



AVTALSPROCESS FÖR FÖRDUBBLAD KOLLEKTIVTRAFIK

Hur ska branschens avtalsarbete utvecklas för att fördubbla resande och marknadsandel i kollektivtrafiken?

2013



SVENSKA
TAXIFÖRBUNDET


SVENSK KOLLEKTIVTRAFIK


Branschföreningen
Tågoperatörerna



Sveriges
Kommuner
och Landsting



TRAFIKVERKET

Innehåll

Förord	3
För framtida goda affärer	4
0. Uppdrag, innehåll och genomförande	5
1. Behov av trafik	9
2. Vision, fördubblingsmål och värdegrund	11
4. Mål och aktiviteter i avtalen	15
5. Genomförande av Samråd inför upphandling, SIU	19
6. Organisation/arbetsfördelning	22
7. Val av avtalsform och upphandling.....	25
8. Uppföljning av avtalen	31
Bilaga 1, Delprojektgrupper	33
DELPROJEKT Bussavtal	33
DELPROJEKT Avtal Anropsstyrd trafik.....	33
DELPROJEKT Miljökravsbilagan	33
DELPROJEKT Buss 2010.....	33
DELPROJEKT Specialfordon.....	34
Bilaga 2, Arbete med SIU, exempel från Västtrafik	35
Bilaga 3, Fördelning av arbetsuppgifter, exempel från Västtrafik.....	36

Förord

Genom sunda upphandlingar som tar tillvara beprövad praxis kan upphandlare ge trafikföretag förutsättningar att utveckla den dagliga kollektivtrafiken för att locka fler att ställa den egna bilen och ta bussen, tåget eller taxin. Med fler resenärer växer kollektivtrafikens marknadsandel. En ökad marknadsandel för kollektivtrafiken skapar behov och förutsättningar för att låta kollektivtrafiken blir normgivande i den framtida samhällsplaneringen.

Med Avtalsprocessen ger vi den samlade kollektivtrafikbranschen verktyg för att genomföra sunda upphandlingar.

Juni 2013.

Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik



SVENSKA
TAXIFÖRBUNDET

SVENSKKOLLEKTIVTRAFIK

Branschföreningen
Tågoperatörerna



Sveriges
Kommuner
och Landsting



TRAFIKVERKET

För framtida goda affärer

I juni 2013 tog styrgruppen för Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik beslut om att ställa sig bakom den omarbetade Avtalsprocessen med dess dokument. Beslutet hade föregåtts av intern process i respektive organisation och myndighet.

Svensk kollektivtrafik domineras av upphandling i konkurrens. Med Avtalsprocessen har vi samlat, utvärderat och sammanställt gårdagens och dagens kunskap inom den upphandlade kollektivtrafiken för att kunna utveckla morgondagens affärer mellan beställare och entreprenörer för att tillsammans kunna attrahera fler att resa kollektivt.

Materialet är fritt och frivilligt att använda, vår gemensamma förhoppning är att det ska bidra till att bättra tillvara den samlade kompetensen hos trafikföretag, beställare och andra berörda parter.

Kärnan i avtalsprocessen är den rekommenderade arbetsprocessen med en inneboende drivkraft att få fler kunder på ett resurseffektivt sätt. Processen leder på ett transparent och förtroendeskapande sätt 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.

Avtalsprocessen utgår från beprövad praxis och består förutom av processbeskrivningen också av mallavtal och kravbilagor som handfast visar hur man som beställare ställer funktionella krav istället för detaljerade önskemål som i sig ökar kostnaderna i kollektivtrafiken.

Processbeskrivningen och dokumenten är baserade på "best practice" i branschen, avstämda i arbetsgrupper med representanter från både offentliga beställare och företag samt granskade av jurister. Genom att samtliga branschorganisationer inom den svenska kollektivtrafiken deltagit aktivt i arbetet, representerade av både medlemmar och tjänstemän, är materialet gediget. Genom "sin" branschorganisation har också enskilda företag, stora som små, haft möjlighet att påverka en omfattande branschutveckling för en sund affär.

Fördelarna är att man gemensamt fokuserar på beprövad, kostnadseffektiv metodik och slipper uppfinna egna lösningar. För den offentliga beställaren ger det möjlighet till ekonomisk hushållning och den enskilde företagare behöver inte oro sig för en osäker kostnadsutveckling i de långa avtal som präglar den upphandlade kollektivtrafiken.

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 spela den roll de måste ha som strategiskt verktyg för att öka resande och marknadsandel. Då stärks kollektivtrafikens roll som verktyg för ett hållbart och tillgängligt samhälle.

0. Uppdrag, innehåll och genomförande

Bakgrund

I början av 2008 presenterade en enad kollektivtrafikbransch sitt mål för Näringsdepartementet att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel på lite sikt och kollektivtrafikresandet till 2020. En rad aktiviteter och projekt initierades.

Rapporten "Avtalsprocessen" var klar i maj 2010. Syftet var 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 var att den process som rekommenderades i samband med upphandlingar på ett naturligt sätt skulle leda fram till val av avtalsform. Som underlag för denna process fanns i rapporten olika modellavtal med bilagor.

En enkät bland dåvarande trafikhuvudmännen och Bussbranschens Riksförbunds medlemmar, som genomfördes under september 2011, visade att användningen av avtalsprocessen med dess avtalsmallar och avtalsbilagor kunde ökas. Buss 2010 användes i högre grad än övriga dokument. Avtalsgruppen föreslog därför att ett omtag borde tas i arbetet så att processen med därtill hörande handlingar vidareutvecklades och skulle få en tydlig förankring i berörda organisationer. Styrgruppen för Fördubblingen ställde sig bakom detta förslag genom beslut den 18 oktober 2011.

En ny kollektivtrafiklag trädde i kraft 1 jan 2012 (SFS 2010:1065). Lagen föranleder att anpassningar behövde göras i avtalsprocessen.

En projektgrupp bestående av Håkan Bergqvist, Svensk Kollektivtrafik; Henrik Birath, Nobina; Magnus Andersson, Branschföreningen Tågoperatörerna; Anders Andersson, Svenska Taxiförbundet; Lars Annerberg, BR; Henrik Normark, SL; Kenneth Bure, SL; Conny Malmström, Östgötatrafiken; Per Eriksson, Kollektivtrafikmyndigheten Västernorrlands län och Martin Pagrotsky, Nobina med särskilda grupper för projektets olika delprojekt, har arbetat fram det nya materialet. Projektledare har varit Håkan Bergqvist. Delprojektledare för bussavtalen har varit Henrik Birath, Nobina, och för avtalen för anropsstyrd trafik Anders Andersson, Svenska Taxiförbundet.

För avtalsbilagorna finns särskilda arbetsgrupper, som kontinuerligt arbetar med att datera upp dessa. Buss 2010 leds av Lars Annerberg, BR, Miljökravsbilagan av Leif Magnusson, Västra Götalandsregionen, Indexrådet av Ewa Rosén, Skånetrafiken. Mer finns att läsa på www.fordubbling.se

Projektgruppen har tagit intryck av det arbete, som bedrivs gemensamt i Västtrafik och trafikföretagen i Västsverige. Projektgruppen och haft stort utbyte av de möten som gruppen haft med representanterna för arbetet i Västsverige dvs deras arbetsgrupp och konsult Prové. Det är stimulerande att se hur arbeten på nationell nivå "Avtalsprocessen" respektive på regional nivå kan inspirera varandra på ett fruktbart sätt. Arbetet i Västsverige hoppas vi får många efterföljare på andra håll i landet.

I juni 2013 tog styrgruppen för Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik beslut om att ställa sig bakom den omarbetade Avtalsprocessen med dess dokument. Beslutet hade föregåtts av intern process i respektive organisation och myndighet.

Syfte

Syftet med arbetet inom Avtalsprocessen är att ta fram verktyg, i form av en beskriven avtalsprocess med tillhörande reviderade avtalsmallar och avtalsbilagor, som ska inspirera beställare, trafikföretag och kommuner i deras gemensamma arbete med att ta fram avtal, som driver mot målet att fördubbla resandet och marknadsandelen samt att få en arbetsgång, som på ett transparent och förtroendeskapande sätt steg för steg leder fram till den mest lämpliga avtalstypen i förhållande till de mål man vill uppnå med avtalen och som därmed också ska leda till ett reducerat antal överklaganden. Syftet är vidare att få avtal, som gör det möjligt att få mer trafik pengarna och utveckla gemensamma mål genom att utveckla den gemensamma affären mellan beställare och trafikföretag samt att kunna förenkla avtalsarbetet.

Metod

Genom att låta partsammansatta (trafikföretag och RKM/länstrafikbolag) arbetsgrupper gå igenom processen med därtill hörande handlingar och bearbeta dessa åstadkoms en stark förankring av verktyget "Avtalsprocessen". Förankringsprocessen har också innehållit presentationer och diskussioner i regionala grupper och remissbehandling. Målet är att alla branschens aktörer ska se nyttan med att arbeta enligt avtalsprocessen och vilja vara med och ständigt utveckla den.

Avtalsprocessen utgör inte någon beskrivning eller tolkning av LOU eller LUF. Denna lagstiftning tillämpas på sedvanligt sätt vid upphandlingar.

Målgrupp

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 för att öka resande och marknadsandel.

Avtalsprocessen avser i första hand RKM:s/länstrafikbolags upphandling av kollektivtrafik och anropsstyrd trafik (färdtjänst, sjukresor, skolskjutsar och annan anropsstyrd trafik) även om fördubblingsmålet inte är tillämpligt för den anropsstyrda trafiken (färdtjänst, sjukresor och skolskjutsar).

Avtalsprocessen med därtill hörande bilagor bör också i tillämpliga delar kunna användas vid kommuners och landstings upphandling av skolskjutsar, färdtjänst och sjukresor.

Längre fram bör också kunna övervägas om resultaten av projektet skulle kunna användas i frågan om avtal kring bilaterala och multilaterala samarbeten mellan trafikföretag.

Beskrivning

Kärnan i Avtalsprocessen är den rekommenderade processen 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 textavsnitt varpå följer exempel på konkreta frågor som är viktiga att reflektera över och besvara utifrån den egna upphandlings-situationen innan man går vidare till nästa steg.

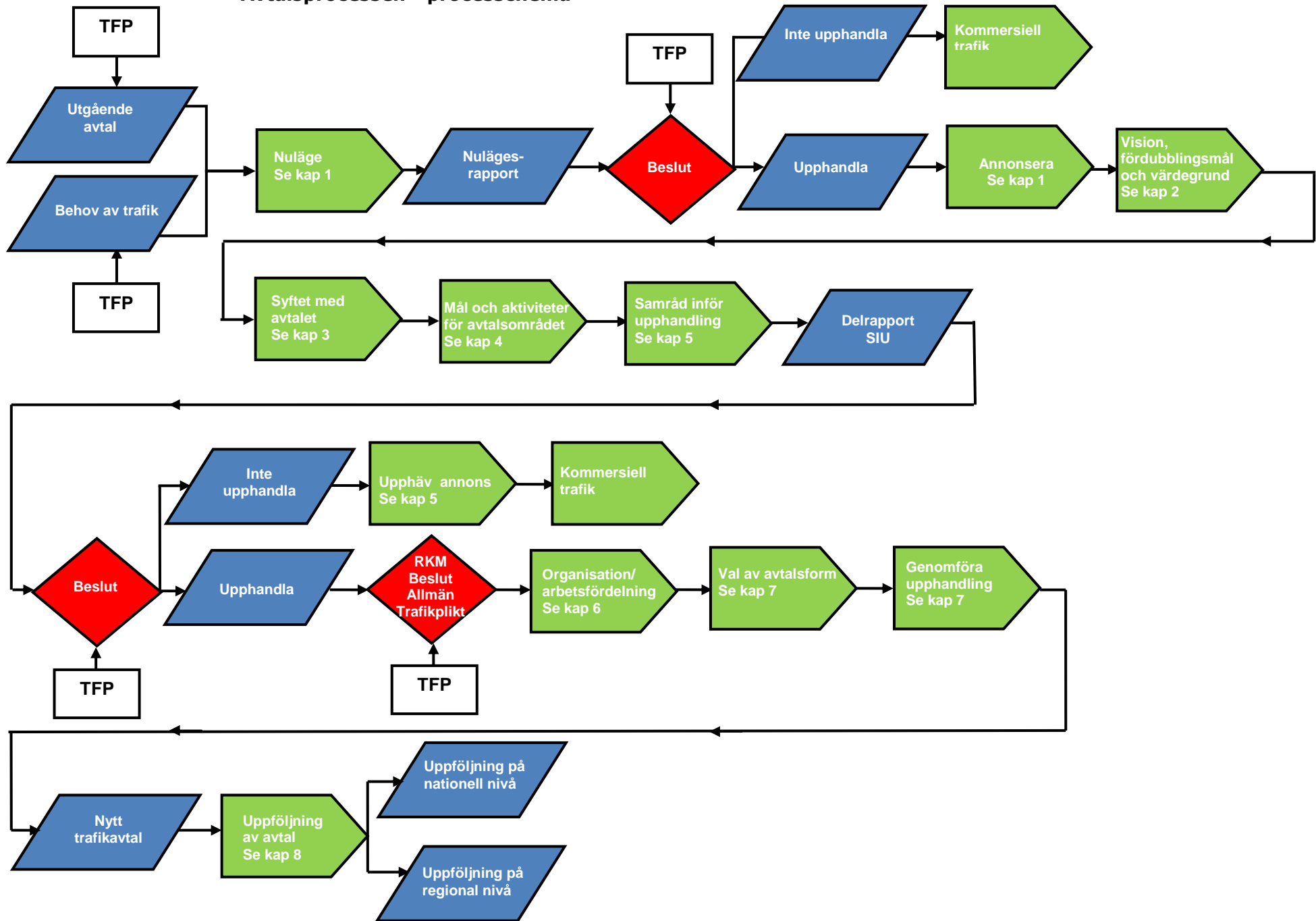
Avtalsprocessen är som namnet säger en process, som kontinuerligt pågår hos beställarorganisationerna. Hos mindre beställare där trafikupphandlingar inte sker ständigt är det främst momentet uppföljning av avtal som sker kontinuerligt. Varje upphandling tar sin början i att ett befintligt trafikavtal håller på att löpa ut eller att behov av trafik uppkommer på annat sätt. Den fullständiga processen framgår i form av processschemat på nästa sida i rapporten. Varje moment beskrivs under separata avsnitt. Hänvisning till avsnitt framgår av processschemat. För orienteringens skull redovisas också aktuellt avsnitt av processschemat.

Avtalsprocessen går att tillämpa oavsett om beställaren är en Regional Kollektivtrafik Myndighet (RKM), ett aktiebolag eller en kommun (Kollektivtrafiklagen SFS 2010:1065 3 kap 2§). Beställaren benämns här "beställaren".

Det regionala trafikförsörjningsprogrammet (TFP) har en självklart styrande påverkan på arbetet med avtalsprocessen. I processschemat har dess påverkan dock särskilt markerats vid de olika beslutstillfällena och då behovet av ny trafik konstateras.

Föreliggande rapport med modellavtal och andra bilagor ska vara ett levande dokument och kommer att uppdateras regelbundet som underlag för ständiga förbättringar (se avsnitt 8, Uppföljning av avtalen).

Avtalsprocessen - processschema



1. Behov av trafik

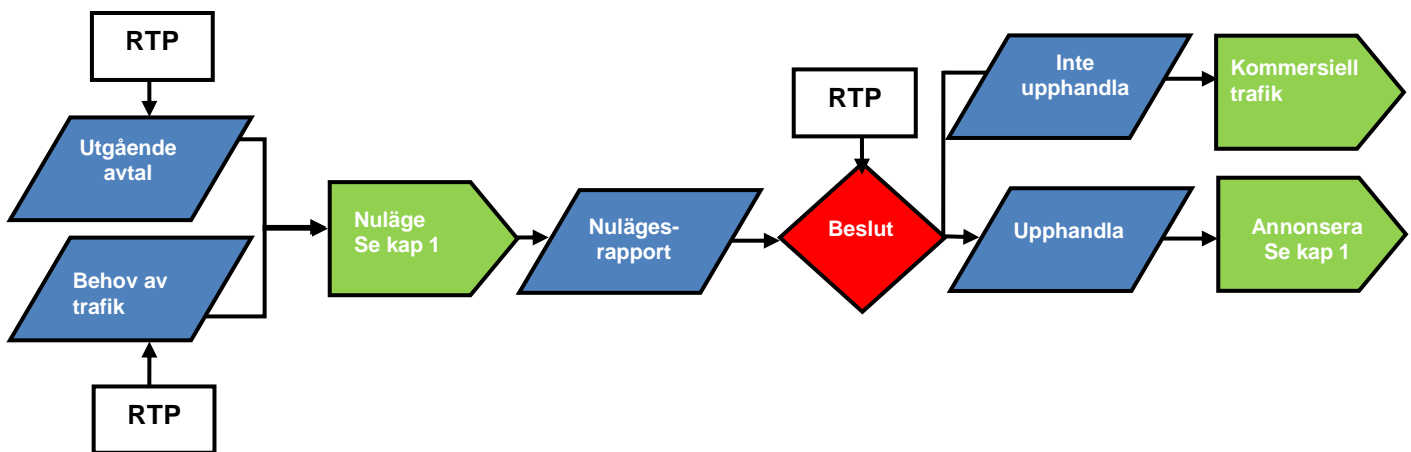
Ett trafikavtal håller att löpa eller ny trafik behöver komma till av annan anledning. Ska trafiken handlas upp eller utföras på kommersiella grunder?

Avtalsprocessen inleds med att beställaren konstaterar att ett gällande trafikavtal håller på att löpa ut. Beställaren bör ha upprättat en upphandlingsplan där det framgår när trafikavtalen löper ut.

Alternativt konstaterar beställaren att ny ej tidigare utförd trafik behöver komma till. Behovet av trafiken stöds av målen i gällande TFP.

Beställaren måste påbörja processarbetet cirka tre år före trafikstart för att inte hamna i tidsnöd.

Beställaren beslutar om trafiken ska handlas upp eller om den förväntas bli utförd som kommersiell trafik. I det senare fallet meddelar beställaren sitt beslut om att avstå från upphandling. Vid beslut om upphandling inleds förfarandet med att beställaren senast ett år innan förfrågningsunderlaget skickas ut aviserar sin avsikt att ingå avtal i Europeiska unionens officiella tidning.



Viktiga frågor att reflektera över och svara på inför behovet av trafik och om den ska upphandlas eller ej

- 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, kostnadseffektivitet 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?
- Vilka mål i det regionala trafikförsörjningsprogrammet har störst betydelse i en kommande upphandlingsprocess?
- Hur säkerställs att dessa mål tas omhand och får genomslag?
- I vilken utsträckning är trafikföretagen beredda att ta på sig en ökad risk eller ansvaret för att trafiken kommer till stånd?

- Kan det vara lämpligt att redan i detta tidiga skede bjuda in trafikföretagen för att informera om upphandlingen för att väcka trafikföretagens intresse av att lämna anbud?

Sammanfatta svaren på dessa frågor och fånga upp hur slutsatserna påverkar den fortsatta upphandlingsprocessen i en nulägesrapport, som ligger till grund för beslut om upphandling ska ske eller om trafiken ska utföras på kommersiella grunder.

2. Vision, fördubblingsmål och värdegrund

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

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.

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.

¹ Kollektivtrafikbarometern är ett 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.

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.

Viktiga frågor att reflektera över och svara på i upphandlingen

- Hur kan kollektivtrafiken locka ännu mer så att den bidrar till att bygga ett hållbart samhälle?
- Hur mycket bör marknadsandelen öka i aktuellt område? 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. Formulera den gemensamma värdegrunden för upphandlingen.



3. Syftet med avtalen

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

Syftet med kommande avtal är att de med utgångspunkt från det politiskt fastställda regionala trafikförsörjningsprogrammet (TFP) ska bidra till att uppnå målen i programmet 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.

Dagens avtal mellan beställare och trafikföretag "driver" inte i tillräckligt hög grad 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. Beställare och trafikföretag måste göras mer beroende av resenärernas val. På många håll i landet har man kunna uppvisa ökning i kollektivtrafiken under senare år, ibland även kraftiga ökning. 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. Trafiken måste också 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 transparenta.

Trafikföretagen behöver långsiktighet och stabila grundförutsättningar och möjligheter att arbeta med utveckling och investeringar. 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. Avtalstiden bör diskuteras under SIU:n, se kap.5.

Grunden för 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 inte villkoren bidrar till att styra mot gemensamma mål kommer onödig tid att läggas på icke värdeskapande diskussioner istället för att fokusera på utveckling.

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.

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 regleras genom avtal med offentliga organ och som bedrivs av trafikföretag utifrån rent marknadsmässiga bedömningar.
- Resandeincitamentsavtal används istället för nettoavtal/ bruttoavtal med stor incitamentsdel minst 25 % vid avtalets ingående enligt avtalsmall.
- Produktionsavtal används istället för bruttoavtal.
- Beställare används istället för RKM, länstrafikbolag, kommun eller landsting.
- Trafikföretag används istället för operatör eller entreprenör.
- Med särskild kollektivtrafik menas färdtjänst, sjukresor och skolskjuts.
- Med anropsstyrd trafik avses trafik som på något sätt innebär att resenären måste påkalla behovet av sin resa till skillnad mot linjelagd trafik, som utförs enligt fastställd tidtabell och sträcka.

Viktiga frågor att reflektera över och svara på i upphandlingssituationen

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

Formerna för samspelet med politiken och alla andra berörda aktörer under och efter upphandlingsprocessen diskuteras och beskrivs.

4. Mål och aktiviteter i avtalen

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

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 och en ökad marknadsandel.

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 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, som formulerades i Affärsmodellen för fördubblad kollektivtrafik, 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 kollektivtrafiken i och till 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. Det regionala trafiksystemet måste dessutom erbjuda bra förbindelser med den interregionala trafiken. Det finns också stora möjligheter att utveckla den anropsstyrda trafiken genom att integrera den med den linjelagda trafiken. 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.

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 beslutade i det branschgemensamma miljöprogrammet. 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 personkilometer jämfört med 2007. Utsläppen per personkilometer av kväveoxider och partiklar ska minska med minst 50 % från 2009 till 2020. Buller från kollektivtrafiken ska minska. Under 2013 uppdateras målen och omräknas till utsläppsmängder per personkilometer.

Vägledning för val av konkreta åtgärder på miljöområdet ges i avtalsbilagan 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 resenärnyttan 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 kunskaperna 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.

Viktiga frågor att reflektera över och svara på i upphandlingssituationen

Resenärsperspektivet

- Hur mycket ska resandet och marknadsandelen för kollektivtrafiken öka under avtalsperioden (1) och vad ska parterna göra 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 kan kostnadseffektiviteten i trafiken öka (3)? Vad får kollektivtrafiken kosta?
- 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 samhällsekonomiska vinsterna beräknas och åskådliggöras? (11)

Bestäm vilka av målen och aktiviteterna som är viktigast och vilka som ska regleras och hur de ska följas i avtalet 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 eller annan kund- och marknadsundersökning genomförd av RKM.
 - (3) Detta följs upp genom att t.ex. mäta kostnad per enhet i trafiken, beläggningsgrad 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 eller annan kund- och marknadsundersökning genomförd av RKM.
 - (8) Detta följs upp genom att exempelvis följa upp utvecklingen beträffande tillgänglighet i fysiska miljöer, olika typer av fordon, belysning, möjligheter till nivåförflyttning, 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. Här driver SKL ett utvecklingsarbete kring Öppna jämförelser i kollektivtrafiken som kan nyttjas framgent.
 - (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 eller annan kund- och marknadsundersökning genomförd av RKM.

- (11) Detta följs upp med hjälp av samhällsekonomiska kalkyler. Se rapporten "Kollektivtrafikens samhällsnytta – en vägledning"

5. Genomförande av Samråd inför upphandling, SIU

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

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.

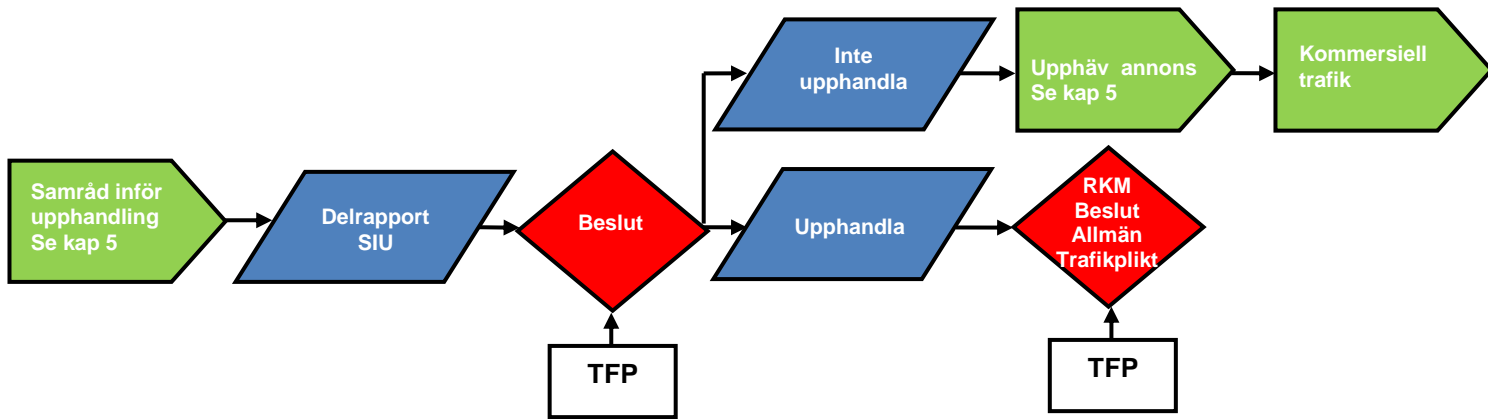
När förberedelsearbetet är gjort är nästa steg i arbetsprocessen en dialog mellan beställaren och trafikföretagen. Detta sker genom att beställaren arrangerar särskilda Samråd inför upphandling, SIU. Beställaren går ut med en offentlig inbjudan till samtliga berörda intressenter om att delta i en SIU 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.



Viktiga frågor att reflektera över och besvara i SIU

- Hur ser parterna på utvecklingen i det aktuella området under avtalsperioden?
- 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?
- Hur lång anbudstid, uppstartstid mm kommer att behövas?
- Vilket underlag, statistik mm behövs för att kunna lägga ett konkurrenskraftigt anbud?
- 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?
- Kan trafiken bedrivas kommersiellt och samtidigt leda till ökat resande?
- Behöver samhället stödja trafiken ekonomiskt för att nå uppsatta mål?
- Är det nödvändigt att samhället tar på sig ett ekonomiskt och ansvarsfullt engagemang för att trafiken över huvudtaget ska komma till stånd?

Ett exempel på hur arbetet med SIUn kan gå till redovisas i bilaga 2, som beskriver Västsveriges sätt att arbeta med SIU. Materialet ska uppfattas som hjälpmedel och tjäna som inspiration för andras arbete med SIU.

Beställaren sammanfattar och dokumenterar resultaten av SIUn. Beställaren beslutar om upphandling ska ske eller om trafiken kan utföras på kommersiella grunder.

I det fall upphandling inte sker ska beställaren upphäva tidigare annonsering genom ny annons i Europeiska unionens officiella tidning.

I det fall beställaren beslutar om att upphandling ska ske måste RKM besluta om Allmän Trafikplikt innan avtal kan tecknas och beslutet bör tas innan förfrågningsunderlaget skickas ut, se SKL:s, Svensk Kollektivtrafiks och Trafikverkets rapport "Allmän trafikplikt, En vägledning":

6. Organisation/arbetsfördelning

Vilken arbetsfördelning mellan parterna är mest effektiv för att nå de för upphandlingen uppställda målen?

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 avseende verksamheterna som framgår nedan som ska gälla mellan beställare, trafikföretag, berörda kommuner m fl intressenter. Utgångspunkten är det regionala trafikförsörjningsprogrammets (TFP) 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 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?

För att skapa de bästa förutsättningarna för ökat resande och ökad effektivitet krävs 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.

Vanliga verksamhetsområden

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.

För specialfordon finns rekommendationer utarbetade av TYA inom Svenskt Näringsliv.

Miljö

Med miljö avses ansvaret för efterlevnaden av de miljökrav som branschen och RKM 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.

Bytespunkter och hållplatser

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

Se rapport "Bytespunkter – övergripande principer för tillträde och prissättning. En vägledning; Svensk Kollektivtrafik, SKL och Trafikverket

Depåer

Med depåer avses verkstäder och depåer.

Tekniskt stöd

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

Infrastruktur

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

Viktiga frågor att reflektera över och besvara i upphandlingssituationen

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?

Västsveriges checklista bifoga i bilaga 3. Checklistan ska ses som ett exempel och hjälpmedel och kan tjäna som inspiration för andra i deras arbete.

Dokumentera utvärderingen.

7. Val av avtalsform och upphandling

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



Den arbetsfördelning som överenskommit som en följd av analysen i kapitel 6 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 lönsam 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 att öka resandet 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 6 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.

Modellavtal och samtliga handlingar, som bör ingå i ett trafikavtal och som är avsedda att kunna utgöra mall för tjänstekoncessionsavtal, resandeincitamentsavtal, produktionsavtal, och avtal avseende anropsstyrd trafik samt samverkansavtal benämns H1 – H19 och redovisas på www.fordubbling.se.

I sammanhanget bör erinras om att det inte finns några hinder för trafikföretag att konkurrera med den upphandlade trafiken. Det gäller både inom och mellan län/regioner. Det kan alltså förekomma att avtalad och inte avtalad trafik drivs parallellt.

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 skulle 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, Allmänna villkor, Trafikbeskrivningar mm för Tjänstekoncessionsavtal avseende buss och spårtrafik benämns H1, H3, H6, H9, H13, H16 och H19. Handlingarna återfinns på www.fordubbling.se.

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 valet av 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 parter 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, Allmänna villkor, Trafikbeskrivningar mm för Resandeincitamentsavtal avseende buss och spårtrafik benämns H1, H4, H7, H10, H14, H17 och H19. Handlingarna återfinns på www.fordubbling.se.

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 resandefunderlag 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, Allmänna villkor, Trafikbeskrivningar mm för Produktionsavtal avseende buss och spårtrafik benämns H1, H4, H8, H11, H15, H18 och H19. Handlingarna återfinns på www.fordubbling.se.

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 samhällsbyggnadsprocessen 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.

Modellavtal för ett samverkansavtal benämns H19. Handlingen återfinns på www.fordubbling.se.

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. Denna trafik är helt samhällsfinansierad och kan därmed inte utan vidare

ingå i fördubblingsmålet. Förhållandet att trafiken är samhällsfinansierad ökar i stället trycket på effektiviseringar med nya smarta lösningar som innebär att samhällsfinansieringen kan reduceras och resurser frigöras för att den anropsstyrda trafiken kan användas för helt nya trafiklösningar som attraherar nya kundgrupper.

Dessa tjänster utgör ett nytt tillkommande utbud som kan bidra till visionen och fördubblingsmålet. Ny trafik kan därför uppkomma såväl på initiativ från beställaren som från trafikföretaget.

För att skapa en kollektivtrafik som är bättre anpassad efter resenärens behov behöver den anropsstyrda trafiken integreras mer med den linjelagda kollektivtrafiken – 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 lågtrafikturer 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, Allmänna villkor, Trafikbeskrivningar mm för Avtal om anropsstyrd trafik benämns H2, H5, H12 och H19. Handlingarna återfinns på www.fordubbling.se.

Kvalificering och förfrågningsunderlag

För att ett anbud ska utvärderas måste anbudsgivaren vara kvalificerad enligt LUF och LOU med undantag av tjänstekoncession. 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 anbudsförfarandet 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.

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 efter 10 dagar från 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. 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.

Viktiga frågor att reflektera över och svara på vid val av avtalsform

- Vilken avtalsform är lämpligast för att nå de uppställda målen?
- Vilken utvärderingsmodell som är lämpligast i förhållande till målen för den enskilda upphandlingen?

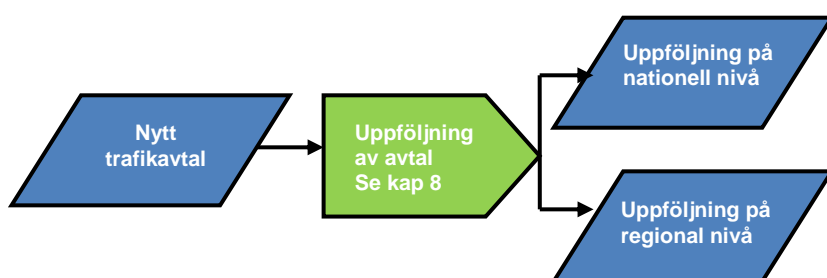
Beställaren beslutar om val av avtalsform. RKM beslutar om allmän trafikplikt.

8. Uppföljning av avtalen

På vilket sätt bör parterna tillsammans följa upp avtalen?

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 resandökningar 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.



Uppföljning på nationell nivå

En särskild förvaltningsorganisation i form av en "Kollektivtrafikens kontraskommitté" införs 2013 med uppdrag

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

Till förvaltningsorganisationen är knuten undergrupper för följande ansvarsområden:

- Index
- Buss 2010
- Miljökrav
- Specialfordon

Fler grupper kan tillkomma för nya ansvarsområden.

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.

Viktiga frågor att reflektera över och ta ställning till

- Hur följer vi upp avtalen i vår region?
- Vilka lärdomar kan vi dra och hur kan vi dela med oss av dem?
- Vilka erfarenheter av upphandlingsprocessen är viktiga att föra över till nästa upphandling?

Bilaga 1, Delprojektgrupper

DELPROJEKT Bussavtal

Delprojektledare Henrik Birath, Nobina
Delprojektsamordnare Håkan Bergqvist, Svensk Kollektivtrafik
Delprojektsekreterare Martin Pagrotsky, Nobina
Delprojektgrupp:
Elisabeth, Andreasson, Keolis
Mikael Olsson, Västtrafik AB
Malin Liljequist, SL
Peter Holmberg, Dalatrafik
Sören Ohlsson, Värmlandstrafik

DELPROJEKT Avtal Anropsstyrd trafik

Delprojektledare Anders Andersson, Svenska Taxiförbundet
Delprojektgrupp:
Anders Berge, Svenska Taxiförbundet,
Bo Käll, Västtrafik AB,
Lars Hellström, Skånetrafiken,
Sven-Olov Hiller, Gävle Taxi 129000 AB och
Staffan Eklund, Koppartaxi AB

DELPROJEKT Miljökravsbilagan

Delprojektledare Leif Magnusson, Västra Götalandsregionen
Delprojektgrupp:
Johan Nordgren, Svensk Kollektivtrafik (t o m mars 2012)
Ingela Melkersson, Branschföreningen Tågoperatörerna
Lars Annerberg, Svenska Bussbranschens Riksförbund
Anders Berge, Svenska Taxiförbundet

DELPROJEKT Buss 2010

Delprojektledare Lars Annerberg BR
Delprojektgrupp:
Johan Nordgren, Svensk Kollektivtrafik (t o m mars 2012)
Alan Björk, Björks Buss
Claes Annerstedt, Dalatrafik
Henrik Birath, Nobina
Klas Sörensson, Skånetrafiken
Maria Övergaard, SL
Anders Hagström, Veolia Transport
Ove Forsberg, Scania
Kjell-Arne Lindvall, Volvo

DELPROJEKT Index

Delprojektledare Ewa Rosén, Skånetrafiken
Delprojektgrupp:
Reija Sintonen, SL
Siw Andersson Länstrafiken Sörmland
Tommy Laestander, Länstrafiken Västerbotten
Jan Erik Wingren, Nobina
Lars Annerberg, BR
Fredrik Gustafsson, VS & Perssons Buss
Martin Rybrink, Keolis
Lennart Hamnered, Svenska Taxiförbundet

DELPROJEKT Specialfordon

Delprojektledare Kenneth Svärd, SL

Delprojektgrupp:

Maria Övergaard, SL

Benny Sköld, Östgötatrafiken

Lars Hellström, Skånetrafiken

Thomas Karlsson, Färdtjänsten Göteborg

Peter Holmberg, Dalatrafik

Lennart Hamnered, Svenska Taxiförbundet

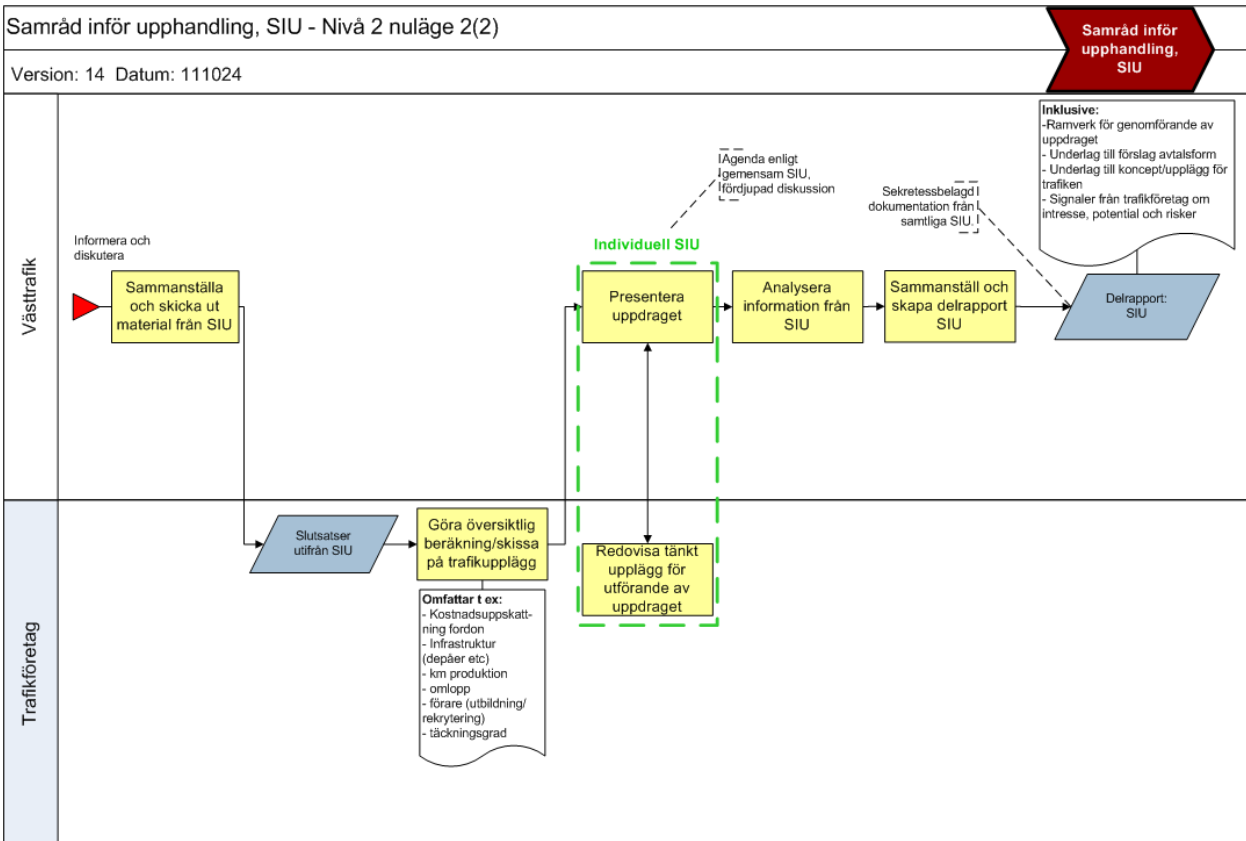
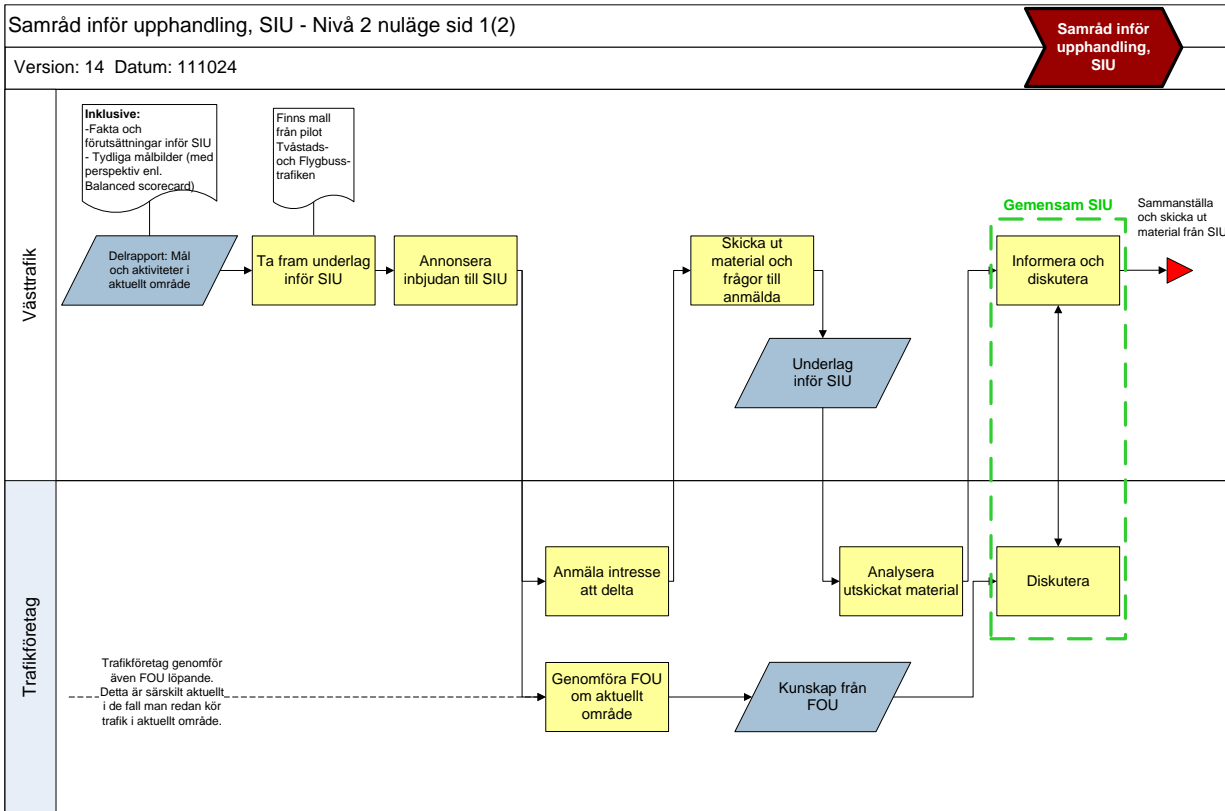
Claes Löfvenberg, Taxi020 AB

Niclas Aronsson, Taxi160000

Lars Annerberg, BR

Pär Åkerberg, Åkerbergstrafik AB

Bilaga 2, Arbete med SIU, exempel från Västrafik



Bilaga 3, Fördelning av arbetsuppgifter, exempel från Västtrafik

	Tjänstekonc. avtal	Reseincitaments- avtal	Produktions- avtal
ALLMÄNT			
1 Marknadsförutsättningar	stort res. underlag	stor res. potential	litet res. underlag
2 Vem tar affärsrisken?	T	T och B	B
3 Funktionsupphandling?	Ja	Ja	Nej
4 Vem svarar för att utveckla verksamheten?	T	T och B (glidande)	B
FORDON			
5 Vem beslutar om vilka fordon som skall användas?	T	B/T	B
6 Vem beslutar om fordonens design?	T	B, men stor logga	B
7 Vem beslutar om fordonens "handikappanpassning"?	B	B	B
8 Vem beslutar om fordonens "miljöprestanda"?	B	B	B
EKONOMI			
9 Vem beslutar om priser på enkelbiljett?	T *) ,efter samråd	B, efter samråd	B
10 Vem beslutar om priser på 30-dagarskort?	B	B	B
11 Vem får biljettintäkterna?	T	T minst 50%, B	B vid rent p-avtal
12 Erhåller trafikföretaget ersättning av beställaren?	ev. en mindre del	Ja	Ja
13 Vilken ersättning erhålls för resor som sker med enkelbiljett?	enligt försäljning	ersättn./påstig **)	-
14 Vilken ersättning erhålls för resor som sker med periodkort?	ersättning/påstig.	ersättn./påstig **)	-
15 Vem får reklamintäkter mm	T	T	B
16 Utgår viten vid tex inställda turer?	Nej	Ja	Ja
TRAFIK			
17 Vem beslutar/godkänner tidtabellerna?	T	B (T utarbetar)	B (T utarbetar)
18 Vem beslutar om förstärkningstrafik?	T	B	B
19 Vem beslutar om linjen skall angöra vissa hpl/bytespunkter?	T	B	B
20 Skall beställarens kommunikationssystem användas?	Frivilligt	Ja	Ja
INFO, MARKNADSFÖRING, FÖRSÄLJNING			
21 Vem ansvarar för lokal marknadsföring och information?	T	T	B
22 Vem svarar för strategisk marknadsföring?	B	B	B
23 Vem svarar för att bygga upp varumärket?	T/B	B	B
24 Vem svarar för telefonupplysning?	T	T	B
25 Vem beslutar om biljettyper/biljettsystem?	T	B	B
26 Vem står för försäljningsställen?	T	B	B