hur som helst ett långsiktigt, brett förankrat beslut.

8.3.2 *Kostnad för att bedriva busstrafik i egen regi*

Det är mycket svårt att exakt fastställa vad kostnaden blir för att bedriva busstrafik i egen regi. I genomförd benchmark framförs ofta att det för egen regi blir svårt att avgöra vad som är rätt kostnad samt att det riskerar att finnas få drivkrafter för kostnadseffektivitet.

I den idag upphandlade busstrafiken i Region Stockholm varierar kostnaden per utbudskilometer i de olika avtalen mellan 25 kr/utbudskilometer och 134 kr/utbudskilometer, med ett genomsnitt på ca 58 kr/utbudskilometer (2023 års kostnadsnivå). Observera att kostnaderna för depåhyror är medräknade i dessa nyckeltal.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956
Infosäk. klass
K2 (Känslig)

Kostnaden avgörs av trafikområdets trafikala förutsättningar, var i avtalscykeln avtalet befinner sig, typ av drivmedel etcetera. Det är tydligt att äldre avtal ligger över medel och nyare lägre än medel.

I SKRs rapport Kollektivtrafiken kostnadsutveckling – en överblick²³ från 2017 framgår att Region Stockholm år 2011 och 2015 hade den högsta kostnaden per utbudskilometer för kollektivtrafik med buss i hela Sverige. En orsak är att Stockholm har den lägsta medelhastigheten på grund av sämst framkomlighet i Sverige. Under den analyserade tidsperioden framgår också att Stockholm haft den största ökningen av trafikutbud uttryckt i kilometer, vilket kan ha bidragit till den höga kostnaden. Någon senare jämförelse har inte gått att finna.

Enligt SKRs rapport leder ett ökat trafikutbud tillsammans med ökade kostnader i samhället (löner, fordons- och bränslepriser) till att priserna ökar. Med ett ökat utbud följer i regel även investeringskostnader. Under åren har det skett en höjning av kraven på fordonens standard, bättre trafikinformation etc som bidragit till ökade kostnader.

Vid analys av trafikförvaltningens egen statistik över kostnadsutvecklingen är tydligt är att kostnaderna för att bedriva upphandlad trafik ökar över tid för att sedan kraftigt sänkas efter en upphandling. Denna sågtandade form på kostnadskurvan är vedertagen, dvs det är känt att upphandling i konkurrens pressar ner kostnaden för att kostnaderna sedan succesivt ökar under avtalstiden. För mer detaljer om kostnadsutveckling i trafikförvaltningens avtalsportfölj se Kostnadskalkyl Egen regi trafikaffärer.

Slutsatsen av analysen av den befintliga avtalsportföljen för bussavtal är att det även i upphandlad verksamhet finns krafter som driver upp kostnaderna. En del av kostnadsutvecklingen beror på den allmänna kostnadsutvecklingen i samhället. En annan del beror på tilläggsavtal för trafik och andra tjänster som trafikförvaltningen har varit tvungna att ingå utan möjlighet till konkurrens eller insyn i de verkliga kostnaderna.

Beräkningen av kostnaderna för att bedriva kollektivtrafik baseras dels på nyckeltalsberäkningar, dels på en traditionell bottom-up kalkyl liknande den metodik som används till förkalkyler inför upphandling. Utifrån detta har olika

²³ Kollektivtrafikens kostnadsutveckling – en överblick, Rapport framtagen av SKR, april 2017

scenarier utvecklats baserat på antagande om effektivitet och kostnadsutveckling. För IT-kostnader har en fördjupad kalkyl genomförts.

För antaganden, scenarier och kostnadsberäkningar se Kostnads-kalkyl Egen regi trafikaffärer.

De antaganden som använts i beräkningarna bygger på ett resonemang om att kollektivtrafik i egen regi skulle innebära lägre grad av effektivitet, kanske på grund av faktorer som anses vara kvalitetshöjande eller skapa bättre arbetsmiljö samt att ett trafikområde i egen regi skulle resultera i lägre grad av synergieffekter med andra trafikområden. Det finns dock inga eller begränsat med stöd i rapporter och benchmark som faktamässigt stödjer argumentet att kollektivtrafik i egen regi skulle sakna drivkrafter för ekonomisk effektivitet. Det finns dock en allmän uppfattning om att så skulle vara fallet.

Den enda rapport som tydligt har försökt räkna på skillnaderna är den av Bussföretagen beställda utredningen kostnadsjämförelse Örebro Stadstrafik som genomfördes av EY 2020. Där framförs att egen regi skulle vara ca 7-10% dyrare än ett upphandlat kontrakt. Någon uppföljning eller efterkalkyl av detta har inte gjorts av Region Örebro under de senaste åren.

Utöver vad egen regi skulle kosta initialt behövs en bedömning av hur kostnaderna skulle påverkas över tid. En hypotes är att kostnadsutvecklingen möjligen blir lägre för egen regi än upphandlat, då det saknas drivkrafter från en aktör som vill öka sin vinst. Trafikförändringar eller andra förändringar kommer att kunna genomföras till den verkliga kostnaden med full transparens.

Baserat på de genomförda beräkningar och analyser, framstår det som om att egen regi initialt skulle innebära en ökad kostnad jämfört med ett upphandlat scenario på ca 10-20%, exklusive kostnader för högre ambitioner inom IT. Den negativa ekonomiska effekten härrör primärt från antaganden om lägre grad av ekonomiska synergier med andra trafikområden, viss grad av lägre effektivitet på grund av bättre arbetsvillkor för personalen. Med korrekt styrning kan förhoppningsvis kostnaderna dock hållas på en mer jämn nivå än vad som historiskt har åstadkommit med upphandlad trafik.

8.3.2.1 Fördjupning IT-kostnader

[Redacted content]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

När trafikförvaltningen själva uppskattar den löpande IT- blir kostnaden betydligt högre än vad nyckeltalsanalys och benchmark visar, särskilt för det första trafikområde som övergår i egen regi. Vid ett tillkommande bussområde skulle kostnaderna bara öka marginellt.

8.3.2.2 *Kostnader E31 respektive E32 med egen regi*

I utvärderingen av den ekonomiska effektiviteten antas att det första avtal som övergår i egen regi är Sigtuna, Upplands-Väsby (E31). Gjorda antaganden är dock applicerbara på vilket bussområde som helst, dvs Ekerö (E32) skulle lika gärna kunna vara först ut. Analysen visar att vissa generella kostnadsposter bara ökar marginellt om flera trafikområden väljs.

I graferna nedan presenteras kostnadsutvecklingen för E31 respektive E32 under åren 2019-2023 samt indikerar var kostnadsnivå skulle hamna om en upphandling av trafiken gjordes nu. I grafen presenteras även resultatet för de scenarier för egen regi som tagits fram för utredningen. I grafen visas även den genomsnittliga kostnaden per utbudskilometer i nuvarande avtalsportfölj rensat från extremvärden.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956

Infosäk. klass
K2 (Känslig)



Figur 11 Kostnader per utbudskilometer för trafikområde Sigtuna, Upplands Väsby, utfall 2019-2023 (exklusive hyror) samt antaganden om upphandling och olika scenarier för egen regi (räknat i 2023 års kostnadsnivå, exklusive hyror)



Figur 12 Kostnad per utbudskilometer för trafikområde Ekerö baserat på antagandet att detta är ett tillkommande trafikområde för egen regi. Utfall 2019-2023 (exklusive hyror) samt antaganden om upphandling olika scenarier för egen regi (räknat i 2023 års kostnadsnivå, exklusive hyror).

Beaktat de kostnadsnyckeltal som använts i utredningen antas kostnaderna efter upphandling hamna på en nivå betydligt lägre än utfallet 2023. De olika scenarierna för egen regi hamnar i spannet 10-20% högre kostnad än upphandling (20-30% med fortsatt hög IT-ambition). Variationen beror dels på

antaganden om synergier och effektivitet, dels på antaganden om IT-kostnader. För detaljerad analys se Kostnadskalkyl Egen regi trafikaffärer

Jämförelsen ovan bygger på ett År 1 resonemang. Den säger inget om hur kostnaderna kommer att utvecklas över tid. För upphandlad trafik får trafik huvudmannen en naturlig reglering av kostnadsnivå cirka var 10 år i samband med konkurrensutsättning. För egen regi krävs god kostnadskontroll löpande för att kostnaderna inte ska öka på ett oönskat sätt.

8.3.3 *Sammanfattning ekonomisk effektivitet*

Utvärderingen av ekonomisk effektivitet kan sammanfattas i följande punkter:

- Kostnaden för etablering av bussverksamhet i egen regi uppskattas till cirka 180 – 220 miljoner kronor fördelat över tre år.
- Etableringskostnaden bedöms vara relativt oberoende av om ett eller flera trafikområden omfattas, vilket gör kostnaden hög om endast ett trafikområde berörs. Det är ej klarlagt om etableringskostnaden kan betraktas som investering och skrivas av. Troligen är det bara vissa IT-kostnader som kan hanteras som investering.
- Kostnaden för den löpande driften av busstrafiken beror i hög grad på antaganden om synergimöjligheter och effektivitet samt ambitionsnivå gällande IT. Om bara ett enstaka trafikområde bedrivs i egen regi riskerar vissa kostnadsposter bli orimligt höga utslaget per utbudskilometer.
- Med en fortsatt hög ambitionsnivå gällande IT är ett bussområde för litet för att kunna bära den etablerings- och driftskostnad som beräknas uppstå.
- För de jämförelsescenarier som använts för utvärdering av egen regi blir spannet för kostnad per utbudskilometer rimligt jämfört med dagens genomsnittliga kostnad på 58 kr/utbudskilometer (53 kr/utbudskilometer rensat från extremvärden) men högre än antaganden om den kostnadseffektivitet som en ny upphandling skulle ge.

I en egen regi verksamhet behöver fokus ligga på kostnadsstyrning där ambitionsnivå och krav balanseras mot tillgängliga ekonomiska medel för att på så sätt skapa kostnadseffektivitet. Kostnadsstyrningen får kompensera för den kostnadsreducerande effekt som upphandling i konkurrens kan skapa.

8.4 **Verksamhet och leverans**

Utvärderingen av påverkan på verksamhet och leverans sker ur fyra perspektiv:

- Personal och kompetensförsörjning
- Kvalitet på utförande av trafik och kringliggande tjänster
- Tillgångsförvaltning

- Hållbarhet (miljö, social hållbarhet)

8.4.1 Personal och kompetensförsörjning

Personal och kompetensförsörjning är det område som bedöms innebära den största nyttan med egen regi i linje med bl.a. erfarenhetsinhämtning kopplat till etablerade exempel nationellt. Nedan följer en sammanställning av nyttor:

Nyttor	Beskrivning
Anställningsform	<p>Egen regi upplevs skapa en tryggare anställningsform för de anställda, vilket kan skapa en ökad arbetsglädje.</p> <p>En ökad anställningstrygghet där förarna inte riskerar uppsägning vid avtalsutgång lyfts i flera utredningar fram som en av de centrala fördelarna med egen regi.</p>
Arbetsmiljö	<p>Egen regi innebär tydligare ansvar för beställaren av kollektivtrafik att balansera beställning mot arbetsscheman och arbetsvillkor, vilket sannolikt ger en bättre arbetsmiljö, vilket i sin tur skapar större attraktivitet till yrket och gör det enklare att rekrytera förare.</p>
Kompetens	<p>Trafikförvaltningen kommer genom att arbeta nära egen regi-bolaget kunna bygga upp mer detaljerad kompetens om trafikplanering, driftsförutsättningar etc. och därmed bli en bättre kravställare.</p>

Det finns även ett antal risker med övergång till egen regi:

Risker	Beskrivning
Kompetens	<p>En kommersiell aktör bedriver i många fall verksamhet på flera marknader samtidigt, och kan på så vis bygga upp både viktiga erfarenheter och specialistkompetenser.</p> <p>Egen regiverksamheten skulle troligen bara ha en uppdragsgivare, vilket föranleder att</p>

	expertkompetens kan behövas köpas alternativt byggas upp i olika nätverk med andra egen regi-utförare.
Brist på arbetskraft	Trafikförvaltningen kommer att konkurrera med befintliga bussoperatörer i regionen när det gäller tillgång till kompetens såsom förare, underhållspersonal och planeringskompetens.
Verksamhetsövergång	Även om verksamhetsövergång kan tillämpas så är det inte säkert att personal som berörs väljer att följa med till den ny etablerade verksamheten i egen regi. Då uppstår behov av rekrytering, vilket kan vara kostsamt.
Effektivitet	Effektivitet i busstrafik skapas genom att maximera nyttjandet av optimerade personalscheman. Bättre arbetsvillkor kan innebära lägre personaleffektivitet och därmed något högre kostnader. I den ekonomiska analysen har antaganden om 10-20% lägre effektivitet använts.
Anställningsform	Det har i dialog med fackliga företrädare framförts att de ser långa, stabila kontrakt som en trygghet för sina medlemmar. Med dessa avtal kan medlemmarna känna sig trygga att arbetstillfällena kommer att finnas kvar, åtminstone så länge avtalet gäller. Osäkerheten uppstår då endast vid avtalsbyte. Det finns en farhåga att egen regi skulle innebära större rörlighet i trafikutbudet, vilket då innebär att antalet anställda förare som krävs kan variera med högre frekvens än idag.

Vid egen regi blir det avgörande att hitta en balansgång kring faktorerna hög effektivitet och god arbetsmiljö. Det är viktigt att arbetsgivaren upplevs som attraktiv, då konkurrensen om arbetskraft är stor i regionen. En genomtänkt och optimerad tjänsteplanering är en förutsättning för att hålla kontroll över kostnaderna.

8.4.2 *Kvalitet på utförande av trafiken och kringliggande tjänster*

Det är svårt att förutse hur kvaliteten blir på utförandet av trafik och kringliggande tjänster. Kvalitet på utförande är oftast resultatet av en rad andra faktorer som strategi, ledning/styrning samt kompetens. Kvalitet mäts ofta som upplevd kvalitet och i form av punktlighet eller andra produktionsmått.

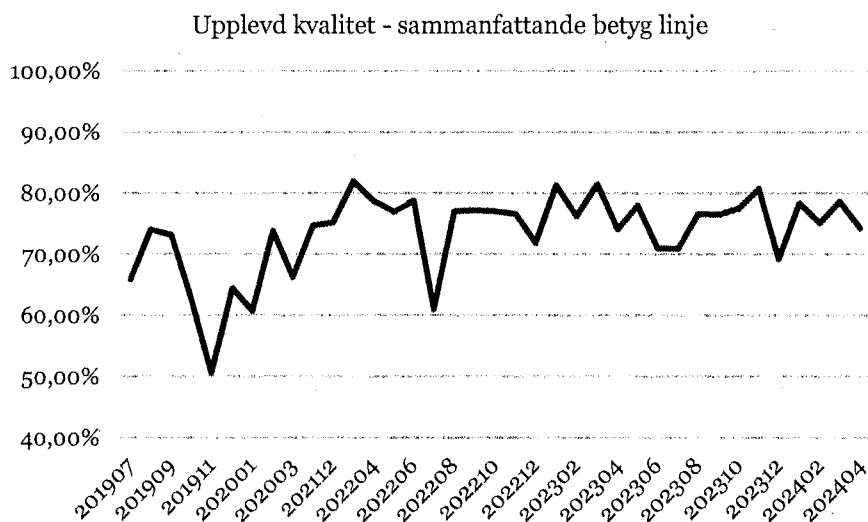
I benchmark med RKM som bedriver kollektivtrafik framförs att kvalitet på trafik som utförs i egen regi är lika bra eller bättre än den upphandlade trafiken. Enligt kollektivtrafikbarometern framgår att även kundnöjdheten håller sig lika bra eller bättre i regioner som bedriver kollektivtrafik i egen regi.

Hur väl trafikförvaltningen lyckas beror på hur verksamheten sätts upp, leds och bemannas. För trafikområdena E31 Sigtuna, Upplands Väsby och E32 Ekerö redovisas ett par kvalitetsnyckeltal nedan.

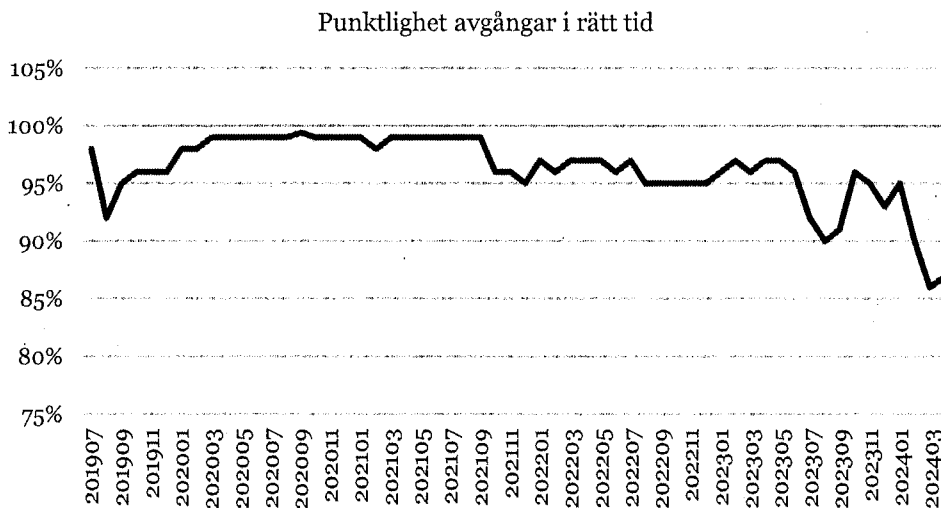
8.4.2.1 *Kvalitet i E31*

Nedan visas två nyckeltal som i någon mån visar på kvaliteten på den trafik som utförs i avtalsområde E31 Sigtuna, Upplands Väsby. Utfallet varierar över tid. Måltal för upplevd kvalitet är 80% och för punktlighet 91%. Måltalet för upplevd kvalitet framstår som svårt att uppnå, medan punktligheten för det mesta har legat över målvärdet.

Denna utredning fokuserar inte på orsaker till utfall. Det är därför svårt att avgöra om driftsform skulle påverka kundnöjdhet eller punktlighet. Vid en översiktlig analys framstår det som att den nedåtgående trenden vad gäller punktlighet inte har smittat av sig på kundnöjdheten. Erfarenhetsmässigt föreligger det dock nästan alltid en fördröjning vad gäller utslag på kundnöjdhetstalen.



Figur 13 Diagram över upplevd kvalitet för avtalsområde E31. Källa: Månadsstatistik trafikproduktion



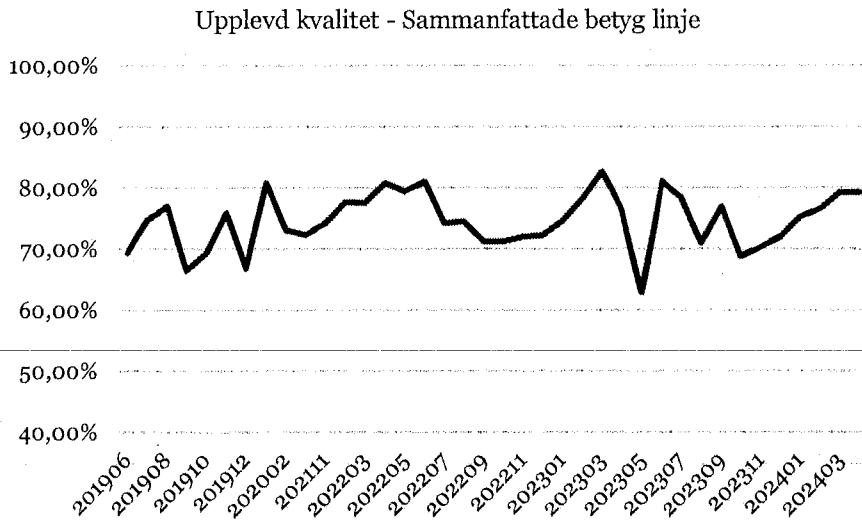
Figur 14 Punktighet för avtalsområde E31. Källa: Månadsstatistik trafikproduktion

8.4.2.2 Kvalitet i E32

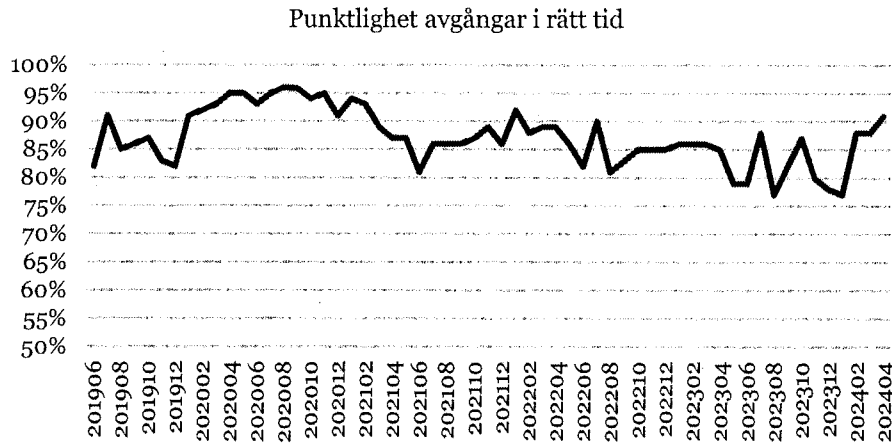
Nedan visas två nyckeltal som i någon mån visar på kvaliteten på den trafik som utförs i avtalsområde E32 Ekerö. Utfallet varierar över tid. Måltal för upplevd

kvalitet är 78 % och för punktlighet 91%. Båda måltalen framstår som svåra att uppnå.

Denna utredning fokuserar inte på orsaker till utfall. För Ekerö kan en del av den dåliga måluppfyllelsen dock bero på de vägarbeten som under flera år pågått med anledning av förbifart Stockholm. Det är svårt att avgöra om driftsform skulle påverka kundnöjdhet eller punktlighet, men sannolikt inte.



Figur 15 Upplevd kvalitet för avtalsområde E32. Källa: Månadsstatistik trafikproduktion



Figur 16 Punktlighet för avtalsområde E32. Källa: Månadsstatistik trafikproduktion

8.4.2.3 Nyttor och risker kopplat till kvalitet

Nedan följer en sammanställning av nyttor:

Nyttor	Beskrivning
Styrning	Egen regi gör det enklare för Trafikförvaltningen att styra mot den kvalitet på trafiken och den bemanning som önskas.
Planering och trafikutveckling	Trafikförvaltningen får större möjlighet till förändring och flexibilitet i trafikens utformning utan att det krävs förhandling och tilläggsavtal. Kräver dock tydliga processer och regleringsmekanismer mot det egenägda bolaget. Många kostnader i en verksamhet är trögrörliga och förändras inte momentant med förändrat trafikutbud.
Kontroll över fordon	Trafikförvaltningen får själva fullt ansvar för kravställning på bussarna samt kontroll över bussflottans status och livslängd. Det ger stärkt kontroll över kvaliteten. Fordonens skick kan både på kort- och lång sikt vara kostnadsdrivande.

Kontroll över depåer	<p>Trafikförvaltningen får själva fullt ansvar och kontroll över depåernas status. Det ger bättre kontroll över kvaliteten.</p> <p>Ägandet av infrastruktur skapar fördelar. I upphandlade trafikavtal brister delvis underhållet vilket skapar resenärsolägenheter. Trafikförvaltningen kan styra mer i detalj hur tillgångarna nyttjas och utvecklas.</p>
Ekonomi	<p>Trafikförvaltningen måste med egen regi balansera kostnader och intäkter på egen hand, vilket ökar sannolikheten att Trafikförvaltningen får det man betalar för.</p>

Det finns även ett antal risker med övergång till egen regi:

Risker	Beskrivning
Styrning	<p>Det kan vara utmanande för trafikförvaltningen att ha en blandad portfölj av driftsformer för ett trafikslag, dvs både upphandlade kontrakt och egen regi. Det finns att risk att dålig styrning leder till dålig kvalitet.</p>
Styrning	<p>Vid byte av trafikutövare uppstår i stort sett alltid en kort period av sämre kvalitet på grund av inkörningsproblem. Denna risk finns även vid övergång till egen regi, särskilt eftersom det blir en ny form av styrmodell för både trafikförvaltningen och bolaget. Risken kan dock vändas till nytta i ett längre perspektiv.</p>
Styrning	<p>Nuvarande investeringsprocess skapar långa ledtider för att anskaffa tillgångar, exempelvis fordon. Om investeringsprocessen inte anpassas till de behov som ett bolag som bedriver kollektivtrafik i egen regi har kan kvaliteten i trafiken bli lidande.</p>

Kompetens	Tillgång till kompetent personal är avgörande för kvalitet på utförandet av trafik och andra tjänster. Trafikförvaltningen kommer att konkurrera med andra bussoperatörer som är verksamma i regionen.
-----------	--

8.4.3 Tillgångsförvaltning

Med tillgångsförvaltning avses förvaltning och utveckling av de tillgångar som krävs för utförandet av kollektivtrafik. För busstrafik handlar det främst om bussar och depåer. I den upphandlade busstrafiken har trafikutövaren traditionellt ansvar för att handla upp, äga och underhålla fordonen. Depåerna tillhandahålls och ägs av trafikförvaltningen, men förvaltas av trafikutövaren.

En övergång till egen regi innebär att trafikförvaltningen antingen själv eller via sitt egen regi-bolag kravställer och handlar upp fordonen, som sedan förvaltas och underhålls av bolaget. Finansiellt innebär detta att investeringen tas av regionen/trafikförvaltningen, som då även fastställer förväntad livslängd och avskrivningstider. Kompetensmässigt behöver det egenägda bolaget ha den kompetens som krävs för att förvalta en större fordonsflotta samt utföra underhållet. Införandet av elbussar innebär att vikten av en god förvaltning av fordon blir ännu viktigare än tidigare i och med högre kapitalbindning, längre livslängd, förändrade förutsättningar för trafikplanering etcetera. Allt ansvar för laddinfrastruktur och utrustning som krävs för att utföra underhållet hamnar också på det egenägda bolaget

I denna utredning har utgångspunkten varit att själva fastighetsunderhållet av depåerna skulle kunna handlas upp av en leverantör specialiserad på fastighetsunderhåll, på samma sätt som idag görs för tunnelbanans fastigheter. Detta antagande bygger på att fastighetsunderhåll inte är en kärnverksamhet för trafikförvaltningen och bäst utförs av en extern part specialiserad på området. Frågan är dock inte avgörande för val av driftsform för kollektivtrafiken.

Nedan följer en sammanställning av nyttor:

Nyttor	Beskrivning
Ekonomi	Regionen kan ha finansiella fördelar när det gäller inköp av bussar som kan nyttjas av det egenägda bolaget. Avskrivningstiderna kan

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956

Infosäk. klass
K2 (Känslig)

	sättas utifrån bussarnas verkliga driftsmässiga livslängd.
Kontroll över fordon	Trafikförvaltningen får själva fullt ansvar för kravställning på bussarna samt kontroll över bussflottans status och livslängd. Det ger stärkt kontroll över kvaliteten.
Kontroll över depåer	Trafikförvaltningen får själva fullt ansvar och kontroll över depåernas status. Fastighetsförvaltning kan konkurrensutsättas och handlas upp av specialist på fastighetsförvaltning.

Det finns även ett antal risker med övergång till egen regi:

Risker	Beskrivning
Ekonomi	Nuvarande investeringsprocess med komplicerade beslutsvägar ger väldigt långa ledtider för att anskaffa tillgångar, exempelvis fordon
Ekonomi	Trafikförvaltningen är jämfört med de stora bussföretagen en liten upphandlare av fordon och riskerar därför att få sämre priser. Dock kan effekten av krav på upphandling i konkurrens motverka detta.
Kompetens	Trafikförvaltningen saknar idag kompetens och erfarenhet av att upphandla bussar och förvalta och underhålla bussflottor.
Långa ledtider	Ledtiderna för att upphandla bussarna är lång. Vid upphandling finns även risk för överprövning, vilket ytterligare riskerar att förlänga ledtiden.

8.4.4 Hållbarhet (miljö, social hållbarhet)

Kollektivtrafiken är avgörande för den gröna omställningen. Kollektivtrafik i egen regi skulle innebära att trafikförvaltningen får fullt ansvar för att implementera och uppfylla de krav utifrån ett hållbarhetsperspektiv som ställs på verksamheten. Kravuppfyllnaden behöver inte skapas genom komplicerade ekonomiska incitamentsmodeller, utan blir direkta krav på

utförarorganisationen. Vid upphandling av varor och externa tjänster blir det egen regi-bolagets ansvar att säkerställa att hållbarhetskrav ställs och uppfylls.

8.5 Innovation och flexibilitet

En fördel med egen regi som ofta framförs är att det ger bättre förutsättningar för flexibilitet. Egen regi innebär större kontroll över trafikförändringsprocessen och möjlighet att införa trafikförändringar utan att tvingas nyttja taktiserade förändringspriser eller omfattande avtalsförhandlingar. All typ av förändring kräver dock framförhållning så att egen regi-bolaget får tid att ställa om och förbereda sig inför en förändring. Flexibiliteten motverkas bland annat av den tröghet som finns inbyggt i arbetsrättslagstiftningen som gör det svårt att skala ner kostnadsmassa genom minskad personalstyrka. Den styrning som sätts upp för verksamhet i egen regi behöver tydliggöra hur förändrade förutsättningar som påverkar ekonomi ska hanteras

Hur egen regi påverkar möjligheten till innovation är svårare att utvärdera. Ett argument är att en stor, internationell trafikutövare har lättare att identifiera och föreslå innovativa lösningar som skulle komma trafikförvaltningen till godo. Detta motverkas dock något av de affärsmodeller som används i de upphandlade kontraktet. Som exempel kan anges Riksrevisionens kritik mot Trafikverket, där avtalsmodellerna som används anses motverka innovation.

För de utvärderade trafikområdena finns exempel på innovationer som testats i teorin och i praktiken. Ett exempel är studien Införande av efterfrågestyrd kollektivtrafik på Färingsö, genomförd av K2²⁴. I denna studie beskrivs och analyseras potentiella effekter av att ersätta flera busslinjer på Färingsö med några av en stomlinje med matning till och från i form av anropstyrd trafik/efterfrågestyrd kollektivtrafik. Denna typ av innovativa idéer skulle potentiellt vara enklare att testa i praktiken inom ramen för egen regi. Trafikförvaltningen har dock i upphandlade kontrakt lyckats införa test av anropstyrd trafik på Mörkö inom ramen för det upphandlade kontraktet E27 Södertälje, Nykvarn.

Ett annat exempel på innovationer är test av mobilitetshubbar i de västra delarna av Upplands Väsby (E31). Här har det fungerat väl att använda trafikområdet för test av nya idéer. Dock har inte testet inneburit någon påverkan på trafikutbud, utan mer undersökt möjligheterna att skapa

²⁴ Införande av efterfrågestyrd kollektivtrafik på Färingsö, [Införande av efterfrågestyrd kollektivtrafik på Färingsö | K2 \(k2centrum.se\)](#)

förutsättningar för de boende att i högre grad nyttja kollektivtrafik genom att erbjuda olika typer av mobilitetslösningar.

Inom Sjö finns också exempel på innovationer som genomförs inom ramen för upphandlade kontrakt, exempelvis bärplansbåten från Candela som kommer att testas inom ramen för avtalet för Linje 89.

Slutsatsen är att flexibilitet vad gäller förändring av trafikutbud kan bli större inom ramen för egen regi, men det är inte säkert att innovationskraften blir högre.

8.6 Marknadspåverkan

Trafikförvaltningen är en av de RKM som har valt att ha relativt få, stora avtalsområden för buss. För sjö är avtalsportföljen utformad så att den tar hänsyn till tillgången på egna fartyg samt att den i någon mån stimulerar en lokal marknad.

Enligt marknadsöversikten i avsnitt 5.1 går det att dra slutsatsen att den är få av marknadens existerande bussföretag som är tillräckligt stora för att kunna lägga anbud på trafikförvaltningens avtal. Det framstår också som att trafikförvaltningen står för ca hälften av marknaden för upphandlad kollektivtrafik inom sjö.

Då kollektivtrafiken i Region Stockholm står för ca hälften av all allmän kollektivtrafik och volymmässigt dominerar både inom buss och sjö så kommer ett beslut om att återta delar av kollektivtrafiken i egen regi få någon form av påverkan på hur marknaden som helhet fungerar. Exakt hur står är svårt att helt förutse.

8.6.1 Sjö

Trafikförvaltningens avtalsportfölj inom sjö består av 12 avtal, 7 för skärgård och 4 (5) för pendelbåt. En leverantör, Blidösundsbolaget ägt av Transdev, dominerar med 6(7) avtal, övriga avtal är fördelade på 4 mindre, lokala leverantörer, där ett avtal är relativt stort även om leverantören kan anses vara lokal Blidösundsbolaget i sin nuvarande form är ett resultat av att flera mindre aktörer har konsoliderats.

Ekonomiskt dominerar två avtal i avtalsportföljen, ett skärgårdsavtal E39B och ett pendelbåtsavtal L80. Övriga avtal är ekonomiskt små.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956
Infosäk. klass
K2 (Känslig)

I de senaste upphandlingarna har trafikförvaltningen fått in 1-3 anbud, där anbudsgivarna i huvudsak är leverantörer som redan är etablerade i regionen. För de avtal där kravet är operatörsägt tonnage, blir detta en konkurrensbegränsande faktor.

Om E39B Mellanskärgården återtas i egen regi så kommer det få en stor påverkan på marknaden genom att nästan en tredjedel av marknaden för kollektivtrafik på Sjö försvinner. De kvarvarande avtalen förutom pendelbåtlinje 80 är små och attraherar sannolikt en annan målgrupp av leverantörer, kanske med mer lokal förankring i skärgården.

Om L82 återtas i egen regi kan det få likartade konsekvenser som för E39B då det utgår en bas som en leverantör kan bygga en större verksamhet kring. Idag bedrivs L82 av Djurgårdens Färjetrafik AB, som också precis har vunnit avtalet för L84. Sannolikt har trafikförvaltningen dragit nytta av synergier mellan dessa två avtal i upphandlingen av L84.

Det är svårt att veta exakt hur det skulle påverka marknaden om trafikförvaltningen väljer att bedriva kollektivtrafik i skärgård eller pendelbåtstrafik i egen regi. Det kommer dock med stor sannolikhet få en påverkan, särskilt om något av de stora avtalen väljs.

Inför beslut om egen regi behöver trafikförvaltningen se över hela avtalsindelningen samt besluta om hur de egenägda fartygen ska fördelas mellan avtalen. Alla typer av fartyg är dock inte lämpliga för all typ av trafik, exempelvis kan inte stora skärgårdsfartyg användas för citynära pendelbåtstrafik. Vid fortsatt utredning av driftsform för skärgårds- och pendelbåtstrafik behöver hela tonnagefrågan beaktas.

8.6.2 Buss

Trafikförvaltningens avtalsportfölj inom buss består av 11 avtal (inom kort 12) indelade i geografiska områden. Dessa 11 avtal är fördelade på fyra leverantörer (Keolis, Transdev, Nobina och VR), där fördelningen mellan de fyra leverantörerna varierar lite över tid beroende på vilken av leverantörerna som vann den senaste upphandlingen. Dessa fyra leverantörer representerar internationella aktörer som är verksamma i flera länder samt flera regioner i Sverige

I de senaste årens upphandlingar har trafikförvaltningen fått in mellan 2 och 5 anbud. Statistik visar att anbud vanligtvis inkommer från de leverantörer som

redan är etablerade i regionen, med några få undantag. Under de senaste 10 åren har det dock inte inträffat att en ny aktör har vunnit någon bussupphandling. Ett insteg på marknaden kräver sannolikt att anbudsgivaren är beredd att investera i / ta den kostnad som avsaknad av synergi innebär för att hämta hem detta i framtida affärer.

Som tidigare beskrivits innebär elektrifieringen av busstrafiken ännu större svårigheter för små och medelstora aktörer att ta sig in på marknaden, då inköp av elbussar kräver stor finansiell förmåga att hantera de investeringar som krävs. Den sedan tidigare pågående konsolideringen kan förväntas fortgå.

Slutsatsen är att det är svårt för en ny oetablerad och/eller mindre aktör att vinna en busstrafikupphandling i regionen. Ett antagande är att det krävs tillgång till synergieffekter från en redan etablerad verksamhet för att vara konkurrenskraftig i en upphandling. Trafikförvaltningen drar nytta av dessa synergier genom lägre, kostnadseffektiva anbud. Om trafikförvaltningen väljer att bedriva ett avtalsområde i egen regi behövs en acceptans för att en del av denna synergieffekt inte kommer att uppstå eller måste skapas på något annat sätt.

Det är svårt att veta exakt hur det skulle påverka marknaden för upphandlad kollektivtrafik med buss om trafikförvaltningen väljer att bedriva kollektivtrafik med buss i egen regi. Några tänkbara händelser är:

1. Den totala marknaden minskar för de stora aktörerna, vilket antingen kan leda till ett minskat intresse för marknaden som helhet alternativt ett ökat intresse, dvs ökad konkurrens för de kvarvarande avtalsområdena.
2. Färre avtalsområden kan leda till färre etablerade leverantörer, vilket succesivt minskar konkurrensen då allt färre aktörer har tillgång till de lokala synergier som krävs för att vara konkurrenskraftiga. Detta kan motverkas genom en översyn över hur de geografiska områden som upphandlas utformas. Fler, men mindre områden kan gynna små och medelstora aktörer.

8.6.3 Sammanfattning av marknadspåverkan

Nedan följer en sammanställning av nyttor och risker med att byta driftsform till egen regi för ett eller flera avtalsområden:

Nyttor	Beskrivning
Bryta marknadsdominans	Marknadsutveckling har lett till ett fåtal stora aktörer [REDACTED] [REDACTED] Egen regi kan vara ett sätt för marknaden att tvingas till omstrukturering.
Öppna för nya aktörer	En förändrad marknadssammansättning kan öppna upp för mindre/ nya aktörer att etablera sig. Dessa aktörer har idag svårt att hävda sig i den rådande konkurrensen. Detta kräver dock översyn av avtalsindelningen.
Nya avtalsområden	En övergång till egen regi för ett eller flera avtalsområden kräver en översyn över hur de geografiska områden som upphandlas utformas. Detta kan gynna nya aktörer och konkurrensen för de avtal och de tjänster som upphandlas.

Risker	Beskrivning
Totala marknaden minskar	Den totala marknaden minskar för de stora aktörerna, vilket kan leda till ett minskat intresse för marknaden som helhet. De nuvarande aktörerna kan välja att lämna marknaden.
Färre leverantörer	Förre avtalsområden som är öppna för konkurrens kan leda till färre etablerade leverantörer, vilket succesivt minskar konkurrensen då allt färre aktörer har tillgång till de lokala synergier som krävs för att vara konkurrenskraftiga.

8.7 Behov av verksamhetsutveckling

En förändring av driftsform för delar av kollektivtrafiken skulle innebära en stor förändring för Region Stockholm och trafikförvaltningen. Här följer en sammanfattning av några av de viktigaste behoven av verksamhetsutveckling som skulle krävas inför en sådan förändring.

Område	Behov av Verksamhetsutveckling
Styrning	<p>Gränssnitt mellan regionen, trafikförvaltningen och AB SL (eller det regionägda bolag som får uppdraget) behöver specificeras och beskrivas. Detta omfattar bland annat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beslutsprocesser • Ansvarsfördelning • Rapporteringsvägar • Samverkansformer • Målsättningar
Ekonomi	<p>Process för investeringsstyrning måste anpassas för egen regi. Den behöver bli snabbare så att beslut om att köpa in bussar eller andra nödvändiga tillgångar inte försenas. Trafikförvaltningen behöver se drift- och investering som en helhet.</p>
Ekonomi	<p>Det blir viktigt att sätta upp en ekonomistyrning som möjliggör att kostnader kan följas och jämföras på ett korrekt sätt.</p>
Ekonomi	<p>Vid jämförelser i dagsläget har dagens trafikutövare många olika synergieffekter som trafikförvaltningen saknar. Trafikförvaltningen behöver se över möjligheten att skapa ekonomiska synergier inom ramen för förvaltningens verksamhet.</p>
Funktioner	<p>Bolaget som ska driva trafik i egen regi behöver fyllas med rätt förmågor och funktioner för att balansera självständighet och synergier på ett optimalt sätt. Exempel på funktioner att se över är:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stödprocesser (nyttja regionens stödfunktioner där så är lämpligt) • Trafikplanering • Trafikledning • Fastighetsförvaltning
Trafikplanering	<p>Ansvaret för trafikplanering behöver tydliggöras. Trafikförvaltningen (alternativt AB SL/ egen</p>

	regi-bolag) måste stärka sin egen planeringsförmåga och äga trafikförändringsprocessen. Innefattar införskaffande av planeringssystem. Gränssnitt mellan förvaltning och egen regi-bolag måste tydliggöras.
Upphandling	Egen regi-bolag omfattas av offentlig upphandling. Ramavtal måste upphandlas och avtal ingås för alla varor och tjänster som egen-regi verksamheten behöver.
IT	Alla IT-system och IT-tjänster som krävs för att bedriva trafik i egen regi behöver identifieras. Beslut behöver tas om hur de ska tillhandahållas, dvs. om dessa system och tjänster ska ägas, utvecklas, upphandlas etc.
Kompetens	Egen ny intern kompetens behöver skapas inom många områden samt en separat budget som rymmer mot uppdraget. Skapa kompetensplan med tydliga behov av resursförstärkning för rekryteringsbehov.

9 Sammanfattning av utvärderingen av kollektivtrafik i egen regi

9.1 Effektmål

För utredningen har följande effektmål ställts upp.

Egen regi ska bidra till:

- Högre kvalitet, kostnadseffektivitet och förbättrad styrning
- Bättre arbetsmiljö och minskad stress, lägre personalomsättning
- Bättre trafikplanering och styrning med fokus på information och service till resenärer
- Referensobjekt att jämföra upphandlingar med

Nedan följer ett resonemang om huruvida egen regi kan anses leda till effektmålen.

9.1.1 Högre kvalitet, kostnadseffektivitet och förbättrad styrning

Denna utrednings slutsatser baseras på antagandet att kvalitet och kostnadseffektivitet i hög grad är effekter av styrning. I regioner som bedriver kollektivtrafik i egen regi framförs att styrning är det främsta verktyget för att som säkerställ kontroll och effektivitet.

God styrning leder oftast till god kvalitet och kostnadskontroll. Kostnadskontroll är dock inte alltid samma sak som kostnadseffektivitet, åtminstone inte om man med kostnadseffektivitet avser låga kostnader. Genom god styrning är det möjligt att balansera mellan kvalitet och kostnadseffektivitet.

Den nuvarande modellen med upphandlad kollektivtrafik skapar en känsla av kontroll och kostnadseffektivitet, men analys visar att kostnaderna i ett upphandlat kontrakt ofta ökar över tid, på grund av både yttre omständigheter och affärens utformning, för att sedan genom upphandling pressas ner. Styrning via avtalsförvaltning innebär att mycket tid och resurser läggs på att kontrollera kvaliteten i den trafik som utförs genom de verktyg som avtalet ger. Förhoppningen är att avtalets utformning ska ge rätt ekonomiska drivkrafter för att skapa den kvalitet som önskas. Om de ekonomiska drivkrafterna är fel, så blir det mycket svårt att komma åt kvalitetsproblemen.

Den enda faktorn för detta effektmål som regionen och trafikförvaltningen direkt kan råda över är styrningen. Kvalitet och kostnadseffektivitet borde falla ut som resultat av denna styrning. Egen regi ger ökade möjligheter att styra trafikens utformning samtidigt som det ger full insyn i hur pengarna som trafiken kostar används. Om kvaliteten genom denna styrning blir högre är svårt att uttala sig om. Det blir åtminstone enklare att tydliggöra var ansvaret för kvaliteten ligger.

9.1.2 Bättre arbetsmiljö och minskad stress, lägre personalomsättning för bussförare

Arbetsmiljö för förarna beror i hög grad på arbetsscheman. Andra faktorer kan vara närvarande chefer och operativt stöd till förare ute i trafiken. Det framförs ofta att egen regi leder till bättre arbetsvillkor och tryggare anställning för personalen. Det har dock från fackligt håll framförts att den ökad flexibilitet som egen regi också kan ge minskad anställningstrygghet för personalen jämfört med ett långt, mindre flexibelt avtal.

Egen regi kommer inte på egen hand att leda till bättre arbetsmiljö, minskad stress och lägre personalomsättning. För att detta ska inträffa krävs god styrning, ett gott ledarskap och tillräckligt med resurser.

Genom egen regi får dock regionen och trafikförvaltningen full rådgighet över alla de faktorer som påverkar arbetsmiljön och får därmed fullt ansvar för att etablera en attraktiv arbetsmiljö. Regionen och trafikförvaltningen får också ansvar för de kostnader som en bättre arbetsmiljö eventuellt skulle innebära.

9.1.3 *Bättre trafikplanering och styrning med fokus på information och service till resenärer*

Trafikförvaltningen har en modell som bygger på att förvaltningen ansvarar för utbudsplanering och trafikutövaren för den detaljerade trafikplanering, dvs ansvarar för tidtabellernas exakta utformning, omloppsplanering av bussar och fordonsplanering. Till detta kommer trafikutövarens ansvar för personalplanering.

För 10-15 år sedan infördes avtalsmodeller med hög andel (upp till 100%) rörlig ersättning kopplat till resande, så kallad VBP -modell. Modellen byggde på att trafikutövaren skulle utveckla trafiken på ett sätt som maximerade resandet. Denna modell gav trafikutövarna större makt över utbudsplaneringen. Modellen har i olika utvärderingar visat sig inte fungera så som det var tänkt. I senare upphandlade avtal har andelen rörlig ersättning sänkts och trafikutövarens möjlighet att påverka trafikutbudet kraftigt minskat.

Avtalen medger förändring av trafikutbudet inom fördefinierade gränser, så kallade kilometerbaserade frivolymer med förändringspriser. Om trafikförvaltningen önskar göra förändringar utanför dessa gränser finns avtalsvillkor som reglerar rätten till förhandling. Beroende på ett enskilt avtals konstruktion kan avtalsvillkoren göra det enklare eller svårare att genomföra önskade utbudsförändringar.

I och med att trafikförvaltningen har beslutanderätten över trafikutbudet redan i dagens nyare avtal så innebär egen regi ingen större förändring gällande ansvarsfördelning. Om trafiken bedrivs i egen regi behöver tydliga ansvarsgränser och samverkansformer etableras mellan förvaltning och egen regi-bolag på likartat sätt som för en upphandlad verksamhet. Fördelen med egen regi skulle kunna vara att frihetsgraderna för utbudsförändringar blir större då man inte behöver ta hänsyn till de upphandlade avtalens villkor.

De trafikutövare som innehar nuvarande bussavtal är alla stora internationella aktörer med expertis inom trafikplanering. Trafikplanering är deras kärnkompetens. God kunskap inom trafikplanering är en förutsättning för att kunna optimera behovet av fordon och personal för att skapa kostnadseffektivitet. För en verksamhet i egen regi skulle det sannolikt ta flera år att bygga upp en kompetens som motsvarar den som finns hos nuvarande trafikutövare.

I de upphandlade trafikavtalen regleras trafikutövarens ansvar för information och service till resenärer genom förhållandevis detaljerade krav. Avtalen omfattar allt från personalens bemötande till hur digital trafikinformation ska förmedlas. Trafikutövarna verkar under SLs varumärke och ska efterleva SLs värderingar. Om trafiken bedrivs i egen regi behöver motsvarande krav, ansvarsgränser och samverkansformer regleras. Det får inte uppstå en situation där kommunikation från förvaltning/SL och egen regi-bolaget blir motstridig eller där parterna skyller på varandra.

Både trafikplanering och information till resenärer kräver tillgång till IT-system som trafikförvaltningen idag inte förfogar över. En övergång till egen regi skulle kräva investeringar för att bygga upp den förmåga som de upphandlade trafikutövaren redan har byggt upp under flera år.

9.1.4 Referensobjekt att jämföra upphandlingar med

Att utföra ett eller flera trafikområden i egen regi kommer att ge referensobjekt att jämföra med. Viss möjlighet till jämförelse mellan trafikområden finns redan då alla befintliga avtal mäts och utvärderas genom fastställda nyckeltal. När jämförelser görs framhålls ofta att det inte går att dra några slutsatser då förutsättningarna i olika trafikområden varierar. Så kommer det även vara i framtiden då egen regi ska jämföras med upphandlad trafik. För att jämförelse ska vara möjlig krävs att de trafikala förutsättningarna är likvärdiga gällande framkomlighet, hastigheter, utbud etcetera.

Områden där det inte görs några mätningar och jämförelser alls idag är medarbetarnöjdhet och personalomsättning. Även om trafikförvaltningen inför dessa mätningar i sin egen verksamhet, blir det svårt att jämföra med den upphandlade trafiken, då dessa mätningar inte genomförs för dessa trafikområden.

9.2 Sammanfattning av utvärderingsperspektiv

Här följer en sammanfattning av utvärderingsperspektiven.

Utvärderingsperspektiv	Slutsats
Juridiska aspekter	Inga hinder för egen regi. Kräver dock att verksamheten utformas så att lagstiftningens krav uppfylls.
Organisation och styrning	Inga hinder för egen regi. Kräver dock noggranna förberedelser och att den organisation och styrning som etableras bli ändamålsenlig.
Ekonomisk effektivitet	Kostnader för egen regi är svåra att helt prognosticera. Antaganden och beräkningar visar på att kostnaderna kan bli 10-20% (20-30% med fortsatt hög IT-ambition) högre än vad som skulle bli resultatet av en upphandling. Kostnadsnivån är dock beroende av vilka ambitioner som regionen har när det gäller att förbättra arbetsmiljö och öka kvaliteten. För upphandlade kontrakt tenderar kostnaden att öka över tid, vilket kan bli enklare att motverka med egen regi. Utvärderingen bygger på ett År 1 resonemang. Den säger inget om hur kostnaderna kommer att utvecklas över tid. För upphandlad trafik skapas en naturlig reglering av kostnadsnivå cirka var 10 år i samband med konkurrensutsättning. För egen regi krävs god kostnadskontroll löpande för att kostnaderna inte ska öka på ett oönskat sätt.
Verksamhet och leverans: <ul style="list-style-type: none"> • Personal och kompetensförsörjning • Kvalitet på utförande av trafik och kringliggande tjänster • Tillgångsförvaltning • Hållbarhet 	Att utföra kollektivtrafik i egen regi kräver genomtänkt organisation, god styrning och en verksamhet som attraherar kompetent personal. Detta är något som en verksamhetsutövare måste skapa oavsett driftsform. Kollektivtrafik i egen regi innebär full råddighet över alla de faktorer som påverkar

	<p>verksamheten och leveransen, vilket också innebär fullt ut ansvarstagande. På engelska skulle begrepp som <i>accountability</i> eller <i>liability</i> uttrycka det ansvar som krävs.</p> <p>I den upphandlade kollektivtrafiken försöker affärsinriktning, kravställning och ersättningsmodell skapa drivkrafter för kvalitet. I egen regi behöver drivkrafterna ersättas av styrning och ledarskap.</p>
Innovation och flexibilitet	<p>Alla regionala kollektivtrafikmyndigheter som driver kollektivtrafik i egen regi lyfter fram fördelarna avseende flexibilitet. Detta innebär att det blir enklare att genomföra uppskalning, neddragning eller andra förändringar utan komplicerade förhandlingar. Flexibiliteten motverkas dock av den tröghet som finns inbyggt i arbetsrättslagstiftningen.</p>
	<p>Innovation är en svårare fråga att utvärdera. Egen regi kan enklare skapa en arena för att testa nya koncept och lösningar. Möjligen har dock de stora internationella trafikutövarna bättre tillgång till information och kunskap som kan generera innovativa lösningar än vad trafikförvaltningen skulle ha för ett enskilt trafikområde. I den upphandlade kollektivtrafiken kan ibland avtalsformen hämma möjligheten att testa innovativa lösningar, men erfarenheten är att innovation är möjligt att åstadkomma även i upphandlade avtal om de är korrekt utformade.</p>
Marknadspåverkan	<p>Då Region Stockholm genom trafikförvaltningen är den enskilt största upphandlaren av kollektivtrafik i Sverige så är sannolikheten stor att byte av driftsform kommer att påverka marknaden. Frågan är</p>

	<p>bara hur. De möjliga händelser som identifierats är:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Den totala marknaden minskar för de stora aktörerna, vilket antingen kan leda till ett minskat intresse för marknaden som helhet alternativt ett ökat intresse, dvs ökad konkurrens för de kvarvarande avtalsområdena. 2. Färre avtalsområden kan leda till färre etablerade leverantörer, vilket succesivt minskar konkurrensen då allt färre aktörer har tillgång till de lokala synergier som krävs för att vara konkurrenskraftiga. Detta kan motverkas genom en översyn över hur de geografiska områden som upphandlas utformas.
--	---

10 Riskanalys

De risker som beskrivs i kapitel 8 beskrivs nedan med hjälp av Trafikförvaltningens metod för riskhantering. Riskerna har värderats i enlighet med metodens värderingskriterier. Vid ett fortsatt utredningsarbete behöver riskanalysen ses över och revideras utifrån vilka fortsatta beslut och vägval som tas.

Risknamn (Händelsen)
Effektivitet



Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

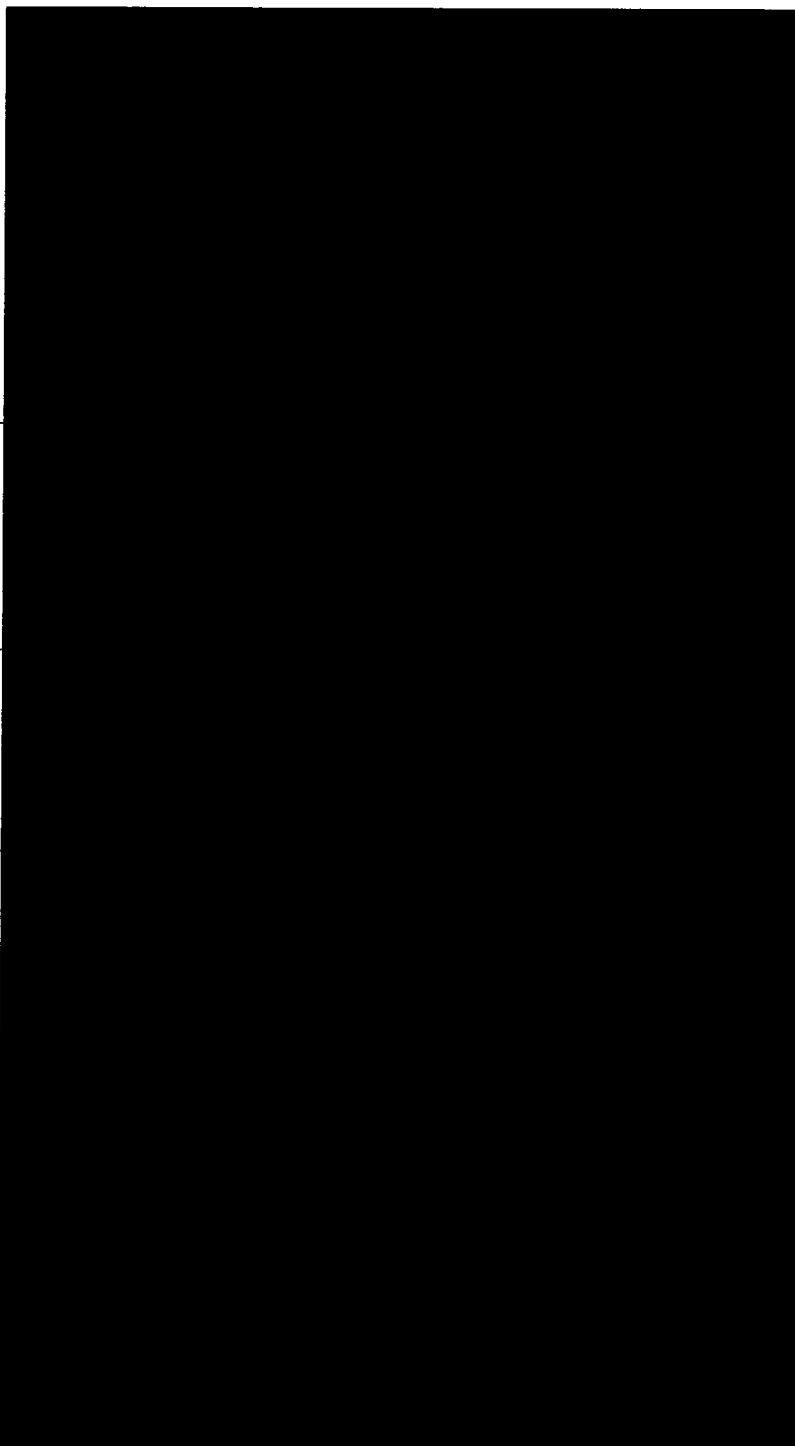
Ärende/Dok. id.
2980956
Infosäk. klass
K2 (Känslig)

Initiala etableringsproblem	
Bristande styrning ekonomi	
Sämre priser	
Tillgångsförvaltning bussar	

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956
Infosäk. klass
K2 (Känslig)

Brist på arbetskraft	
Verksamhets- övergång	
Bristande styrning kvalitet	
Långsamt investeringsprocess	
Svårt att bygga kompetens	

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

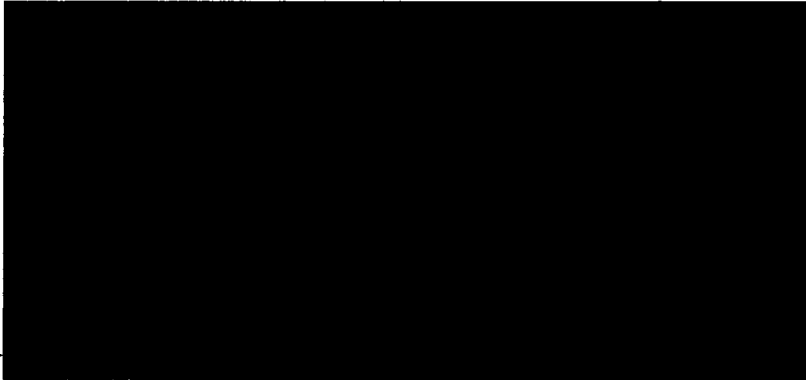
RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. Id.
2980956

Infosäk. klass
K2 (Känslig)

Hållbarhet	
Dålig framförhållning	

Svårt att bedriva
innovation



11 Slutsatser

Den rådande uppfattningen i kollektivtrafikbranschen sedan många år är att upphandlad kollektivtrafik är den bästa driftsformen för att säkerställa effektiv kollektivtrafik med hög kvalitet. Det finns dock inte så mycket forskning eller utredningar som faktamässigt kan belägga att detta är helt sant.

Fem av 21 regioner har trots den rådande uppfattningen valt att organisera hela eller delar av kollektivtrafiken i egen regi. I genomförd benchmark finns inga tydliga belägg för att dessa verksamheter är mindre effektiva eller levererar sämre kvalitet, utan snarare att de är i nivå med jämförbara upphandlade verksamheter. Det finns dock en uppfattning hos dessa regioner att kostnaderna blir något högre, men att arbetsmiljön, kvaliteten och till viss del flexibiliteten blir bättre. Det finns dock inga faktabaserade studier som vare sig stödjer eller motsäger denna uppfattning.

Utredningen visar att det inte finns några juridiska, organisatoriska eller styrningsmässiga hinder för att övergå från upphandlad kollektivtrafik till egen regi. Det finns dock en omfattande lagstiftning samt organisatoriska och styrningsmässiga parametrar som en egen regi verksamhet måste ta hänsyn till. God styrning är en förutsättning för både ekonomisk effektivitet och kvalitet.

Ur ekonomiskt perspektiv finns det två aspekter att ta hänsyn till, dels kostnaden för att etablera en egen verksamhet, dels den löpande kostnaden för att bedriva verksamheten. Etableringskostnaden blir i princip den samma oavsett om det är ett eller flera trafikområden som väljs. Att etablera bolag, skapa ledningssystem, ansöka om tillstånd, handla upp bussar och skapa den

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956

Infosäk. klass
K2 (Känslig)

IT-plattform som krävs är i huvudsak samma oavsett omfattning på den trafik som ska utföras.

Beräkningen av etableringskostnaden baserat på antaganden presenterade i kapitel 8.3.1 Kostnad för etablering av egen regi verksamhet landar på ca 180-2290 miljoner kronor där kostnaden för att etablera nödvändiga IT-system dominerar. Etableringskostnaden bedöms vara relativt oberoende av om ett eller flera trafikområden omfattas, vilket gör kostnaden hög om endast ett trafikområde berörs. Det är ej klarlagt om etableringskostnaden kan betraktas som investering och skrivas av. Troligen är det bara vissa IT-kostnader som kan hanteras som investering.

Den löpande kostnaden för att bedriva trafiken bedöms baserat på gjorda antaganden bli i storleksordningen 10-20% högre per utbudskilometer vid egen regi än vad det hade blivit om trafiken handlats upp, se kapitel 8.3.2 Kostnad för att bedriva busstrafik i egen regi. Då har inte hänsyn tagits till att trafikförvaltningens kostnader för att leverera nödvändiga IT-lösningar framstår som mycket högre än vad etablerade kommersiella och region/kommunalägda bolag har idag. Om trafikförvaltningens egna antaganden om löpande IT-kostnader används blir kostnaden 20-30% högre per utbudskilometer.

När det gäller verksamhet och leverans har utredningen identifierat både nyttor och risker. Dessa kan sammanfattas i nedanstående punkter:

Nyttor	Risker
<ul style="list-style-type: none">• Tryggare anställning och bättre arbetsvillkor• Bygger kompetens hos beställaren• Trafikförvaltningen blir fullt ansvarig för trafikens kvalitet och kan därmed balansera kostnader mot önskad kvalitet• Större möjligheter till förändring och flexibilitet i trafikens utformning• Full kontroll över kravställning och leverans gällande bussar och depåer	<ul style="list-style-type: none">• Svårt att upprätthålla expertkompetens för ett litet trafikområde• Konkurrerar om arbetskraft med andra kommersiella bussföretag. Risk för brist på arbetskraft• Svårt att uppnå full effektivitet med bättre arbetsvillkor• Flexibilitet skapar kan skapa osäkra anställningsformer• Svårt att skapa effektiv styrning med en blandad portfölj av driftsformer

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling
Affärsutveckling

RAPPORT
2024-08-09
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
2980956

Infosäk. klass
K2 (Känslig)

<ul style="list-style-type: none">• Finansiella fördelar vid inköp av bussar• Trafikförvaltningen blir fullt ut ansvarig för att leva upp till hållbarhetskrav	<ul style="list-style-type: none">• Initiala uppstartsproblem• Långa ledtider för investeringsbeslut• Små volymer bussar ger potentiellt högre inköspriser• Svårt att uppnå innovationskraft i en relativt liten verksamhet
---	--

Marknadspåverkan vid övergång till egen regi bedöms bli relativt stor. Trafikförvaltningen är Sveriges största upphandlare av kollektivtrafik och förvaltningens agerande kommer att sätta avtryck på marknaden. Med det sätt som marknaden har utvecklats med några få stora internationella aktörer som har kapacitet att lägga anbud på trafikförvaltningens upphandlade kontrakt så finns det fördelar med att marknaden omstruktureras. Det kräver dock att de avtalsområden som fortfarande handlas upp över ses över så att de fortsatt blir attraktiva för de aktörer som fortsatt finns kvar.

Frågan är om det går att dra några enkla slutsatser kring de effektmål som har formulerats för egen regi. Enligt dem ska egen regi ska bidra till:

- Högre kvalitet, kostnadseffektivitet och förbättrad styrning
- Bättre arbetsmiljö och minskad stress, lägre personalomsättning
- Bättre trafikplanering och styrning med fokus på information och service till resenärer
- Referensobjekt att jämföra upphandlingar med

Svaret är – det beror på. Komplexiteten i dessa effektmål är just det som denna utredning försöker belysa.