



AVTALSPROCESSEN

Från plan till avtal för att fördubbla resandet i kollektivtrafiken

Beslutad av Partnersamverkan
för en fördubblad kollektivtrafik
Juni 2010



Innehåll

1. Uppdrag, innehåll och genomförande	3
2. Nuläge/avtal	6
3. Vision, fördubblingsmål och värdegrund	8
4. Regional plan för hållbart resande	10
5. Syftet med avtalen	12
6. Mål och aktiviteter i avtalen	14
7. Genomförande av Samråd inför upphandling, SIU	18
8. Organisation/arbetsfördelning	20
9. Val av avtalsform och upphandling	23
10. Uppföljning av avtalen	30

Bilaga 1. Modellavtal Tjänstekoncessionsavtal/Buss

Bilaga 2. Trafikbeskrivning Tjänstekoncessionsavtal/Buss

Bilaga 3. Modellavtal Resandeincitamentsavtal/Buss

Bilaga 4. Trafikbeskrivning Resandeincitamentsavtal/Buss

Bilaga 5. Modellavtal Produktionsavtal/Buss

Bilaga 6. Trafikbeskrivning Produktionsavtal/Buss

Bilaga 7. Modellavtal Tjänstekoncessionsavtal/Spårtrafik

Bilaga 8. Trafikbeskrivning Tjänstekoncessionsavtal/Spårtrafik

Bilaga 9. Modellavtal Resandeincitamentsavtal/Spårtrafik

Bilaga 10. Trafikbeskrivning Resandeincitamentsavtal/Spårtrafik

Bilaga 11. Modellavtal Produktionsavtal/Spårtrafik

Bilaga 12. Trafikbeskrivning Produktionsavtal/Spårtrafik

Bilaga 13. Modellavtal Samverkansavtal

Bilaga 14. Modellavtal Anropsstyrd trafik

Bilaga 15. Trafikbeskrivning Anropsstyrd trafik

Bilaga 16. Branschgemensamt miljöprogram

Bilaga 17. Miljökrav vid trafikupphandling 2010

Bilaga 18. Buss 2010. Branschgemensamma funktionskrav på bussar.

Bilaga 19. Medverkande

FÖRORD

Avtalsprocessen är en konkretisering av de förslag som presenterades i den branschgemensamma rapporten Affärsmodell för fördubblad kollektivtrafik i april 2009.

Syftet med Avtalsprocessen är att inspirera branschens aktörer att arbeta tillsammans på nya sätt i samband med upphandlingar för att öka förutsättningarna för att uppnå branschens mål att fördubbla kollektivtrafiken på vägen mot den gemensamma visionen om kollektivtrafiken som en självklar del av resandet i ett hållbart samhälle. Målet är att den arbetsprocess som rekommenderas i samband med upphandlingar på ett naturligt sätt ska leda fram till val av avtalsform. Som underlag för denna process finns i rapporten olika modellavtal med bilagor.

Regeringens förslag till en ny kollektivtrafiklag (prop 209/10:200) ligger i linje med dessa rekommendationer vilka således är tillämpbara både med nuvarande och kommande lagstiftning.

Avtalsprocessen har varit föremål för remissbehandling under våren 2010. Förslaget har därefter behandlats av respektive branschorganisation inom Partnerskap för en fördubblad kollektivtrafik vilka beslutat att ställa sig bakom Avtalsprocessen som underlag för det fortsatta upphandlingsarbetet i branschen.

Det är viktigt att eventuella avsteg från dessa rekommendationer kan motiveras och att de rapporteras till den förvaltningsorganisation som fått i uppdrag att följa upp avtalsarbetet i branschen som underlag för ständiga förbättringar av Avtalsprocessen (se avsnitt 10 i rapporten).

Stockholm i maj 2010

Charlotte Wäreborn Schultz Svensk Kollektivtrafik, ordförande för Partnerskap för en fördubblad kollektivtrafik

Anna Grönlund, Svenska Bussbranschens Riksförbund

Lennart Hamnered, Svenska Taxiförbundet

Peder Wadman, Branschföreningen Tågoperatörerna

Göran Roos, Sveriges Kommuner och Landsting

1. Uppdrag, innehåll och genomförande

I början av 2008 presenterade en enad kollektivtrafikbransch sitt mål för Näringsdepartementet att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel på lite sikt och kollektivtrafikresandet till 2020. I denna "Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik" ingår Svensk Kollektivtrafik, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Branschföreningen Tågoperatörerna, Svenska Taxiförbundet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Under våren 2008 utarbetades en gemensam handlingsplan som presenterades för infrastrukturminister Åsa Torstensson vid ett seminarium i maj. Branschen underströk då att man är beredd att ta sin del av ansvaret för att fördubbla kollektivtrafiken om staten skapar de nödvändiga förutsättningarna. Under våren 2009 presenterades branschens expertrapport "Affärsmodell för fördubblad kollektivtrafik" som underlag för en diskussion om hur kollektivtrafiken bör utvecklas för att kunna fördubbla marknadsandel och resande.

Syftet med denna rapport är att konkretisera förslagen i Affärsmodellen och lämna förslag till på vilket sätt branschen med hjälp av utvecklade avtalsformer bör arbeta för att nå fördubblingsmålen. Rapporten är ett arbetsverktyg för beställare, trafikföretag och kommuner i deras gemensamma arbete med att ta fram avtal som "driver" i denna riktning.

Kärnan i Avtalsprocessen är den rekommenderade arbetsprocessen med en inneboende drivkraft att få fler kunder på ett resurseffektivt sätt. Det är en process som på ett transparent och förtroendeskapande sätt ska leda fram till den mest lämpliga avtalstypen i förhållande till de mål man vill uppnå. Det handlar om ett arbete steg för steg enligt en genomtänkt process där det krävs att man löpande reflekterar över och tar ställning till olika frågor. Varje kapitel inleds med ett avsnitt "inriktning" varpå följer exempel på konkreta frågor som är viktiga att reflektera över och besvara utifrån den egna upphandlingssituationen innan man går vidare till nästa steg.

Nuläget (kapitel 2) beskriver hur man arbetar i branschen idag med olika typer av avtal. Nästa steg (kapitel 3) innebär att reflektera över vilken roll kollektivtrafiken bör spela framöver utifrån den branschgemensamma visionen, fördubblingsmålen och de gemensamma värderingar som utgör grunden för den branschgemensamma satsningen på gränslös samverkan för att nå fördubblingsmålen. Därefter behandlas (kapitel 4) den politiska plattformen för avtalsarbetet i varje region, dvs den regionala plan som beställaren utarbetar och där kollektivtrafiken sätts in i ett större sammanhang.

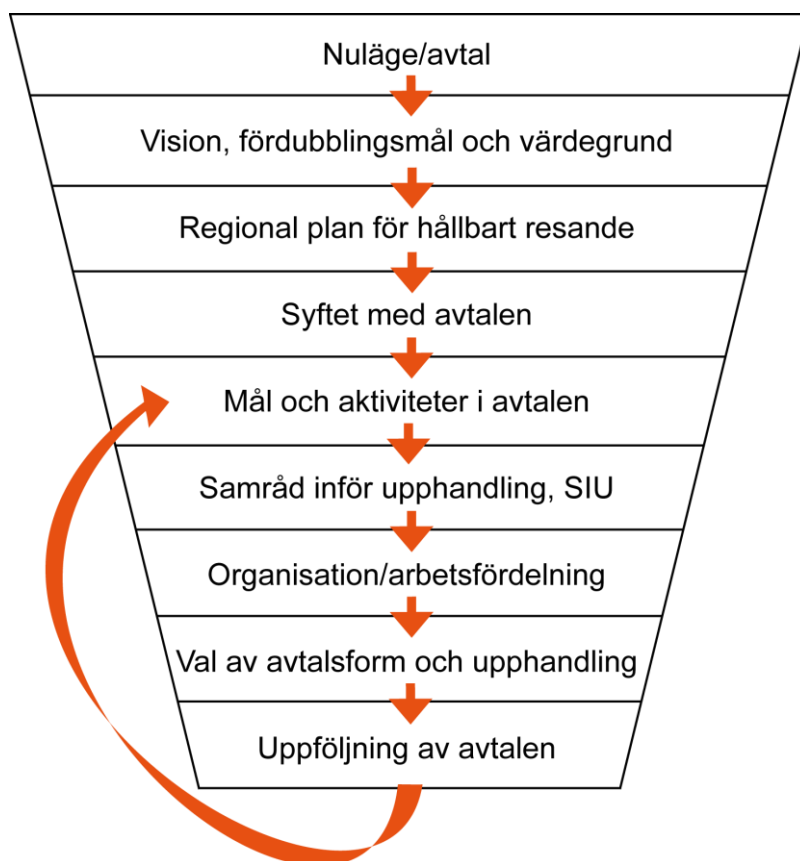
Med detta som utgångspunkt, vad kan då branschens aktörer göra för att bidra till fördubblingsmålen och visionen? Vilket är alltså syftet/spelplanen med kommande avtal? Det diskuteras i kapitel 5. Därefter redovisas i kapitel 6 vad som är viktigt att uppnå med avtalen, dvs målen och vad som behöver göras för att nå dessa mål.

Analysen och diskussionen i de fem första stegen i arbetsprocessen utgör grunden för en diskussion mellan parterna i nästa steg (kapitel 7) i det som kallas för ett Samråd inför upphandling, SIU. När SIU genomförts tas i nästa steg (kapitel 8) upp frågan om vilken arbetsfördelning mellan parterna som område för område är den mest effektiva? Detta ska leda fram till slutsatsen (kapitel 9) om vilken avtalsform som är den mest lämpliga med hänsyn till uppställda mål, beslutad arbetsfördelning mellan parterna mm. I det sista

steget (kapitel 10) diskuteras slutligen hur avtalen följs upp och hur man kan dela med sig av erfarenheterna av genomförda upphandlingar.

För att få en uppfattning om vad som konkret bör ingå i olika avtalstyper med utgångspunkt från vad man vill uppnå med avtalen redovisas i bilaga 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 14 särskilda modellavtal avseende tjänstekoncessionsavtal, resandeincitamentsavtal, produktionsavtal, samverkansavtal och avtal för anropsstyrd trafik. Dessa modellavtal innehåller de grundläggande kommersiella villkoren och utgör därmed en stabil plattform för parterna att arbeta utifrån i riktning mot gemensamma mål.

Den föreslagna arbetsprocessen innebär att man arbetar enligt samma modell som användes för att ta fram Affärsmodellen och olika konkreta projektplaner inom ramen för Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik. Detta planeringsverktyg handlar helt enkelt om att försöka diskutera rätt saker i rätt ordning och att få de olika stegen i processen att "haka i varandra" så att arbetet "driver" framåt, i det här fallet till att valet av avtalsform blir en naturlig konsekvens av diskussionerna och analysen i tidigare steg.



Avtalsprocessens olika steg.

Avtalsprocessen vänder sig till en bred målgrupp. Det är viktigt att såväl politiker som tjänstemän på olika nivåer i branschens olika myndigheter, organisationer och företag har god kunskap om hur avtalsarbetet bör bedrivas för att avtalen ska kunna spela den roll de måste ha som strategiskt verktyg i för att öka resande och marknadsandel.

Huvudansvariga för framtagande av Avtalsprocessen har varit Henrik Dagnäs, vice VD i Nobina Sverige och Håkan Bergqvist, tidigare VD i Västtrafik. En särskild projektgrupp har funnits som stöd till projektledarna. Den sk Affärsmodellgruppen som utarbetade Affärsmodellen har kompletterats med ytterligare experter under arbetets gång Juridisk expertis har erhållits från Nobina AB, Veolia Transport, Hannes Snellman Advokatbyrå och Linklaters Advokatbyrå. Sammanlagt har mer än 80 experter från branschens olika delar bidragit med underlag på olika sätt, i arbetsgrupper och diskussioner (Bilaga 19).

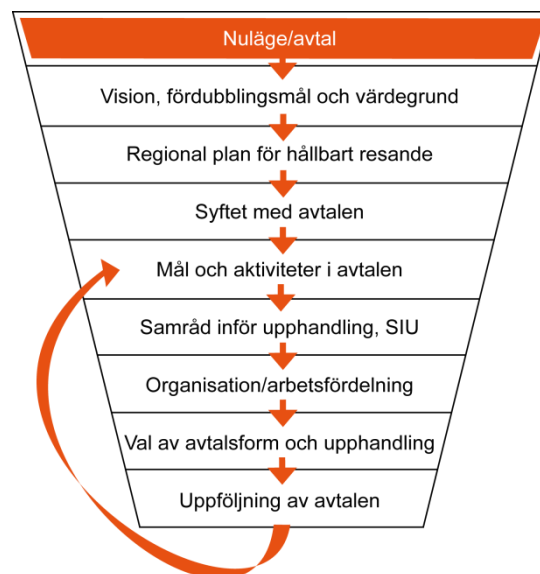
Föreliggande rapport med modellavtal och andra bilagor ska vara ett levande dokument och kommer att uppdateras regelbundet som underlag för ständiga förbättringar (se avsnitt 10, Uppföljning av avtalen).

2. Nuläge/avtal

Vad har hänt, hur ser det ut idag och hur ser utvecklingen ut framöver?

2.1 Dagens avtal

När det gäller **busstrafiken** är den allmänna uppfattningen i branschen att avtalen fortfarande till största delen är av bruttokaraktär, dvs. trafikföretaget får betalt för produktionen. För trafikföretagen är ersättningen från trafikhuvudmännen i dessa produktionsavtal ofta den enda intäktskällan. Under senare tid har man emellertid börjat arbeta mer med incitament i avtalen och man försöker genom samverkan skapa möjlighet till delaktighet och påverkan för beställaren, trafikföretaget och berörda kommuner i en gemensam affär. Det finns också exempel på att man beslutat sig för att testa sk tjänstekoncessionsavtal, en ny typ av avtal som innebär att beställaren överlåter ett betydande ansvar på trafikföretaget att utveckla trafiken men också att trafikföretaget tar på sig en betydande affärsrisk.



Inom **tågtrafiken** är avtalen oftast av bruttokaraktär med en mer eller mindre utvecklad incitamentsdel. Tjänstekoncessionsavtal tillämpas av Rikstrafiken vid upphandling av interregional trafik, i övrigt testas och prövas även i ett par andra fall tjänstekoncessionsavtal i regional/lokal upphandling med trafikhuvudmän som beställare.

De regelverk som gäller vid upphandlingar är allmänna EG-rättsliga principer, Europaparlamentet och rådets förordning (1370/2007) om kollektivtrafik på järnväg och väg som trädde i kraft i december 2009, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF och lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Förutsättningarna för beställaren att ensam bestämma om den lokala och regionala tågtrafiken har ändrats genom riksdagsbeslut 2009 om att slopa SJ:s monopol den 1 januari 2010 på statens spåranslagning. En stegvis avreglering av tågtrafiken pågår och från 1 oktober 2010 råder full konkurrens om den nationella trafiken.

Även inom **den anropsstyrda trafiken** pågår en utveckling i riktning mot avtal som bygger på en ökad samsyn och samverkan mellan inblandade parter. Avtalen skiljer sig emellertid åt i jämförelse med avtal inom linjetrafiken. Samordning sker genom samkörning och slingläggning i realtid med utnyttjande av en flexibel fordonsflotta. Beställaren dvs. kommun/landsting/region upprättar avtal som reglerar restyper, resandevolymer och servicenivåer. Trafikvolymerna varierar i stor utsträckning över tiden och planeringen av fordonsutbudet måste därför präglas av stor flexibilitet. Detta får självfallet genomslag i ett mycket stort antal avtal med varierande konstruktion.

Sjukresorna ingår i anropsstyrd trafik när linjetrafiken inte kan erbjuda ett alternativ. Sjukvårdshuvudmannen ansvarar för sjukresor men har möjlighet att överlåta utförandet av resorna till trafikhuvudmannen. Kommunen ansvarar för färdtjänst men har möjlighet att överlåta utförandet till trafikhuvudmannen. Lagen (1997:736) medger särskilt anordnade transporter för personer med funktionshinder. Med skolskjutsar inom

anropsstyrd trafik menas att skjutsning utförs med små fordon och där man hämtar och lämnar eleven vid en specifik adress. Kommunen ansvarar för skolskjuts men har möjlighet att överlåta utförandet av resorna till trafikhuvudmannen.

Det är fullt möjligt för beställaren att själva tillhandahålla kollektivtrafiktjänster inom sitt territorium eller uppdra åt ett internt företag att tillhandahålla sådana tjänster utan ett konkurrensutsatt anbudsförfarande. Det sker genom direkt- tilldelning av trafik, något som regleras i den nya EU-förordning som trädde i kraft i slutet av 2009. LUF hindrar inte heller att bolag som den upphandlande enheten har ett bestämmande inflytande över, bedriver verksamhet.

Det finns inga hinder i dagens lagstiftning att låta trafikföretag konkurrera med den upphandlade trafiken under förutsättning att beställaren inte utnyttjar sin rätt att säga nej inom ramen för den lagstadgade skadlighetsprövningen. Det gäller både mellan och inom dagens län/regioner. Ett flertal trafikhuvudmän har redan beslutat att inte använda sig av sin vetorätt vad gäller den långväga expressbusstrafiken.

2.2 Viktiga frågor att reflektera över och svara på i en upphandlingssituation

- Hur ser resenärernas behov ut idag och hur tror vi i vår marknadsanalys att resebehoven kommer att utvecklas?
- Vilka mål har gällt för resandeutvecklingen och hur har resandet utvecklats i vår region?
- I vilken utsträckning har resandeutveckling, kvalitet, effektivitet och affärsmässighet påverkats av avtalen?
- Vilka är erfarenheterna av samarbetet mellan beställare och trafikföretag i tidigare och nuvarande avtal?
- Vilka är erfarenheterna av samarbetet med kommunerna?
- Vad händer i omvärlden som påverkar kommande upphandlingar?

Sammanfatta svaren på dessa frågor och fånga upp hur slutsatserna påverkar den fortsatta upphandlingsprocessen.

3. Vision, fördubblingsmål och värdegrund

Vilken roll skall kollektivtrafiken spela i framtiden och vilka gemensamma värderingar utgör grunden för vårt arbete?

3.1 Den branschgemensamma plattformen

Ledstjärnan i branschen under de kommande årens arbete är den gemensamma visionen om kollektivtrafiken som en självklar del av resandet i ett hållbart samhälle. För att kunna arbeta i den riktningen krävs att kollektivtrafiken blir så bra att människor varje dag har en reell möjlighet att välja mellan en attraktiv och konkurrenskraftig kollektivtrafik och att ta den egna bilen till jobbet, skolan eller andra resmål. De måste kunna välja det färdmedel eller kombination av färdmedel som i varje situation bäst tillgodoser de egna resbehoven.

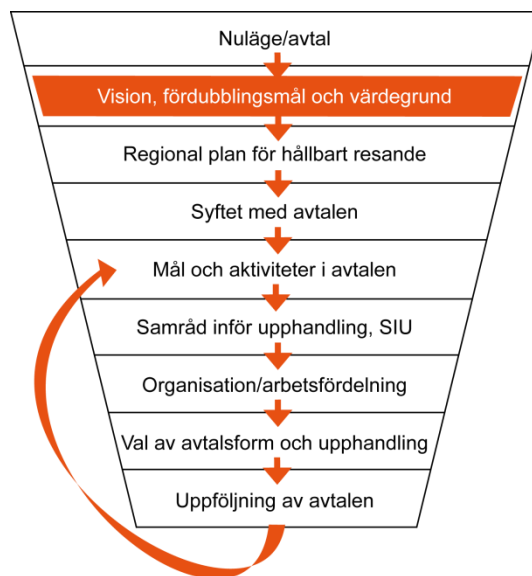
Kollektivtrafiken ska tillföra värde för resenärerna utifrån deras olika behov. Den ska öka närheten till arbetsmarknad och utbildning. Den ska locka därför att den gör det dagliga livet lättare att leva. Den ska erbjuda lugn och ro i en bekväm och trygg miljö med goda möjligheter till avkoppling och arbete. Den ska upplevas som smidig, prisvärd och säker. Resenärerna ska slippa stressa och leta parkeringsplats. Det ska vara enkelt att planera sin resa, boka biljett och betala.

Men kollektivtrafiken ska också locka fler och fler därför att den bidrar till en bättre miljö och andra viktiga samhällsmål. Satsningar på kollektivtrafiken ska skapa en känsla av att alla bidrar till att bygga ett hållbart samhälle, inte bara för oss själva utan också för kommande generationer.

Branschens övergripande mål på vägen mot visionen är att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel på lite sikt. Marknadsandelen definieras enligt Kollektivtrafikbarometern¹ som kollektivtrafikens andel av det totala antalet motoriserade resor.

För att kunna öka marknadsandelen krävs att kollektivtrafiken blir så attraktiv att många fler människor väljer att minska sitt privata bilresande och att åka mer kollektivt istället. En kraftig resandeökning i kollektivtrafiken är helt enkelt en förutsättning för en kraftig ökning av marknadsandelen. Det förutsätter en utbyggd kollektivtrafik. Därför har branschen satt upp som ett mål att fördubbla resandet i kollektivtrafiken till 2020.

För att kunna ta gemensamma steg i branschen i riktning mot dessa mål krävs att alla delar vissa grundläggande värderingar. Det handlar om hur man vill bemöta varandra i vardagen.



¹ * Kollektivtrafikbarometern är branschens verktyg för att med hjälp av regelbundna telefonintervjuer ta reda på vad allmänheten tycker om kollektivtrafiken där de bor. Resultaten kan sedan analyseras nedbrutet på olika grupper, t.ex. resenärer/icke-resenärer, kvinnor/män, olika åldersgrupper mm. Under 2010 kommer det också redovisas hur kollektivtrafikens marknadsandel utvecklas nationellt och regionalt.

Branschens värdegrund utgår från att alla drivs av att skapa värde för medborgarna/resenärerna och av att få vara med och bidra till ett ökat resande, ökad effektivitet, ökad affärsmässighet och till en hållbar samhällsutveckling. Det innebär att alla måste vara lyhörda för resenärernas behov, ha tillit till och förtroende för varandras vilja att arbeta tillsammans och bidra till bra helhetslösningar och att alla alltså är öppna inför nya idéer som bidrar till värdeskapande och hållbarhet.

Det här innebär att ledare och medarbetare i branschen måste bidra till det fortsatta utvecklingsarbetet genom att utveckla samarbetet över gränserna. Detta är viktigt inte minst inför upphandlingar där parterna förutsätts arbeta nära tillsammans. Det måste då kunna förutsättas att alla parter känner stor delaktighet i arbetssättet och vill samverka för att uppnå gemensamma mål. Detta förutsätter kunskap om och respekt för varandras olika roller.

3.2 Viktiga frågor att reflektera över och svara på i en upphandlingssituation

- Vad krävs för att resenärerna ska kunna uppleva en reell valfrihet mellan kollektivtrafikens olika tjänster och att ta den egna bilen alternativt välja en kombination av dessa?
- Hur kan kollektivtrafiken locka ännu mer därför att den bidrar till att bygga ett hållbart samhälle?
- Hur mycket bör marknadsandelen öka i vår region? Hur har biltrafiken utvecklats hittills och hur bör den utvecklas framöver?
- Vilka gemensamma värderingar är viktigast när vi ska arbeta tillsammans över gränserna för att skapa avtal som skapar nytta för resenärerna och som alla parter är nöjda med?

Diskutera på vilket sätt branschens gemensamma, vision, fördubblingsmål och värdegrund ska kunna få verkligt genomslag i det fortsatta utvecklingsarbetet och i den fortsatta upphandlingsprocessen.

4. Regional plan för hållbart resande

Hur ser den politiska plattformen ut för det kommande upphandlingsarbetet?

4.1 Inriktning

Med utgångspunkt från den gemensamma visionen och fördubblingsmålen tas i varje region fram en regional plan för kollektivtrafikens utveckling, en plan som beställaren av den upphandlade trafiken ansvarar för att ta fram och som beslutas politiskt i regionen. I dessa regionala planer sätter beställaren upp konkreta mål för utvecklingen av kollektivtrafiken. Målen definieras med utgångspunkt i nationella transportpolitiska mål, regionala och lokala utvecklingsmål, branschens mål att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel på lite sikt och resandet i kollektivtrafiken till 2020 samt andra viktiga mål.

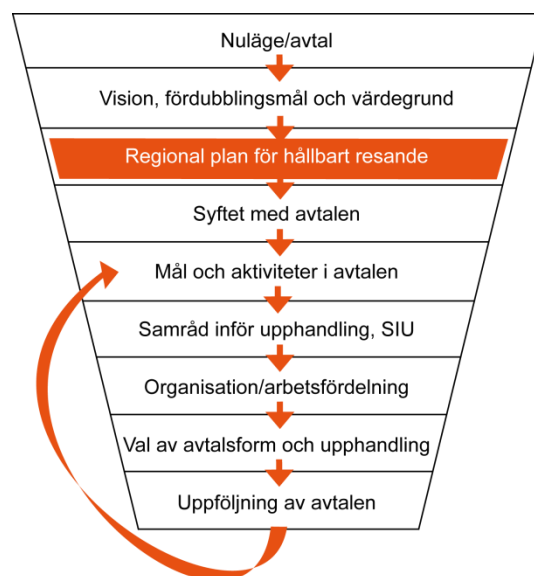
Detta ställer krav på att beställarorganisationen planerar mer strategiskt för kollektivtrafikens utveckling än vad som hittills skett. Idag har trafikhuvudmännen i uppdrag att ta fram årliga trafikförsörjningsplaner som omfattar det egna länet. Dessa planer måste nu vidareutvecklas för att kunna utgöra ett tillräckligt bra underlag för kollektivtrafikens utveckling. I Affärsmodellen kallas dessa planer för "regionala planer för hållbart resande".

För att åstadkomma stabila och långsiktiga förutsättningar för kollektivtrafikens utveckling krävs att de regionala planerna utgår från ett långsiktigt perspektiv, gärna med en tidshorisont på upp till 20-30 år. Det är först med ett så långt perspektiv som det är möjligt att åstadkomma strukturella förändringar i kollektivtrafikens förutsättningar. Genom en planering med så långa perspektiv tydliggörs konsekvenserna av dagens beslut och man möjliggör utvecklingen av en samhällsstruktur som gynnar kollektivtrafiken. Då blir det också möjligt att erbjuda alternativ till nuvarande "bilnorm-utvecklade" städer och tätorter.

Med ett så långsiktigt perspektiv i grunden bör de konkreta regionala planerna upprättas i ett fyraårsperspektiv. Dessa förslagsvis rullande fyraårsplaner som hela tiden hålls aktuella skall naturligtvis harmoniera med de kommunala översiktsplanerna och de regionala utvecklingsplanerna.

Den nya typen av planer ska precisera det sammanhållna och transportslagsövergripande kollektivtrafiksystem som samhället avser erbjuda sina medborgare inklusive kopplingen mellan den linjelagda kollektivtrafiken, färdtjänst, sjukresor och skolskjuts samt den interregionala trafiken. Vidare ingår bytespunkter, depåer samt verkstadsanläggningar på tågstråkan.

Själva trafikplaneringen måste samordnas med Trafikverkets infrastrukturplanering och med kommunernas samhällsbyggnads planering. Planerna måste också spegla samhällets avsikter beträffande regional utveckling och tillväxt, miljöförbättrande åtgärder, ökad tillgänglighet för funktionshindrade, säkerhet och trygghet samt andra faktorer som ökar samhällsnyttan. I det sammanhanget är det viktigt att beskriva hur man ser på



biltrafikens utveckling i förhållande till i vilken takt man vill att kollektivtrafikens marknadsandel ska öka.

Planerna bör så långt utarbetas med utgångspunkt i geografiska områden som så långt möjligt överensstämmer med funktionella arbetsmarknadsregioner som på ett bra sätt speglar dagens och morgondagens resmönster. Det innebär geografiska områden som i många fall sträcker sig långt utanför det egna länet. Det kräver samverkan med angränsande län/regioner.

Svensk Kollektivtrafik och Trafikverket kommer i ett gemensamt projekt att ta fram förslag till innehåll i de kommande regionala planerna och till hur planerna bör processas fram i nära samverkan mellan alla berörda intressenter. Avsikten är också att tillsammans med lokala och regionala intressenter i några regioner ta fram ett par exempel på sådana planer som andra kan inspireras och lära av.

4.2 Konkrete frågor att diskutera och reflektera över i den kommande upphandlingsprocessen

- Vilka mål och budskap i den regionala planen har störst betydelse i den kommande upphandlingsprocessen?
- Hur säkerställs att dessa budskap tas omhand och får genomslag i avtalen?

Vilket skede befinner vi oss i i vår region när det gäller mer utvecklade planer enligt ovan?

5. Syftet med avtalen

Vilken är spelplanen för det som ska göras och vad är viktigast att fokusera på?

5.1 Avgränsning

Syftet med kommande avtal är att de med utgångspunkt från den politiskt fastställda regionala planen ska bidra till att uppnå målen i planen och därmed leda till att man i varje region bidrar till fördubblingsmålen och skapar förutsättningar för att ta gemensamma steg i branschen i riktning mot den gemensamma visionen. Detta kräver att man fångar upp de drivkrafter som påverkar resandet i områden som avgränsas för en upphandling.

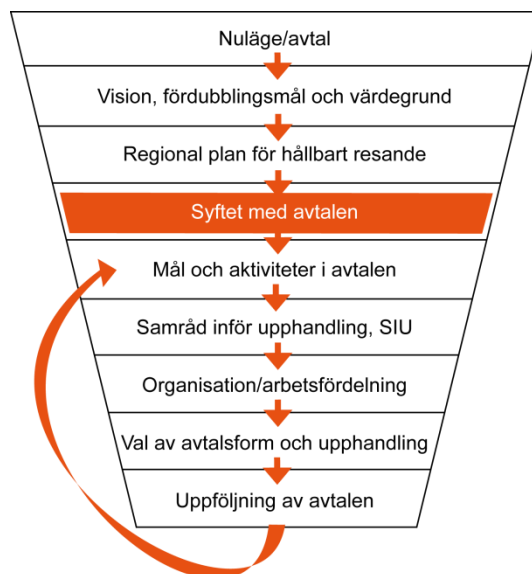
Det är helt klart att dagens avtal mellan beställare och trafikföretag inte "driver" tillräckligt mot ett ökat resande i kollektivtrafiken och de stimulerar inte heller i tillräckligt hög utsträckning till att arbeta effektivt och affärsmässigt tillsammans under avtalsarbetet i riktning mot gemensamma mål och en gemensam vision. På många håll i landet har man kunna uppvisa ökningar i kollektivtrafiken under senare år, ibland även kraftiga ökningar. Det går emellertid inte att se något direkt samband mellan resandeutveckling och val av den ena eller andra typen av avtal.

Mer än 10 års arbete med arbetet med Kollektivtrafikbarometern visar att resandeutvecklingen drivs av att resenärerna har tillgång till en relevant trafik som är anpassad till de egna resebehoven, att resenären har god kunskap om trafiken, att branschen kan ta tillvara och vidareutveckla kollektivtrafikens produktfördelar. För öka resandet krävs framför allt en utbyggd trafik i form av ökad turtäthet. Därför måste trafiken effektiviseras så att vi kan få ut "mer trafik för pengarna". Framtida avtal bör därför bygga på ökad affärsmässighet och målstyrning med incitament samt minskad detaljstyrning.

I de fall trafikföretagen bedöms ha möjlighet att helt eller delvis åstadkomma dessa drivkrafter krävs avtal baserade på funktions- och systemansvar med tillräckliga incitament att öka resandet och effektivitet i kollektivtrafiken. Man ska emellertid vara medveten om att det inte är enkelt att arbeta med funktionskrav. T.ex. har det visat sig att man i överprövningar gärna angriper funktionskrav med motiveringen att de inte är transparanta.

Trafikföretagen behöver långsiktighet och stabila grundförutsättningar och möjligheter att arbeta med utveckling. För att möjliggöra detta bör man kunna tänka sig avtalstider på omkring sex till åtta år med möjlighet till en förlängningsperiod på två till fyra år. På tågsidan kan det handla om ännu längre avtalsperioder. På detta sätt skapas möjlighet för trafikföretagen att utveckla trafiken under avtalsperioden, dra nytta av synergier och göra de rationaliseringar som är möjliga.

Grunden för att ett effektivt utvecklingsarbete mellan olika parter i riktning mot ett fördubblat resande är att avtalens villkor skapar en stabil gemensam plattform för samtliga parter. Om de kommersiella villkoren inte bidrar till att styra mot gemensamma mål kommer onödigt tid att läggas på icke värdeskapande diskussioner istället för att fokusera



på utveckling. Därför finns modellavtal framtagna som plattform för ingående parter att utgå från i det gemensamma arbetet inför en upphandling.

För att kunna hantera den här typen av avvägningar krävs att det finns en förtroendefull samverkan mellan alla involverade aktörer under hela upphandlingsprocessen. Alla måste ha som gemensam drivkraft att få fler att resa kollektivt, oavsett om man har samhällsekonomiska eller kommersiella affärsmässiga utgångspunkter för sitt agerande. Alla måste därför känna delaktighet och vilja samverka för att uppnå gemensamma mål. Det är ett arbete som måste ske i en transparent och förtroendeskapande process i nära samverkan mellan alla berörda aktörer.

Det bör understrykas att det inte finns några hinder i dagens lagstiftning att låta trafikföretag konkurrera med den upphandlade trafiken. Det gäller både inom och mellan dagens län/regioner. Det kan alltså förekomma att avtalad och inte avtalad trafik drivs parallellt. För att möjliggöra detta måste beställaren undvika exklusivitet i avtalen. Det förutsätter att beställaren inte utnyttjar invändningsrätten.

För att undvika missförstånd under arbetets gång är det nödvändigt med ett gemensamt språk och en gemensam begreppsapparat. Den föreslagna arbetsprocessen och modellavtalen är grunden för detta. En del gamla begrepp behöver ersättas av nya:

- Med resenär avses både befintliga och potentiella resenärer.
- Kollektivtrafikens marknadsandel utgörs av kollektivtrafikresornas andel av det totala antalet-motoriserade resor i enlighet med den metod som används i Kollektivtrafikbarometern för att mäta och följa upp marknadsandelen regionalt och nationellt.
- Med affärsmässighet menar vi aktörernas förmåga till helhetssyn på resenärernas behov och agerande och deras förmåga till gränslös samverka för att nå gemensamma mål.
- Kommersiell trafik är trafik som inte erhåller ersättning från samhället oavsett om den är avtalad mellan beställare och trafikföretag eller inte.
- Resandeincitamentsavtal används istället för nettoavtal/ bruttoavtal med stor incitamentsdel.
- Produktionsavtal används istället för bruttoavtal.
- Beställare används istället för trafikhuvudman.
- Trafikföretag används istället för operatör eller entreprenör.
- Med särskild kollektivtrafik menas färdtjänst, sjukresor och skolresor.

5.2 Viktiga frågor att reflektera över och svara på i en upphandlingssituation

- Hur ska syftet/spelplanen för en kommande upphandling avgränsas med utgångspunkt från den regionala planen?
- Vilken trafik ska upphandlas och hur skapas den gemensamma drivkraften?
- Vilka är de kritiska framgångsfaktorerna?

Hur ska formerna för samspelet med politiken och alla andra berörda aktörer se ut under och efter upphandlingsprocessen?

6. Mål och aktiviteter i avtalen

Vad vill vi uppnå med avtalen och hur ska vi nå målen?

6.1 Inriktning

Utgångspunkten inför en upphandling måste vara högt ställda mål för resandeutvecklingen så att alla bidrar på bästa sätt till att uppnå det branschgemensamma målet att fördubbla resandet och marknadsandelen. För att göra detta möjligt krävs att trafikutbudet ökar och anpassas till resenärernas behov på ett ännu bättre sätt än idag. Detta kräver i sin tur fokus på det som driver resandet, dvs. att kollektivtrafiken blir mer relevant för resenärerna, att kunskapen om den ökar och att dess produktfördelar lyfts fram och vidareutvecklas.

Resenärens betydelse måste alltså öka hos alla aktörer i branschen. Det innebär att alla som arbetar med kollektivtrafik måste vara beroende av om fler väljer att resa och vilja arbeta för ett ökat kollektivtrafikresande.

Detta förutsätter en ökad affärsmässighet i branschen.

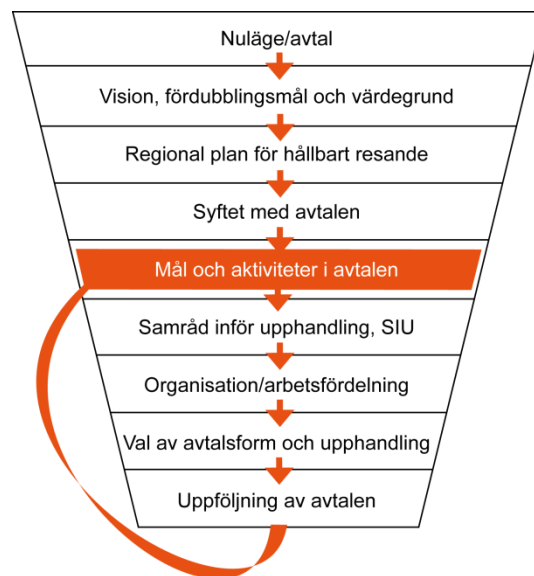
Beställarrollen måste utvecklas och bli mer strategisk. Trafikföretagen behöver tydliga ramverk och detaljstyrningen måste minska så att företagen kan agera mer resenärsorienterat och affärsmässigt för att resenärernas behov ska kunna tillgodoses på ett effektivt sätt. Det är viktigt att den aktör som har bäst förutsättningar ska kunna fatta besluten så nära resenären som möjligt.

Ett led i detta arbete är att beställaren tillsammans med trafikföretagen gör en gemensam bedömning av den marknadsmässiga potentialen i olika delar av regionen genom att identifiera områden, stråk och liknade där det finns förutsättningar att bedriva trafik på kommersiella villkor utan ersättning från samhället.

Samtidigt med att kollektivtrafiken expanderar krävs högt ställda mål för kvaliteten i trafiken. Det handlar om tillgänglighet, tidhållning, säkerhet mm. Resenärerna måste kunna uppleva att det är enkelt att resa. Det kräver bl.a. samverkande system för information, bokning och betalning.

Kravet på hög systemeffektivitet i kollektivtrafiken är centralt eftersom det är viktigt för resenärerna med kontinuitet, långsiktighet och förutsägbarhet. Därför måste kollektivtrafiken som system hållas ihop. Målet är att effektiviteten i branschen ska öka med 20 % vilket förutsätter att åtgärder vidtas om frigör resurser som kan användas för att öka trafikutbudet och utveckla nya tjänster.

Ett område med stor potential för effektiviseringar och resandeökningar är stadstrafiken i de större städerna. Den största potentialen finns när trafikplanering, samhällsbyggnad och infrastrukturutveckling stöder varandra. Därför är det viktigt att få kommunerna att använda kollektivtrafiken som norm i sin planering. Regionalt resande över längre sträckor och över länsgränser har stor potential. Det regionala trafiksystemet måste dessutom erbjuda bra förbindelser med den interregionala trafiken. Det finns också stora möjligheter



att utveckla den anropsstyrda trafiken för att därigenom öka den samlade kollektivtrafikens konkurrenskraft. En betydande potential ligger också i att utveckla bytespunkterna i samverkan mellan olika intressenter.

Kollektivtrafiken ska vara en innovativ framtidsbransch med starkt varumärke vilket förutsätter att branschen präglas av innovationskraft. Beställaren har som en viktig uppgift att marknadsföra kollektivtrafiken som varumärke med hjälp av olika kampanjer och andra initiativ. Det är insatser som stödjer trafikföretagen i deras lokala marknadsföring av de egna insatserna i ett naturligt rollspel tillsammans med beställaren.

Strategiskt viktigt för att kunna arbeta gemensamt i riktning mot den gemensamma visionen är att kollektivtrafiken bidrar till att nå angelägna samhällsmål beträffande miljö, trygghet och säkerhet, tillgänglighet för funktionshindrade mm.

När det gäller miljö finns flera branschgemensamma mål. Tre betydande miljöfaktorer har identifierats; Klimat och Energi, Luftkvalitet samt Buller. År 2020 ska minst 90 % av persontransportarbetet utföras med fossilfri energi och kollektivtrafiken ska använda 25 % mindre energi per personkm jämfört med 2007. Utsläppen per personkm av kväveoxider och partiklar ska minska med minst 50 % från 2009 till 2020. Buller från kollektivtrafiken ska minska.

Vägledning för val av konkreta åtgärder på miljöområdet ges i bilaga Miljökrav som utarbetats inom ramen för arbetet med ett branschgemensamt miljöprogram. Frågan om hur man hittar balansen mellan nödvändigheten av att uppnå angelägna samhällsmål med hjälp av åtgärder som kräver ökade samhällsresurser och behovet av att hålla nere kostnaderna för trafiken är central i det sammanhanget.

För att det ska bli möjligt att öka kollektivtrafikresandet så mycket i olika delar av landet att det blir möjligt att fördubbla resandet på riksnivå är det nödvändigt att avsätts tillräckliga resurser såväl nationellt som regionalt och lokalt.

För att det ska bli möjligt att genomföra allt det som krävs för att nå de olika målen krävs en effektiv samverkan mellan alla aktörer i branschen. Detta ställer krav på ett ledarskap i branschen som förmår hantera utvecklingen i gränslösa förändringsprocesser som ökar resenärsnytta och effektivitet. Samtidigt krävs en förmåga att anpassa de personella resurserna till ökade trafikvolymerna så att det inte uppstår bristsituationer.

Allt detta förutsätter nya sätt att arbeta. Det handlar om att öka insikt och kunskapen om processer som går över traditionella organisationsgränser där samsyn är avgörande för effektivitet och resenärsperspektiv. Målet är att medarbetarna ska kunna känna mening, glädje och stolthet över att arbeta tillsammans över gränserna.

6.2 Viktiga frågor att reflektera över och svara på i en upphandlingssituation

Resenärsperspektivet

- Hur mycket ska resandet i kollektivtrafiken öka under avtalsperioden (1) och vad gör parterna för att åstadkomma detta genom att fokusera på det som driver resandet?
- Vilket mål ska sättas upp för den upplevda kvaliteten, kundnöjdheten och hur säkerställs en hög kvalitet i trafiken? (2)

Effektivitetsperspektivet

- Hur mycket ska effektiviteten i trafiken öka (3) Vad får kollektivtrafiken kosta och vad får kostnaden vara utöver vad som faktiskt efterfrågas av resenärerna?
- Hur stimuleras ett ökat affärsmässigt agerande hos alla aktörer?
- Vad kan kommunerna göra för att bidra till ökat resande i kollektivtrafiken och minskat privat bilresande?
- Hur kan kommunerna använda kollektivtrafiken som norm i sin planering?

Utvecklings- och förnyelseperspektivet

- Vilka mål visar att vår region ligger i framkant på utvecklingen av kollektivtrafiken? (4)
- Vilka arbetsverktyg ska användas för att arbeta effektivare tillsammans över gränserna i branschen?
- Hur nöjda ska ledare och medarbetare hos berörda parter vara med utvecklingsarbetet, avtalsprocessen och träffade avtal? (5)
- Vilka mål ska sättas upp beträffande miljö(6), trygghet och säkerhet (7) samt tillgänglighet för funktionshindrade (8) och vilka krav ska ställas på trafikföretagen i dessa avseenden?

Ekonomiperspektivet

- Hur stor del av intäkterna i trafiken ska samhället finansiera i vår region och hur säkerställs de resurser som krävs för nå uppställda mål? (9)
- Hur stor andel av intäkterna ska komma från resenärerna och hur kan vi öka deras betalningsvilja? (10).
- Vilket mål ska sättas upp för samhällsnyttan av trafiken och hur ska de de samhällsekonomiska vinsterna beräknas och åskådliggöras? (11)

Vilka av målen och aktiviteterna är viktigast och vilka ska regleras i ett avtal mellan beställare och trafikföretag respektive med berörd kommun?

-
- (1) Detta följs upp genom att mäta antalet resande i absoluta tal och i antal resor per 1000 invånare.
 - (2) Detta följs upp med hjälp av Kollektivtrafikbarometern.
 - (3) Detta följs upp genom att t.ex. mäta kostnad per enhet i trafiken, belägningsgrad mm. I den sk Stadstrafikkompassen finns exempel på andra nyckeltal såsom antal resor per tidtabellslagd vagnkm, antal kundtimmar i relation till antalet fordonstimmar, fordonsutnyttjandet mätt i antal tidtabellslagda fordonskm per vagnkm, medelhastigheten i km/tim, restidskvoten kollektivtrafikresande/bilresande samt antal tidtabellslagda km i förhållande till de totala kostnaderna.
 - (4) Detta framgår av i vilken utsträckning avtalen "driver" mot uppställda mål.
 - (5) Detta följs upp och med hjälp av särskilda medarbetarundersökningar, Nöjd Medarbetarindex och liknande.
 - (6) Detta följs upp dels genom att använda de nyckeltal som finns i den nationella miljö- och fordonsdatabasen FRIDA avseende miljö, dels genom att följa upp hur fordonsplaneringen går till, fordonens fyllnadsgrad och framkomligheten i trafiken.
 - (7) Detta följs upp genom att mäta säkerhet och trygghet ombord på fordon samt vid ombord- och avstigning samt genom att använda de nyckeltal som finns i den nationella miljö- och fordonsdatabasen FRIDA och genom Kollektivtrafikbarometern.
 - (8) Detta följs upp genom att exempelvis följa upp utvecklingen beträffande tillgänglighet i fysiska miljöer, olika typer av fordon, belysning, möjligheter till nivåflyttning, vägvisning, betalssystem, bemötande och information samt genom att använda de nyckeltal som finns i den nationella miljö- och fordonsdatabasen FRIDA och med hjälp av Kollektivtrafikbarometern.
 - (9) Detta följs upp genom att mäta uttaget av skattekrönor till kollektivtrafiken per invånare samt storleken på insatta skattemedel per resa i kollektivtrafiken.
 - (10) Detta följs upp genom att mäta storleken på biljettintäkterna i relation till de totala kostnaderna, biljettintäkter per resa samt hur prisvärd resenärerna upplever att kollektivtrafiken är. Det senare följs upp med hjälp av Kollektivtrafikbarometern.
 - (11) Detta följs upp med hjälp av samhällsekonomiska kalkyler.

7. Genomförande av Samråd inför upphandling, SIU

Vilka aktörer bör diskutera tillsammans inför en upphandling och under vilka former för att uppnå bästa resultat?

7.1 En öppen och förtroendefull dialog

Det stegvisa förberedelsearbetet inför en upphandling måste göras grundligt hos såväl beställaren som trafikföretagen. Det tar tid att analysera nuläget, reflektera över vad vision, värdegrund och fördubblingsmål betyder i en upphandlingssituation. Det är också ett omfattande arbete att utifrån en avgränsning av syftet/avgränsningen med upphandlingen diskutera vad man vill uppnå, målen med det kommande avtalet och vad som krävs för att nå dessa mål.

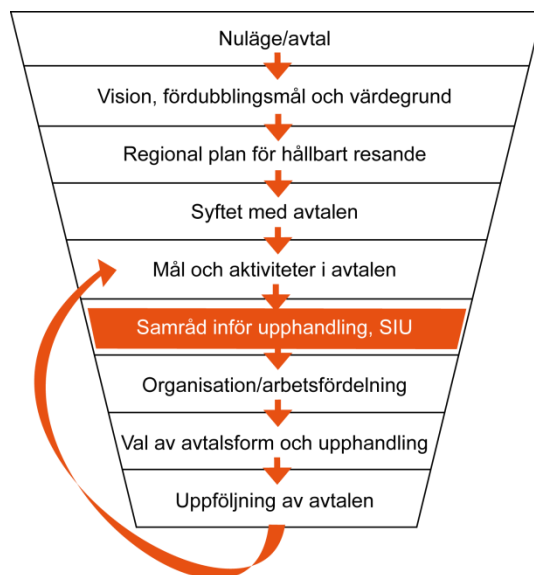
När förberedelsearbetet är gjort är nästa steg i arbetsprocessen en dialog mellan beställaren och trafikföretagen. Detta sker genom att beställaren arrangerar särskilda Samråd inför upphandling, SIU. Beställaren går ut med en offentlig inbjudan till samtliga berörda intressenter om att delta i en SIU varvid beställaren utannonserar sin avsikt att träffa avtal om trafiken på en viss linje, i ett visst stråk eller inom ett avgränsat geografiskt område. Dialogerna måste enligt EU:s regelverk genomföras med full transparens och likabehandling visavi alla intresserade aktörer.

Syftet med SIU är att säkerställa att parterna genom en öppen och förtroendeskapande dialog ökar den gemensamma kunskapen och hittar en ömsesidig förståelse för varandras ståndpunkter. Härigenom erhålls en grund för att beställaren i nästa steg ska besluta om vilken avtalsform som ska ligga till grund för det kommande förfrågningsunderlaget. Dialogen innefattar berörda trafikföretag och kommuner samt de myndigheter som direkt kan påverka de tänkbara trafiklösningarna, finansieringen av nödvändiga investeringar och andra åtgärder.

Vid samtalen som kan arrangeras med en eller flera aktörer i taget. I de fall en beställare planerar att genomföra flera upphandlingar inom en och samma tidsperiod kan beställaren välja att arrangera en gemensam SIU för alla berörda aktörer och upphandlingsområden.

De berörda trafikföretagen under SIU redovisar sin syn på det presenterade materialet. På detta sätt ska dialogen kunna leda fram till en gemensam uppfattning om realismen i beställarens planer inför den kommande upphandlingen. Det är härvid viktigt att beställaren är öppen för nya infallsvinklar och tar hänsyn till trafikföretagens erfarenhet och ambitioner att utveckla trafiken. Det handlar om att skapa utrymme för innovativa lösningar i ett förtroendefullt samspel mellan olika intressenter.

Resultatet kan mycket väl bli justeringar av det underlag som beställaren tagit fram inför en SIU. Dialogen kan leda fram till en modifierad bild av såväl nuläge, syftet med upphandlingen, vilka mål som ska uppnås och vad som krävs för att uppnå dessa mål. Såväl områdets omfattning som innehållet i trafiken kan komma att justeras utifrån de synpunkter och kommentarer samt förslag som inkommer. Bedömningen av potentialen



för att driva trafik på kommersiell basis utan ersättning från samhällets sida kan också komma att modifieras.

7.2 Viktiga frågor att reflektera över och besvara i SIU

- Hur ser parterna på utvecklingen i det aktuella området under upphandlingsperioden?
- Vilka mål kan parterna enas om ska finnas med i avtalet? Vad behöver göras för att nå dessa mål? Vilka krav ska ställas på trafikföretagen för att få bästa och mesta kollektivtrafik för pengarna?
- Hur stort är behovet av samhällsköpt trafik och hur stor är den marknadsmässiga potentialen för kommersiell trafik? I vilken utsträckning är trafikföretagen beredda att ta på sig en ökad risk? Var kan anropsstyrd trafik vara en kompletterande trafikform?
- Vilka incitament driver resandet mot fördubblingsmålen och bidrar till ökad systemeffektivitet? Hur stor bör den rörliga ersättningen vara för att trafikföretagen ska uppleva att det är meningsfullt att investera för ett ökat resande? Vilka regler ska gälla för prissättningen av olika tjänster?
- Hur ska trafikföretaget leva upp till de krav beträffande miljö och andra samhällsmål som beställaren kommer att ställa och hur ska tillkommande kostnader för detta finansieras?
- Hur kan ett lämpligt funktions- och systemansvar för den trafik som ska upphandlas avgränsas? Vilken frihet behöver trafikföretagen ha för att kunna agera affärsmässigt?
- Vilka risker och möjligheter finns det med olika avtalsformer sett från beställarens och trafikföretagens sida?
- Hur ska avtalen med kommunerna utformas för att säkerställa deras medverkan i den fortsatta utbyggnaden av kollektivtrafiken?

Beställaren sammanfattar diskussionen och vad man är överens om ska ligga till grund för det fortsatta upphandlingsarbetet.

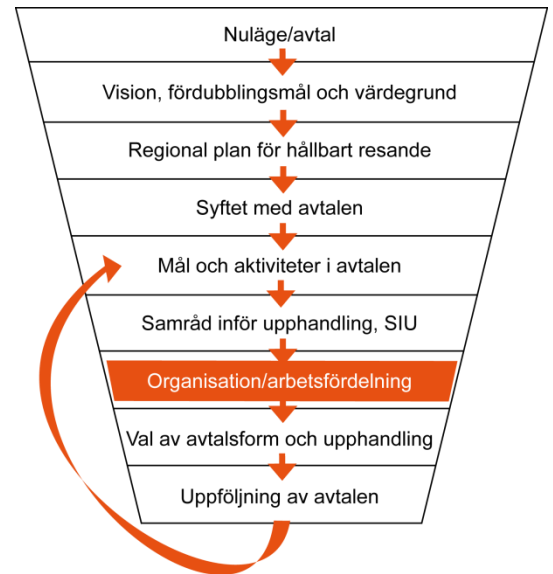
8. Organisation/arbetsfördelning

Vilken arbetsfördelning mellan parterna är mest effektiv?

8.1 Rollfördelning

Analysen i föregående steg och de gemensamma diskussionerna i SIU förutsätts med hjälp av fokus på målstyrning och funktionskrav, ökad affärsmässighet och incitament som driver mot ökat resande och ökad effektivitet förutsätts ha gett parterna en gemensam kunskapsplattform när det gäller upphandlingsområdet och vad parterna vill uppnå med kommande avtal.

Med detta som utgångspunkt ska beställaren besluta om vilken arbetsfördelning som ska gälla mellan beställare, trafikföretag, berörda kommuner mfl intressenter. Utgångspunkten är den regionala planens krav på ett systemeffektivt, sammanhållet och stabilt kollektivtrafiksystem som skapar mervärde för resenärerna och leder till att resandet ökar på det mest resurseffektiva sättet. Följande frågeställningar är av intresse att belysa.



Kan trafiken bedrivas kommersiellt och samtidigt leda till ökat resande? Behöver samhället stödja trafiken ekonomiskt för att nå uppsatta mål? Kan en förändrad arbetsfördelning mellan parterna leda till ökat resande och en ökad effektivitet? På vilket sätt kan utökade incitament för trafikföretaget leda till ökat resande? Är det nödvändigt att samhället tar på sig ett ekonomiskt och ansvarsmässigt engagemang för att trafiken över huvudtaget ska komma till stånd?

Svaret kan bli att:

- trafiken kan bedrivas kommersiellt utan inblandning från beställaren.
- trafiken kan bedrivas kommersiellt men beställaren måste se till och ombesörja att trafiken ingår i det gemensamma kollektivtrafiksystemet.
- trafiken kan bedrivas kommersiellt men beställaren måste också göra vissa stödköp för att trafiken ska ingå i det gemensamma systemet.
- trafikföretagen måste ges incitament som stimulerar till ett ökat resande.
- beställaren måste engagera sig ekonomiskt och ansvarsmässigt för att trafiken ska komma till stånd

Ovanstående analys ger svar på vilket engagemang som erfordras från beställarens sida för att få den regionala planens trafik genomförd. För att skapa de bästa förutsättningarna för ökat resande och ökad effektivitet krävs emellertid också en effektiv arbetsfördelning mellan beställare, trafikföretag, berörda kommuner och andra intressenter. Det handlar om att var och en tar ansvar för det man är bäst på inom vart och ett av följande ansvarsområden. I praktiken kan det emellertid handla om att parterna tar ansvar för olika delar av de angivna verksamhetsområdena .

Trafikplanering

I begreppet trafikplanering ryms tidtabellsplanering och fordonsomloppsplanering.

Fordon

Med begreppet fordon menas tillhandahållande av fordon och val av fordonstyp. Egenskaper och prestanda hos vald fordonstyp regleras avseende buss i Buss 2010. Här ingår också ansvaret för dokumentation av använda fordon och fordonsprestanda i databasen FRIDA eller annan anvisad databas.

Ett branschgemensamt fordonsprogram för specialfordon är under framtagande och blir klart under våren 2010

Miljö

Med miljö avses ansvaret för efterlevnaden av de miljökrav som branschen fastställt och parterna kunnat enas om under arbetsprocessen samt att dokumentera dessa i databasen FRIDA eller annan anvisad databas.

Tillgänglighet

Med tillgänglighet avses ansvaret för att upprätta krav på tillgänglighet i enlighet med gällande lagstiftning respektive ansvaret för efterlevnaden av de uppställda kraven samt dokumentationen i databasen FRIDA eller annan anvisad databas.

Trygghet och säkerhet

Med trygghet och säkerhet avses ansvaret för att upprätta krav på trygghet och säkerhet för resenärer, personal och tredje man respektive ansvaret för efterlevnaden av de uppställda kraven samt dokumentationen i databasen FRIDA eller annan anvisad databas.

Produktutveckling

Med begreppet produktutveckling avses utveckling av trafiken och fordonsutveckling.

Marknadsföring

I begreppet marknadsföring ryms strategisk marknadsföring, varumärkesbyggande och lokal produktmarknadsföring.

Försäljning

Med försäljning menas försäljning av färdmedelsbevis.

Prissättning

Med prissättning menas rätten att sätta priser mot resenär. Priset på periodkort av olika slag sätts alltid av Beställaren.

Hållplatser

Med begreppet avses hållplatser, terminaler och stationer med tillhörande byggnader och anläggningar.

Depåer

Med depåer avses verkstäder och depåer.

Tekniskt stöd

Med tekniskt stöd avses informationssystem, betalssystem, radiosystem m fl tekniska stödsystem.

Infrastruktur

Med infrastruktur avses gator, vägar, andra körbara ytor, gångvägar och markytor i anslutning till hållplatser, stationer och terminaler samt spåranläggningar.

8.2 Viktiga frågor att reflektera över och besvara i en upphandlingssituation

Vad leder den beslutade arbetsfördelningen till för slutsatser när det gäller fördelning av ansvar och risk:

- mellan beställare och trafikföretag?
- i förhållande till kommunerna och andra intressenter?

9. Val av avtalsform och upphandling

Med utgångspunkt i analysen i föregående steg, hur väljer vi då den lämpligaste avtalsformen?

9.1 Inriktning

Den arbetsfördelning som överenskommit som en följd av analysen i kapitel 8 är direkt avgörande för vilken avtalsform som lämpar sig bäst för att arbetet ska kunna genomföras effektivt och säkerställa att uppställda mål nås. Affärsmodellen anvisar tjänstekoncessionsavtal, resandeincitamentsavtal eller produktionsavtal som de tre huvudalternativen.

I de fall det finns underlag för kommersiell trafik och beställaren och trafikföretaget är överens om att ansvaret till stor del ska ligga på trafikföretaget och företaget är berett att ta på sig ett betydande affärsansvar och en betydande affärsmässig risk, rekommenderas att parterna träffar ett tjänstekoncessionsavtal.

I de fall det finns en potential för ökat resande och där incitamentet för trafikföretaget ligger i den rörliga ersättningens storlek, rekommenderas ett resandeincitamentsavtal.

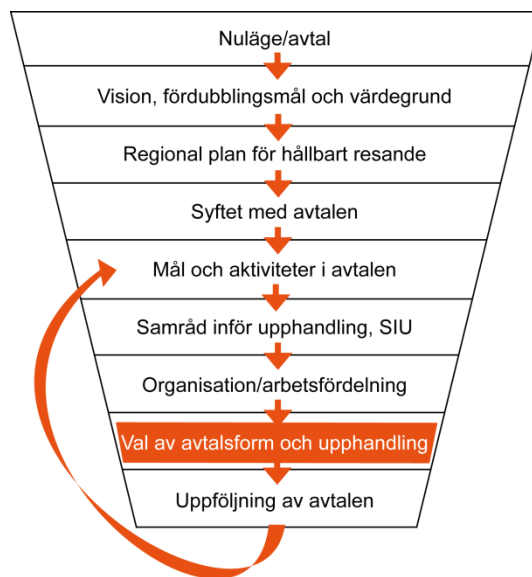
Produktionsavtal föreslås användas i de fall beställaren behöver ha ansvaret för de olika områdena som redovisas i kapitel 8 och där samhället tar hela det ekonomiska ansvaret.

Oavsett avtalstyp föreslås att dessa avtal kompletteras med ett särskilt Samverkansavtal mellan olika intressenter. I Samverkansavtalet hanteras framförallt vilket arbetssätt som är det bästa för att nå de uppsatta målen. För färdtjänst, sjukresor och skolskjutsar krävs särskilda avtal.

För att underlätta valet av avtalsform redovisas i bilagor särskilda modellavtal avseende tjänstekoncessionsavtal, resandeincitamentsavtal, produktionsavtal, samverkansavtal samt avtal avseende anropsstyrd trafik. Syftet med modellavtalen är att skapa en trygg och affärsmässig plattform för ingående parter och att skapa förutsättningar för ett gemensamt arbetssätt som ska leda till att gemensamma mål kan uppnås.

Innan beställaren slutligen bestämmer sig för vilken typ av avtal som är mest lämplig i förhållande till de mål man ställt upp är det viktigt att sätta sig in hur de olika avtalstyperna fungerar samt för- och nackdelar som kan finnas med att använda den ena eller andra avtalstypen.

I sammanhanget bör erinras om att det inte finns några hinder i dagens lagstiftning att låta trafikföretag konkurrera med den upphandlade trafiken. Det gäller både inom och mellan dagens län/regioner. Det kan alltså förekomma att avtalad och inte avtalad trafik drivs parallellt. För att möjliggöra detta måste beställaren undvika exklusivitet i avtalen. Det förutsätter som redan nämntes inledningsvis att beställaren inte utnyttjar sin invändningsrätt.



9.2 Tjänstekoncessionsavtal

Den avtalsform som ger den största friheten för trafikföretagen att själv utveckla trafiken för att få till ett ökat resande och effektivare lösningar är en tjänstekoncession.

En tjänstekoncession innebär såsom Europeiska Kommissionen har definierat begreppet, att den som tilldelats en koncession tar över huvuddelen av ansvaret för den berörda verksamheten/trafiken från den myndighet eller motsvarande som tidigare haft ansvaret.

Men en tjänstekoncession innebär också att affärsrisken överförs på koncessionsinnehavaren i väsentlig del. Med risk avses i första hand risken för att intäkterna från verksamheten inte är tillräckliga för att täcka kostnaderna.

En tjänstekoncession innebär slutligen också att de som utnyttjar tjänsterna, dvs resenärerna, direkt eller indirekt betalar för dessa.

Tjänstekoncessionen tillämpas framförallt i sådana områden där trafikunderlaget är tillräckligt stort för att trafiken till största del ska kunna bedrivas på kommersiella villkor utan ersättning från samhällets sida. Det är dock inget som hindrar att sådan trafik kompletteras med att samhället köper till olönsamma turer och anslutande olönsam trafik för att kunna erbjuda resenärerna ett sammanhängande kollektivtrafiksystem.

Eftersom koncessionsinnehavaren står för den affärsmässiga risken för den verksamhet som avtalet omfattar är det nödvändigt att denne också ges frihet att påverka och utveckla verksamheten. Upphandlingarna bör därför vara av karaktären funktionsupphandlingar. Önskvärda resultat uppnås genom tydlig målstyrning mot uppställda mål för resandeutveckling, kvalitet mm. Koncessionsformen ska också ge trafikföretaget möjlighet att effektivisera verksamheten så att det skapar förutsättningar för god lönsamhet i företaget.

Tjänstekoncessioner omfattas inte av LUF eller LOU. Däremot måste dock de EG-rättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet och proportionalitet iakttas enligt EG-domstolens praxis och Europeiska Kommissionen. Det finns ännu i Sverige inga precisa regler för hur ett förfarande om upphandling av en tjänstekoncession skall gå till och det finns heller ingen möjlighet till överprövning av upphandlade koncessioner. Däremot kan ett trafikföretag som anser sig vara förfördelad vända sig till allmän domstol och kräva skadestånd om beställaren har förfarit vårdslöst.

Anbudstiden för ett tjänstekoncessionsavtal bör vara minst tre månader.

Modellavtal och trafikbeskrivningar för tjänstekoncessionsavtal avseende buss och spårtrafik återfinns i bilaga 1 och 2 respektive 7 och 8.

9.3 Resandeincitamentsavtal

Resandeincitamentsavtal ger som framgår av namnet uttryck för att beställaren önskar ge trafikföretaget tillräckligt stora incitament för att säkerställa en resandeutveckling som ligger i linje med de politiska ambitionerna att nå uppställda mål beträffande resandevolym och marknadsandel. Avtalen kan även innehålla andra typer av incitament, men resandeincitamentet utgör den största delen. Grundtanken är även i denna typ av avtal att på ett tydligt sätt skapa drivkrafter hos samtliga parter att arbeta för fler resenärer och

effektivare lösningar. På detta sätt blir alla medarbetare hos parterna beroende av en positiv utveckling inom dessa områden.

Resandeincitamentsavtalet tillämpas alltså inom områden där samhället vill se en resandeutveckling och där man bedömer att det finns en potential att utveckla resandet. Trafikföretaget ges frihet att tillsammans med beställaren påverka och utveckla verksamheten. Upphandlingarna bör därför vara av karaktären funktionsupphandlingar. Samhällets ambitioner ska framgå tydligt inte bara vad gäller resandeutveckling utan också vad gäller andra angelägna samhällsmål såsom tillgänglighet, miljö, trygghet och säkerhet mm.

Den affärsmässiga risken i ett resandeincitamentsavtal delas mellan samhället och trafikföretaget. Fördelningen mellan frihet och risk kommer tydligast till uttryck i relationen rörlig/fast ersättning till trafikföretaget. Ju högre andel rörlig ersättning i form av ersättning per påstigande resenär eller liknande, desto större frihet för trafikföretaget att själv påverka resandeutvecklingen. Samtidigt innebär en hög andel rörlig ersättning både en risk och en möjlighet för trafikföretaget.

Trafikföretagets möjlighet att påverka fordonstyper, utbud och utbudsplanering, marknads- och försäljningskommunikation i området, biljettstruktur och prisbild är också en viktig förutsättning vid stor rörlig ersättning och måste regleras avtalsmässigt.

Det är viktigt att hitta en balans i dessa avseenden så att man tillgodoser alla parterers intressen vad gäller förutsägbarhet, stabilitet och långsiktighet.

Vid upphandling av resandeincitamentsavtal skall relevanta EG-direktiv tillämpas, direktiv som införlivats i LUF och LOU. Anbudstiden för ett resandeincitamentsavtal bör vara minst tre månader.

Modellavtal och trafikbeskrivningar för Resandeincitamentsavtal avseende buss och spårtrafik återfinns i bilaga 3 och 4 respektive 9 och 10.

9.4 Produktionsavtal

Ett produktionsavtal kännetecknas av att beställaren köper en väl definierad trafik. Fokus i denna typ av avtal är att upprätthålla en hög kvalitet på den trafik som beställaren upphandlar. Ersättningen utgörs av en fast ersättning som baseras på kostnaderna för den produktion som beställaren köper. Kraven på trafikföretaget är i ett renodlat produktionsavtal relativt detaljerade. Linjesträckningar, tidtabeller, antal stopp, krav på fordonens funktionalitet mm är fastställda redan i förfrågningsunderlaget. Även produktionsavtal bör ha karaktären av funktionsupphandling när det gäller val av fordon och tekniska lösningar.

I vissa fall kan det vara lämpligt att välja ett produktionsavtal med inslag av incitament. I områden med svagt resandunderlag där det inte finns ett uttalat mål att öka resandet, det kan t ex handla om landsbygdstrafik eller skolskjutsar väljer man naturligen alltid ett renodlat produktionsavtal

Det man ska vara medveten om är att denna typ av avtal inte skapar en gemensam drivkraft till att få fler resenärer. Fokus för trafikföretaget är att förbättra den inre

effektiviteten samt att komma med förslag på tillköp av ytterligare trafikvolym. För att kunna konkurrera om denna typ av avtal gäller det att ha kostnadseffektiv organisation och upplägg utifrån avtalets krav. Detta kan ske genom alternativa driftformer, anropsstyrning, samverkan med taxi mm.

Modellavtal och trafikbeskrivningar för Produktionsavtal avseende buss och spårtrafik återfinns i bilaga 5 och 6 respektive 11 och 12.

9.5 Samverkansavtal

Oavsett typ av trafikavtal bör parterna ingå ett Samverkansavtal och komma överens om vad det ska innehålla för att därigenom uppnå ökad drivkraft och en ännu högre måluppfyllelse .

Samverkansavtal kan vara olika omfattande och ha olika inriktning samt beröra en eller flera partnerorganisationer, främst kommuner och andra väghållare. Det kan exempelvis handla om gemensamma arbetsprocesser och arbetsformer samt gemensamma drivkrafter för att nå målen i huvudavtalet. Det kan även finnas andra förhållanden som beställaren och det upphandlade trafikföretaget är överens om ska regleras i Samverkansavtalet.

Rätt utformat finns god potential att genom ett Samverkansavtal skapa win win-win-lösningar för beställaren, trafikföretaget, berörd kommun eller annan part. Det handlar t.ex. om ökat resande, god stadsutveckling samtidigt som det skapar förutsättningar för en bättre affär för trafikföretaget.

Exempel på åtgärder som kommunen kan åta sig inom ramen för ett sådant avtal är framkomlighetsåtgärder i infrastrukturen, åtgärder för att begränsa privatbilismens konkurrensfördelar (t ex parkeringspolicy) etc. Beställarorganisationens åtagande kan innefatta t ex marknadsföringsåtgärder och trafikvolym. Trafikföretagens åtagande beträffande resandevolymer kan också tas upp i ett samverkansavtal. Samverkansavtalet är också ett viktigt medel för att reglera ansvarsfördelningen när det gäller stationer, hållplatser, terminaler och andra bytespunkter i den mån detta inte regleras i trafikavtalet.

Samverkansavtal där kommunen har den drivande rollen lämpar sig framförallt för medelstora kommuner med stadstrafik, eftersom kollektivtrafiken här har en särskilt stark koppling till samhällsbyggnaden och samtidigt störst potential för ökat resande. I storstäderna är betydligt fler parter involverade i samhällsbyggnads processen och trafikplaneringen än i en medelstor stad. Stadstrafiken kan också vara uppdelad i flera trafikavtal. Här kan beställarorganisationens roll som samordnande part vidareutvecklas. Partnerskap mellan trafikföretag, beställare och kommun kan också bildas inom ramen för avgränsade projekt, vilket ofta redan görs med framgång idag.

Ett modellavtal för ett samverkansavtal återfinns i bilaga 13.

9.6 Avtal för anropsstyrd trafik

Basunderlaget för den anropsstyrda trafiken kommer inom överskådlig tid att utgöras av färdtjänst, sjukresor och skolskjuts, som upphandlas och finansieras av samhället. Målgrupperna har särskilda behov som tillgodoses genom rätt anpassade fordon och systemstöd för bokningar. Fordonen måste ha hög kvalitet både vad gäller kommunikation

och funktion. För annan anropsstyrd trafik, anropsstyrd trafik, som ersätter linjelagd trafik är det trafikföretaget som inom ramen för sitt avtal med beställaren, träffar avtal med trafikföretagen som bedriver anropsstyrd trafik.

Grunden för den anropsstyrda trafikens fortsatta utveckling och kopplingarna till övrig kollektivtrafik är att det finns en teknikplattform som ligger till grund för bokning, planering, kommunikation och trafikledning, en plattform som ska kunna nyttjas av både beställare och trafikföretag. Genom gemensam hantering av drift och utveckling kommer den anropsstyrda trafiken att integreras mer med den allmänna kollektivtrafiken. Det leder till ett bättre resursutnyttjande. Genom utbyggda gränssnitt kan en integrering ske av olika parter teknik. Härigenom kan verksamheten utveckla smarta lösningar som fungerar genom hela resan, såsom bättre betalningssystem, realtid- och störningsinformation etc.

Teknikplattformen behöver vara gemensam för en hel region för att ta tillvara samordningsmöjligheter. Den ska också vara konstruerad så att gränssnitt möjliggör anslutning till olika system som används. Den gemensamma teknikplattformen öppnar upp för att trafikföretagen ska kunna planera in sina övriga resupdrag mot en planeringsmodul. Trafikföretagen ska i samverkan kunna utveckla nya trafikjänster på kommersiella villkor. Dessa tjänster utgör ett nytt tillkommande utbud som kompletterar den samhällsfinansierade trafiken. Ny trafik kan därför uppkomma såväl på initiativ från beställaren som från trafikföretaget.

Genom att nyttja den gemensamma teknikplattformen kan beställningsmottagning ske med hjälp av upphandlad beställningscentral, upphandlad beställningscentral och sekundäroperatörer (t.ex. trafikföretagen), med hjälp av enbart sekundäroperatörer (t.ex. trafikföretagen) eller beställningscentral i egen regi. Upplägget med sekundäroperatör ger större förutsättningar för att behålla en lokal service som tillgodoser allmänhetens behov av transporttjänster.

Förslaget är att beställaren delar upp upphandlingen i två ersättningsmodeller. Då kan anbudsgivarna rikta in anbudet så att det passar in i dess övriga verksamhet. Genom ersättningsmodellen "fasta fordon" betalar beställaren för hela den tid som fordonen står till förfogande enligt överenskommen schemaläggning. Den andra ersättningsmodellen innebär att trafikföretagen ställer fordon till förfogande när behov uppstår och ersätts när fordonen nyttjas. Detta ger en flexibel fordonsutsättning som tar hänsyn till de fluktuationer som uppstår över tid. Förhållandet att fordonen kan merutnyttjas gagnar inte bara beställaren utan ger dessutom trafikföretagen möjlighet att upprätthålla den egna övriga transportverksamheten.

För att skapa en kollektivtrafik som är bättre anpassad efter resenärens behov behöver uppdelningen i linjelagd kollektivtrafik och anropsstyrd trafik minska – de är två delar i ett sammanhängande system. Eftersom färdtjänst, sjukresor och skolskjuts normalt svarar för en stor del av den anropsstyrda trafiken utgör denna trafik en förutsättning för att det finns trafikföretag som kan komplettera övrig linjelagd trafik. I samspelet mellan de olika typerna av trafik kan nya möjligheter öppnas för ett effektivare resursutnyttjande. T ex kan det företag som traditionellt endast bedriver anropsstyrd trafik erbjuda minibussar för lågtrafikurer även i den linjelagda trafiken

Skolskjutstrafik skiljer sig från färdtjänst och sjukresor som oftast är en mer reguljär trafik än färdtjänst och sjukresor och verksamheten bör därför kunna regleras inom ramen för ett produktionsavtal.

Modellavtal och trafikbeskrivning för avtal avseende Anropsstyrd trafik återfinns i bilaga 14 och 15.

9.7 Kvalificering och förfrågningsunderlag

För att ett anbud ska utvärderas måste anbudsgivaren vara kvalificerad. Vid en öppen upphandling kan kvalificeringen, även om den är en separat process som skall hållas åtskild från själva anbudsprövningen, ske parallellt med anbudsprövningen. Vid en selektiv eller förhandlad upphandling enligt LUF/LOU sker kvalificeringen i en separat process som föregår anbudsförandet och endast kvalificerade anbudsgivare får lämna anbud. I LUF/LOU anges ett flertal kriterier enligt vilka beställaren äger rätt att utesluta ett trafikföretag från deltagande i upphandlingen.

Likabehandlingsprincipen gäller under kvalificeringsfasen. Detta innebär att alla skall behandlas lika och en beställare som bryter mot denna princip riskerar att få göra om upphandlingen. Dessutom kan skadeståndskrav riktas mot beställaren.

Likabehandlingsprincipen gäller inte enbart för anbudssökande och anbudsgivare utan även för de trafikföretag som valt att inte delta i upphandlingen.

Som nämnts i det föregående omfattas inte tjänstekoncessioner av LUF eller LOU. Däremot måste tjänstekoncessioner precis som offentliga upphandlingar utannonseras och de EG-rättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet och proportionalitet iakttas.

9.8 Anbudsutvärdering, tilldelningsbeslut och kontrakt

Enligt LUF skall en upphandlande enhet anta antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande enheten eller det anbud som innehåller det lägsta priset. Denna utvärdering skall ske enligt de kriterier som den upphandlande enheten har angett i annons eller förfrågningsunderlag. Även vid anbudsutvärderingen skall den s.k. likabehandlingsprincipen tillämpas.

När beställaren genomfört utvärderingen skall ett tilldelningsbeslut fattas. Därefter skall ett avtal ingås med den leverantör som valts. Avtal kan tecknas tidigast 10 dagar efter tilldelningsbeslutet. Det är lämpligt att teckna avtal så snart som möjligt efter 10-dagarsperioden av två skäl. Det ena skälet är att besvärstiden utsträcks utanför 10-dagarsperioden och avslutas inte förrän avtal tecknats. Det andra skälet är att en osäkerhet uppstår för det vinnande trafikföretaget, som alltså inte kan påbörja sin planering för trafikstart, vilket bl.a. kan innebära att man inte vågar beställa nya fordon mm i tid. Skälet till att avtal inte tecknas kan vara att trafikavtalet inte är helt färdigt för undertecknande. I den situationen bör ett kontrakt tecknas om att ett trafikavtal kommer att tecknas.

Denna osäkerhet kan också uppstå för trafikföretaget om tilldelningsbeslutet överklagas. Detta är nästan mer regel än undantag vid upphandlingar. Beställaren bör med hänsyn till

detta planera sitt upphandlingsarbete med så goda tidmarginaler så utrymme finns för en eventuell rättslig prövning.

Vid tilldelning av tjänstekoncessioner måste de EG-rättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet och proportionalitet iakttas, se kap 9.2.

9.9 Viktiga frågor att reflektera över och svara på

- Vilken avtalsform är lämpligast för att nå de uppställda målen?
- Vilka är de fortsatta formella stegen?

10. Uppföljning av avtalen

På vilket sätt bör parterna tillsammans följa upp avtalen?

10.1 Inriktning

Det ankommer på parterna att se till att det som läggs fast i och beslutas genom ett avtal efterlevs och att alla parter levererar i enlighet med avtalet.

Strategiskt viktigt är att resandeutvecklingen följs upp och att resultatet analyseras noga. Frågan om i vilken utsträckning resandeökningar är en följd av avtalet som sådant och i vilken utsträckning som andra faktorer påverkat utvecklingen är central i sammanhanget. Detta kräver särskilda analyser men de är mycket viktiga i de kommande diskussionerna om olika avtalsformers genomslag på resandeutvecklingen.

10.2 Uppföljning på nationell nivå

En särskild förvaltningsorganisation införs med uppdrag av styrgruppen för Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik att

- följa upp hur den rekommenderade arbetsprocessen används och resultaten av de avtal som träffas i förhållande till uppställda mål för resandeutveckling mm,
- se till att erfarenheterna diskuteras regelbundet mellan berörda parter som underlag för ständiga förbättringar,
- löpande uppdatera och sprida information om Avtalsprocessen inklusive modellavtal och avtalsbilagor,
- etablera ett system med best practice och öppna jämförelser,
- lämna förslag till Kunskapslyftet vad gäller utbildningar inom avtalsområdet.

Till förvaltningsorganisationen är knuten undergrupper för följande ansvarområden:

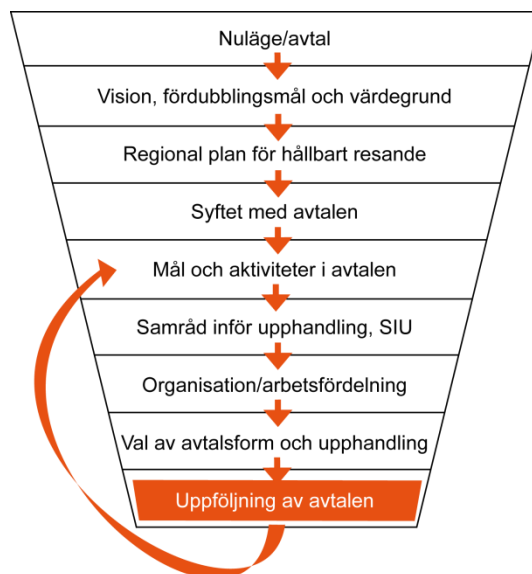
- Avtal/kommersiella villkor. Sammanställande för Indexgruppen rapporterar till sammankallande för Avtal/kommersiella villkor.
- Buss 2010
- Miljökrav
- Specialfordon

Ytterligare undergrupper kan tillkomma efterhand

Till förvaltningsorganisationen hör också en särskild referensgrupp bestående av personer på VD-nivå hos trafikhuvudmän och trafikföretag för erfarenhetsutbyte och diskussion om vidareutveckling av Avtalsprocessen.

10.3 Uppföljning på regional nivå

Även på regional nivå bör erfarenheterna av gjorda upphandlingar diskuteras regelbundet i en öppen och förtroendefull dialog mellan beställaren, trafikföretagen, kommunerna och andra intressenter. Det ankommer på den regionala beställarorganisationen att organisera detta på lämpligt sätt.



10.4 Viktiga frågor att reflektera över och svara på

- Hur följer vi upp avtalen i vår region?
- Vilka lärdomar kan vi dra och hur kan vi dela med oss av dem?