

## Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen beslutade den 25 juni 1998 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda verksamhetsmål, preciserade arbetsuppgifter och organisation m.m. för den nya myndigheten Rikstrafiken (dir. 1998:46). Uppdraget skulle redovisas i ett delbetänkande senast den 30 november 1998 och i ett slutbetänkande senast den 1 maj 1999.

T.f. chefen för Kommunikationsdepartementet, statsrådet Leif Pagrotsky, förordnade den 8 juli 1998 mig som särskild utredare i utredningen (K 1998:05) om Rikstrafiken – mål, arbetsuppgifter och organisation m.m.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 30 juli 1998 departementssekreterare Peeter Puusepp.

Som experter i utredningen förordnades den 18 augusti 1998 departementssekreterare Ingela Englund, departementssekreterare Håkan Jansson, departementssekreterare Sophie Nordström, kanslichef Mikael Prenler samt kollektivtrafikhandläggare Einar Tufvesson.

Chefen för Näringsdepartementet, statsrådet Björn Rosengren, beslutade den 8 mars 1999 att med verkan den 1 februari 1999 entlediga Sophie Nordström från hennes uppdrag som expert i utredningen.

Chefen för Näringsdepartementet anställde den 23 mars 1999 Kjell Dahlström som kanslichef i utredningen om rikstrafiken. Regeringen anställde den 25 mars 1999 Kjell Dahlström som generaldirektör och chef för Rikstrafiken fr.o.m. den 1 juli 1999.

Jag överlämnade den 30 november 1998 delbetänkandet *Rikstrafiken – vissa principfrågor*.

Jag överlämnar härmed slutbetänkandet *Rikstrafiken – en ny myndighet*.

Stockholm den 1 maj 1999

Gunnel Färm

/Peeter Puusepp



## Förkortningar

SJ	Statens järnvägar
KFB	Kommunikationsforskningsberedningen
SIKA	Statens institut för kommunikationsanalys
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket
RRV	Riksrevisionsverket
NOU	Nämnden för offentlig upphandling
ÖCB	Överstyrelsen för civil beredskap
LOU	Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling
EFTA	European Free Trade Association
UITP	Union Internationale des Transports Publics
SAS	Scandinavian Airlines System



# Innehåll

<b>1 Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>2 Uppdraget och arbetets uppläggning.....</b>	<b>13</b>
<b>3 Interregional trafik i ett samverkande kollektivtrafiksystem .....</b>	<b>17</b>
3.1 Samverkan stärker kollektivtrafiken.....	18
3.2 Samverkan med kollektivtrafikens aktörer .....	20
3.3 Rikstrafikens ansvar .....	21
<b>4 Verksamhetsmål och arbetsuppgifter .....</b>	<b>23</b>
4.1 Verksamhetsmål .....	24
4.2 Operationella verksamhetsmål.....	26
4.3 Arbetsuppgifter.....	28
<b>5 En funktionell upphandlingsmodell m.m.....</b>	<b>31</b>
5.1 Lagstiftning och regelverk.....	32
5.2 Upphandlingsprocessen.....	33
5.3 Incitament i upphandling av trafik .....	35
5.4 Principer för prissättning m.m. ....	37
<b>6 Uppföljning av interregional kollektivtrafik – kvalitetssäkring.....</b>	<b>41</b>
6.1 Rikstrafiken och kvalitet .....	41
6.2 Uppföljning och utvärdering.....	42
<b>7 Vissa tågtrafikspecifika frågor.....</b>	<b>45</b>
7.1 Vem definierar vad som skall upphandlas? .....	45
7.2 Vilket skydd finns för upphandlad trafik? .....	47
7.3 Vad händer när ett avtal löper ut?.....	48
7.4 Behov av förändringar .....	49

**Bilaga:Lägesrapport från arbetet med att bilda myndigheten**



# 1 Sammanfattning

## *Interregional trafik i ett samverkande kollektivtrafiksystem*

Rikstrafiken bör i huvudsak koncentrera sitt arbete till den interregionala kollektivtrafikens del i kollektivtrafiksystemet. Ett samverkande kollektivtrafiksystem måste innefatta alla aktörer och all kollektivtrafik men också trafikens mellanformer, t.ex. taxi, hyrbilar m.m. Kollektivtrafiken som helhet blir mer attraktiv om dess olika delar samverkar. Ett annat mycket viktigt motiv till ökad samverkan inom kollektivtrafikområdet är förbättrad ekonomisk effektivitet.

Om Rikstrafiken skall kunna vinna framgång i sina upphandlingar måste dessa föregås av en klar strategi om *vad* man bör upphandla i syfte att på bästa sätt bidra till uppfyllandet av de transportpolitiska målen. För att formulera en sådan strategi krävs i sin tur en gedigen analys och utredning av kollektivtrafikmarknaden.

Situationen på tågtrafikmarknaden måste klargöras från statsmakternas sida för att skapa grunden för framtida funktionella upphandlingar. Ett minskat behov att hantera tågtrafikfrågor skulle innebära att resurserna istället kunde användas till mer utvecklingsinriktade åtgärder vad gäller den interregionala kollektivtrafiken i stort.

Rikstrafiken måste själv bilda sig en uppfattning om vilka myndigheter och andra aktörer man behöver samverka med och finna de mer exakta formerna för en sådan samverkan.

För att ge Rikstrafiken ett tydligt mandat i sitt arbete föreslår jag att Rikstrafiken ges ett ansvar för trafikslagsövergripande frågor för all interregional kollektivtrafik.

## *Verksamhetsmål och arbetsuppgifter*

Många av mina förslag beträffande verksamhetsmål och arbetsuppgifter i delbetänkandet var medvetet allmänt hållna och avsedda att i tillämpliga delar kunna användas av Rikstrafiken i dess arbete avseende den interregionala kollektivtrafiken. Det slutliga valet måste göras uti

från instruktion och regleringsbrev av myndigheten när den bildats. Rikstrafiken måste då också aktivt delta i SIKAs fortsatta arbete med att precisera etappmål för de transportpolitiska delmålen då dessa på många sätt kommer att påverka Rikstrafikens framtida arbete.

De transportpolitiska delmålen om ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling är de mest relevanta för Rikstrafikens framtida verksamhet. På detta område finns det ett stort behov av insatser och det är naturligt för Rikstrafiken fokusera på dessa frågor.

Det bästa sättet för Rikstrafiken att bidra till de transportpolitiska målen är att arbeta med sin huvuduppgift: att verka för samordning av den interregionala kollektivtrafiken. Rikstrafiken kan också bidra till de transportpolitiska målen i de upphandlingar som kan bli aktuella. En grundläggande ambition i Rikstrafikens upphandlingar bör vara att bästa möjliga samhällsekonomiska utfall på sikt säkras.

Effektmål bör kunna formuleras kring den interregionala kollektivtrafiken vilka i sin tur bör utgöra operationella verksamhetsmål för Rikstrafiken.

Rikstrafiken bör ha rätt att upphandla nationsgränsöverskridande trafik om detta på ett positivt sätt kan bidra till att uppnå de transportpolitiska målen. Rikstrafikens möjligheter att upphandla sådan trafik är helt beroende på om motsvarande part finns på andra sidan gränsen.

Rikstrafiken bör i samråd med bl.a. trafikverken och KFB ta fram ett forsknings- och utvecklingsprogram för den interregionala kollektivtrafiken.

#### *En funktionell upphandlingsmodell m.m.*

Rikstrafikens upphandlingar måste föregås av en klar strategi på objektnivå om *vad* man bör upphandla i syfte att uppfylla de transportpolitiska målen. Som en mer praktisk grund för målstyrningsmodellen föreslår jag att denna strategi tillställs regeringen för godkännande och att Rikstrafiken därefter ges mandat att genomföra planerna givet de formella och budgetmässiga restriktioner som finns.

Det kommer bli frågan om en ganska lång övergångstid innan en fullt funktionell upphandlingsmodell kan introduceras.

Den process efter vilken Rikstrafiken kommer att upphandla interregional kollektivtrafik är redan i dag tämligen given utifrån de krav om affärsmässighet utan ovidkommande hänsyn som ställs upp i LOU samt i ett antal direktiv och förordningar.

För att säkerställa att Rikstrafikens och trafikutövarens mål sammanfaller är det enligt min mening väsentligt att upphandlingen innehåller olika typer av incitament.



Nettoupphandling är mer genuint kundorienterad än bruttoupphandling, då den stimulerar trafikutövaren att maximera intäkterna och därför ställer krav på hög kundtillfredsställelse.

Jag anser det rimligt att Rikstrafiken tar initiativ till att utveckla incitament som är knutna till målen om ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling.

Den bästa garantin för att biljettpriserna inte skall öka i snabbare takt än konsumentprisindex är enligt min mening att det upprätthålls en fungerande konkurrens i den kommersiellt bedrivna interregionala kollektivtrafiken och genom en sund upphandling av interregional kollektivtrafik.

För att i möjligaste mån dämpa utvecklingen av biljettpriserna föreslår jag att Rikstrafiken verkar för att ett lättillgängligt informationssystem skapas där dels spännvidden i biljettpriserna på enskilda sträckor visas och dels där biljettprisernas utveckling i den interregionala kollektivtrafiken skall kunna följas och om möjligt jämföras mot t.ex. konsumentprisindex.

### *Rikstrafiken och kvalitet*

Hela Rikstrafikens arbete går egentligen ut på att säkra en viss kvalitet i den interregionala kollektivtrafiken. De transportpolitiska målen representerar ett antal kvalitetskrav som samhället i stort ställer på den interregionala kollektivtrafiken. Resenärerna som direkt utnyttjar trafikutbudet sätter sina krav utifrån reseupplevelsen. Även Rikstrafiken ställer i sin roll som upphandlare av interregional kollektivtrafik kvalitativa krav som trafikutövarna skall uppfylla.

Rikstrafiken bör ägna avsevärd tid och resurser till att formulera sina anbudsunderlag på ett sådant sätt att en högkvalitativ trafikering ur resenärernas synvinkel kan uppnås.

Rikstrafiken skall följa upp den trafik man upphandlar. Härvidlag bör Rikstrafiken i så stor utsträckning som möjligt utnyttja kvalitetsuppföljningssystem och andra indikatorer i form av exempelvis regelbundet återkommande marknadsundersökningar som trafikutövarna och trafikhuvudmännen tillhandahåller.

Den viktigaste källan för att följa upp kvaliteten i den interregionala kollektivtrafiken är dock direktkontakt med resenärerna själva. Ansvaret för sådana direktkontakter ligger först och främst hos trafikutövarna. Det är dock viktigt att mekanismer säkerställs för att information från resenärerna också kommer till Rikstrafikens kännedom. Det är också viktigt att resenärerna känner att de kan förmedla sina intryck till en oberoende part som kan bevaka deras intressen.

*Vissa tågtrafikspecifika frågor*

Då det är SJ som bl.a. definierar vilken trafik som skall upphandlas och som kontrollerar alla nyckelfunktioner såsom rullande materiel, stationer, biljett- och distributionssystem m.m. har andra anbudsgivare än SJ därmed begränsad insyn i förutsättningarna för upphandling.

Jag föreslår att förordningen om statens spåranläggningar (SFS 1996:734) ses över med målet att stärka den upphandlade trafikens ställning gentemot SJ:s med ensamrätt bedrivna trafik. Om detta inte sker finns det enligt min mening en risk att såväl konkurrensen som prisutvecklingen påverkas på ett negativt sätt och att samhällets utgifter för att upprätthålla järnvägstrafik totalt sett riskerar att öka eller åtminstone inte minska.

Jag föreslår att SJ inte med automatik skall återfå trafik som upphandlats vid ett tillfälle utan att prestera det bästa anbudet i nästa upphandling. Oaktat SJ:s skyldighet att anmäla sådan interregional persontrafik som man inte kan bedriva med företagsekonomisk lönsamhet till regeringen för eventuell upphandling bör Rikstrafiken kunna ta initiativ till upphandling om detta skulle leda till en lösning som på ett bättre sätt bidrar till att de transportpolitiska målen uppfylls.

På sådana sträckor där Rikstrafiken upphandlat persontrafik på järnväg av annan trafikutövare än SJ bör SJ ej tillåtas bedriva parallell konkurrerande trafik. Jag föreslår att Rikstrafiken skall bemyndigas att för statens räkning teckna avtal med SJ där SJ:s ensamrätt kombineras med vissa skyldigheter.

Med utgångspunkt i Rikstrafikens roll som bl.a. upphandlare av interregional kollektivtrafik anser jag att tiden är mogen för mer djupgående förändringar av förutsättningarna på marknaden för persontrafik på järnväg. En av utgångspunkterna bör därvid vara att SJ inte skall ha den initiativrätt man i dag har vad gäller interregional persontrafik på järnväg.

Som ett första steg mot en reformerad järnvägspolitik föreslår jag att regeringen tar initiativ till en ordentlig genomlysning av förutsättningarna för att bedriva företagsekonomiskt lönsam persontrafik på järnväg på de sträckor som skall omfattas av SJ:s ensamrätt.

## 2 Uppdraget och arbetets uppläggnig

### *Sammanfattning av uppdraget*

Enligt mina direktiv skall jag utreda verksamhetsmål, preciserade arbetsuppgifter och organisation för den nya myndigheten Rikstrafiken som skall inrättas med huvuduppgift att verka för samordning av den interregionala persontrafiken samt att upphandla viss kollektivtrafik (dir. 1998:46).

Vidare skall jag enligt direktiven utreda riktlinjer för kommande upphandlingar av trafik, former för samverkan med berörda parter inklusive former för ett ökat konsumentinflytande. Jag skall även förbereda uppbyggnaden av myndigheten och därvid vidtaga de åtgärder som krävs för att myndigheten skall kunna börja sin verksamhet den 1 juli 1999.

### *Så här lades utredningsarbetet upp*

I mina direktiv framgår det att jag i utredningsarbetet skall söka samråd med trafikverken, SIKÅ, Kommunikationsforskningsberedningen, NUTEK, Boverket, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Nämnden för offentlig upphandling, länsstyrelser, Överstyrelsen för civil beredskap, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, operatörer, trafikhuvudmän och andra företrädare för kollektivtrafiken, Delegationen för köp av viss kollektivtrafik, Godstransportdelegationen, samt Rådet för jämställdhetsfrågor i kommunikationssektorn<sup>1</sup> och berörda konsumentorganisationer.

<sup>1</sup> Rådet är inte tillsatt varför samråd inte kunnat ske

Utöver de ovan specifikt namngivna har jag samrått med följande myndigheter, organisationer och företag: Statens järnvägar, Glesbygdsverket, Länsstyrelserna i Norrbottens län, Jämtlands län, Värmlands län, Västra Götalands län, Skåne län, Gotlands län samt Stockholms län, SAS, Föreningen Svenskt Flyg, Nordic Rail Group, Mälardalstrafik AB, AB Storstockholms Lokaltrafik, Skånetrafiken, Svenska Vägföreningen, Swebus AB, Destination Gotland, Svenska Flygföretagens Riksförbund, Linjebuss Sverige AB, Svenska Lokaltrafikföreningen, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenska Taxiförbundet, Länstrafiken i Norrbotten AB, Värmlandstrafik AB, Gotlands kommun, Länstrafiken i Jämtlands län, Göteborgsregionens Lokaltrafik AB, Samtrafiken i Sverige AB, Sveriges konsumentråd, Konsumenter i samverkan, Svensk Spårtrafik samt Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva.

Jag kallade under hösten 1998 ovanstående myndigheter, organisationer och företag till två samrådsmöten i Stockholm. Under våren 1999 kallade jag ovanstående myndigheter, organisationer och företag till ett samrådsmöte i Stockholm. Utöver samrådsmötena har jag också hållit individuella samråd med en del av dessa. Deltagarna i samrådsmötena har bidragit med värdefullt material, synpunkter och kommentarer under arbetets gång.

I syfte att följa arbetet med den inriktningsplanering för investeringar i infrastruktur som av regeringen uppdragits åt SIKÄ, och som en förberedelse för Rikstrafikens framtida roll i infrastrukturplaneringsprocessen, har SIKÄ inbjudit utredningen om rikstrafiken att som adjungerad medlem delta i den s.k. Verksgruppen som är styrgrupp för arbetet med den strategiska inriktningsplaneringen.

### *Delbetänkande*

Jag överlämnade den 30 november 1998 mitt delbetänkande *Rikstrafiken – vissa principfrågor* (SOU 1998:148) till statsrådet och chefen för Kommunikationsdepartementet. Mitt arbete hade då varit föremål för ovan beskrivna samråd. Näringsdepartementet kallade den 21 december 1998 bl.a. ovanstående myndigheter, organisationer och företag till en hearing angående delbetänkandet vilken ägde rum i Stockholm den 12 februari 1999.

### *Särskilda uppdrag*

För att biträda mig med utredningsinsatser avseende den nya myndighetens verksamhetsmål, arbetsuppgifter och organisation, upphandlade jag konsulttjänster från Ulf Wennerberg Konsult AB med koncentration till frågor som rör den nya myndighetens styrning, organisation och bildande. I uppdraget har också ingått att medverka vid utarbetandet av mitt slutbetänkande. Ulf Wennerberg har under utredningens gång arbetat integrerat med utredningens sekretariat.

I det praktiska förberedelsearbetet har jag också anlitat en rad konsulter att bistå mig. För en beskrivning av dessa konsulter arbetsinsatser hänvisar jag till bilagan.

*Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, prövning av offentliga åtaganden, samt jämställdhetspolitiska konsekvenser*

Jag har i enlighet med direktivet (dir. 1996:49) om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, direktivet (dir. 1994:23) om att pröva offentliga åtaganden samt direktivet (dir. 1994:124) om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser liksom i mitt delbetänkande analyserat mina förslag utifrån ovanstående direktiv. Jag har i mitt fortsatta arbete inte funnit något som skulle tillföra mer relevans till dessa frågor än det jag anfört i mitt delbetänkande. Vad beträffar de jämställdhetspolitiska konsekvenserna anförde jag i mitt delbetänkande att det även ur ett jämställdhetspolitiskt perspektiv finns anledning att förorda en ökad samverkan inom kollektivtrafiken bl.a. därför att kvinnor är de dominerande användarna av kollektivtrafik i dag. Med en ökad samverkan och ökad kundorientering inom kollektivtrafiken finns det enligt min bedömning anledning att tro att män i högre utsträckning skulle använda sig av den. De förslag som jag lämnade i mitt delbetänkande om ett ökat resenärs- och konsumentinflytande bör enligt min mening kunna bidra till en ökad allmän användning av kollektivtrafiken och därmed till en ökad jämställdhet.

*Fortsatt arbete med att bilda myndigheten Rikstrafiken*

I mina direktiv framgår att jag efter att ha redovisat mitt slutbetänkande den 1 maj 1999 är bemyndigad att förbereda uppbyggandet av myndigheten t.o.m. den 30 juni 1999. I bilagan till detta slutbetänkande redogör jag för arbetet med att bilda myndigheten t.o.m. den 23 april 1999. Jag avser att senast den 30 juni 1999 inkomma med en slutlig rapport över arbetet med att bilda myndigheten Rikstrafiken.



### 3 Interregional trafik i ett samverkande kollektivtrafiksystem

*Mina bedömningar och förslag:*

- Rikstrafiken bör i huvudsak koncentrera sitt arbete till den interregionala kollektivtrafiken men också kunna fungera som en statlig samtalspartner i kollektivtrafikfrågor i stort
- I detta syfte måste goda samverkansformer mellan kollektivtrafikens aktörer etableras
- Ett antal arbetsgrupper inom olika områden bör etableras av Rikstrafiken
- Rikstrafiken måste själv bilda sig en uppfattning om vilka myndigheter och andra aktörer man behöver samverka med och finna de mer exakta formerna för detta
- För att ge Rikstrafiken ett tydligt mandat föreslår jag att Rikstrafiken ges ett ansvar för trafikslagsövergripande frågor för all interregional kollektivtrafik

Enligt mina direktiv skall Rikstrafiken kunna hjälpa, stimulera och förhandla med andra aktörer i syfte att uppnå ett samverkande kollektivtrafiksystem som bidrar till att de transportpolitiska målen uppfylls. Rikstrafikens roll bör härvid vara att i huvudsak koncentrera sitt arbete till den interregionala kollektivtrafikens del i kollektivtrafiksystemet. Det är dock enligt min mening inte möjligt att dra en helt klar gräns vad gäller ansvaret mellan interregional respektive lokal och regional kollektivtrafik. Tvärtom finns det all anledning att poängtera vikten av en god samverkan mellan alla aktörer på kollektivtrafikmarknaden – oavsett om de arbetar med interregional, regional respektive lokal kollektivtrafik. Ett samverkande kollektivtrafiksystem måste innefatta all kollektivtrafik men också trafikens mellanformer, t.ex. taxi, hyrbilar m.m.

### 3.1 Samverkan stärker kollektivtrafiken

I mitt delbetänkande har jag redovisat en mängd motiv till varför en samverkan mellan interregional, lokal och regional kollektivtrafik är viktig. De viktigaste motiven är dels att resenärerna upplever en resa som en odelad helhet och har föga förståelse för sådana problem som administrativa gränser kan föra med sig och dels att kollektivtrafiken som helhet blir mer attraktiv om dess olika delar samverkar.

Jag är övertygad om att en stor del av de problem som såväl resenärerna som trafikotövarna och andra intressenter på kollektivtrafikmarknaden i dag upplever vad gäller den interregionala kollektivtrafiken kan övervinnas genom bättre samverkan mellan marknadens aktörer. I mitt utredningsarbete och genom de samtal jag fört med ett stort antal aktörer har jag funnit att en mycket viktig roll för Rikstrafiken blir att fungera som en statlig samtalspartner i kollektivtrafikfrågor i stort – något som många aktörer i dag saknar. Flera aktörer har till mig sagt att de anser att det statliga ansvaret för kollektivtrafikfrågor i allmänhet och interregional kollektivtrafik i synnerhet är alltför splittrat. De välkomnar därför tillkomsten av Rikstrafiken då man därigenom upplever att man får en samlad ”ingång” till staten i dessa frågor.

Min bedömning är att en förutsättning för att de transportpolitiska målen skall vara möjliga att uppnå är ett ökat användande av kollektiva färdmedel. En förutsättning för ett ökat användande av kollektiva färdmedel är i sin tur att kollektivtrafiken görs mer attraktiv. Rikstrafiken kan härvidlag hjälpa, stimulera och förhandla med aktörerna på kollektivtrafikmarknaden i syfte att göra kollektivtrafiken mer attraktiv. En viktig komponent i ett attraktivt kollektivtrafiksystem är en förbättrad samverkan mellan aktörerna så att resenärerna inte skall märka av administrativa gränser på ett negativt sätt. Jag har under utredningens gång fått klara indikationer på att många av marknadens aktörer redan påbörjat olika projekt som syftar till ökad samverkan. Flertalet av dessa aktörer har också till mig anfört att motivet till att de nu påbörjat sådana projekt är vetskapen om Rikstrafikens tillkomst. På så sätt har Rikstrafiken redan innan verksamheten påbörjats fungerat som en katalysator för ökad samverkan inom kollektivtrafikområdet.

Ett annat mycket viktigt motiv till ökad samverkan inom kollektivtrafikområdet är förbättrad ekonomisk effektivitet ur såväl samhällets som ur de enskilda aktörernas synvinkel. Ur statens synvinkel, och ytterst ur skattebetalarnas synvinkel, finns mycket att spara genom att Rikstrafiken innan man går in i en upphandlingssituation med alla medel försöker uppnå en bättre fungerande interregional kollektivtrafik genom ökad samverkan. Först därefter, om ansträngningarna att få till stånd trafik eller på andra sätt förbättra situationen för resenärerna misslyck-



ats, bör Rikstrafiken engagera sig i upphandling av interregional kollektivtrafik. Den upphandlingen, som skall ske funktionellt, dvs. utan att man i förväg bestämmer trafikslaget, bör i sin tur också kunna innebära besparingar jämfört med i dag, då de flesta upphandlingar av interregional trafik som staten är engagerad i är predestinerade till tågtrafik.

Det är också enligt min mening självklart att om Rikstrafiken skall kunna vinna framgång i sina upphandlingar måste dessa föregås av en klar strategi om *vad* man bör upphandla i syfte att på bästa sätt bidra till de transportpolitiska målen. För att formulera en sådan strategi krävs i sin tur en gedigen analys och utredning av kollektivtrafikmarknaden. Analysen och utredningen bör ha sin utgångspunkt i det interregionala resandet men kan inte begränsas till detta, om man skall uppnå en effektiv samordning.

Jag har i mitt delbetänkande formulerat behovet av analys och utredning innan upphandling av trafik sker på följande vis: *”Rikstrafikens arbete bör vara utvecklings- och processinriktat. Ett grundläggande element i en sådan inriktning är att utreda vilka behov och önskemål som resenärerna har vad beträffar den interregionala kollektivtrafiken och vilka möjligheter marknadens aktörer har att tillfredsställa dessa. En sådan utredning bör kunna ske genom trafikslagsövergripande marknadsundersökningar och andra typer av dialog med resenärer och marknadens aktörer, samhällsekonomiska beräkningar, sannolikhetsbedömningar, s.k. benchmarking och andra analysmetoder. Processen bör ske i samråd med resenärsrepresentanter, trafikhuvudmän och trafikutövare. Rikstrafiken bör också skaffa sig en samlad bild över motsvarande processer inom trafikhuvudmannasfären.”*

En viktig förutsättning för att Rikstrafiken skall kunna bidra till en ökad samverkan i den interregionala kollektivtrafiken är dock att situationen på tågtrafikmarknaden klargörs från statsmakternas sida - något jag återkommer till i kapitel 7. Min bedömning är att Rikstrafiken till att börja med kommer att få hantera brister i den interregionala kollektivtrafiken som bl.a. beror på den bristande konkurrensen på tågtrafikmarknaden men också den ojämna befolkningsfördelningen i landet. Detta är ett viktigt skäl till att situationen på tågtrafikmarknaden måste klargöras. Ett annat skäl är att ett sådant klargörande skulle skapa grunden för framtida funktionella upphandlingar.

En ökad konkurrens på tågtrafikmarknaden och en mindre direkt fokusering på tågtrafik i upphandlingarna skulle enligt min bedömning kunna bidra till att behovet för Rikstrafiken att hantera tågtrafikfrågor skulle minska och resurserna istället användas till mer utvecklingsinriktade åtgärder vad gäller den interregionala kollektivtrafiken i stort.

## 3.2 Samverkan med kollektivtrafikens aktörer

En förutsättning för att Rikstrafiken skall kunna bli framgångsrik i sitt arbete är att goda samverkansformer mellan Rikstrafiken och resenärerna, andra myndigheter, branschorganisationer, trafikhuvudmännen, trafikutövare och andra aktörer kan etableras.

En av myndighetschefens viktigaste uppgifter, utöver det övergripande ansvaret att leda och samordna myndighetens arbete, blir att just etablera goda samverkansformer mellan Rikstrafiken och andra aktörer på kollektivtrafikmarknaden.

Förmågan hos Rikstrafikens personal att etablera och bibehålla goda sociala och yrkesmässiga kontakter kommer att vara avgörande för myndighetens förmåga att nå framgång i sitt arbete.

Jag har i mitt delbetänkande bl.a. föreslagit att Rikstrafiken skall utreda vilka behov och önskemål som resenärerna har vad beträffar den interregionala kollektivtrafiken och vilka möjligheter marknadens aktörer har att tillfredsställa dessa. Detta bör vara ett första steg till förbättrad samverkan med resenärerna. Ett mer bestående och kontinuerligt sätt att få till stånd en ökad samverkan med resenärerna är förbättra dialogen mellan resenärerna och de inblandade aktörerna. Detta kan göras på olika sätt vilka jag tagit upp exempel på i mitt delbetänkande.

För samverkan mellan Rikstrafiken och andra myndigheter torde det bli svårt att i alla lägen samverka bilateralt. Det är enligt min mening bättre att exempelvis etablera ett antal arbetsgrupper inom olika aktuella områden som Rikstrafiken skall arbeta med. Dessa arbetsgrupper kan t.ex. bestå av representanter för andra myndigheter, trafikutövare, resenärer m.m.

Min uppfattning är att Rikstrafiken kommer att behöva ha en nära samverkan med följande myndigheter: Banverket, Vägverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, SIKA, Konkurrensverket, Konsumentverket, NOU, KFB, Boverket, Glesbygdsverket, Energimyndigheten, Turistdelegationen, RRV, NUTEK, Naturvårdsverket, ÖCB samt länsstyrelserna.

Av de myndigheter som Rikstrafiken kommer att ha nära samverkan med finns det enligt min mening särskild anledning att lyfta fram behovet av samverkan med SIKA.

Även när det gäller samverkan mellan Rikstrafiken och branschorganisationer, trafikhuvudmän, trafikutövare, intressentgrupper samt andra aktörer kommer det vara svårt att i alla frågor samverka bilateralt. Bilateral samverkan kommer främst att bli aktuellt i upphandlingsärenden. Vissa branschgemensamma frågor bör enligt min mening

kunna behandlas genom att referensgrupper etableras. I vissa fall bör dessa intressenter också kunna involveras i arbetsgrupperna.

*Til syvende og sidst* är det dock Rikstrafiken själv som måste bilda sig en uppfattning om vilka myndigheter och andra aktörer man behöver samverka med och finna de mer exakta formerna för en sådan samverkan.

### 3.3 Rikstrafikens ansvar

I mina direktiv framgår att ”*Rikstrafiken skall inte vara ett centralt planeringsorgan för kollektivtrafik. Rikstrafiken ska inte heller ta över de uppgifter inom kollektivtrafikområdet som ligger på Vägverket och Banverket i deras roller som sektorsmyndigheter, ej heller uppgifter inom andra myndigheters ansvarsfält.*”

Jag har i mitt delbetänkande konstaterat att Rikstrafiken inte kan tvinga fram samverkan men att man bör kunna stimulera fram ökad samverkan bl.a. genom att utnyttja den upphandlingsmodell som myndigheten förfogar över på rätt sätt. Rikstrafikens bör endast träda in och upphandla interregional kollektivtrafik där det är uppenbart att ett marknadsmisslyckande<sup>2</sup> föreligger. Jag förordar också en funktionell upphandling i kombination med den s.k. nettomodellen med en prissättning baserad på marknadsekonomiska principer. Detta torde enligt min mening vara den bästa garantin för att Rikstrafiken inte utvecklas till ett centralt planeringsorgan för kollektivtrafiken.

I mitt delbetänkande föreslog jag att Rikstrafiken aktivt skall stödja Vägverkets fortsatta arbete med det nationella kollektivtrafikprogrammet på väg och där särskilt ägna uppmärksamhet åt trafikslagsövergripande frågor. I takt med att övriga trafikverk förtydligar ett sektorsansvar bör Rikstrafiken samverka även med dessa och också i dessa fall ägna särskild uppmärksamhet åt trafikslagsövergripande frågor.

Vad beträffar Rikstrafikens medverkan i infrastrukturplaneringsprocessen föreslog jag att Rikstrafikens roll skall bli att bidra med visioner och scenarier över troliga utvecklingsvägar för kollektivtrafiken i sin helhet. Detta kommer i sin tur att kräva en omfattande samverkan mellan Rikstrafiken och marknadens aktörer. Min bedömning är att infrastrukturplaneringsprocessen redan i dag är så strukturerad och formaliserad att Rikstrafiken kommer få en likvärdig roll i processen som de övriga parterna. Rikstrafikens bidrag till processen kommer främst att

<sup>2</sup> Som jag i detta fall definierar som en situation där samhällsekonomiskt lönsam och efterfrågad interregional kollektivtrafik inte tillhandahålls av vare sig de kommersiella aktörerna eller av trafikhuvudmännen.

bestå av det trafikslagsövergripande resenärsperspektivet som trafikverken ännu inte hunnit utveckla fullt ut. Jag nödgas dock konstatera att dessa frågor är så pass komplexa liksom relationerna mellan de inblandade parterna, att Rikstrafiken kommer att behöva tid att växa in i sin roll i infrastrukturplaneringsprocessen.

Min bedömning är att balansgången mellan Rikstrafikens möjligheter att agera som självständig myndighet och regeringens önskan att Rikstrafiken inte skall gå in på andra myndigheters ansvarsfält kommer bli synnerligen svår om inte Rikstrafiken skall bli tandlös. I praktiken bedömer jag det som omöjligt att klara den balansgången utan ett "givande och tagande" från alla parter sida.

För att ge Rikstrafiken ett tydligt mandat i sitt arbete föreslår jag att Rikstrafiken ges ett ansvar för trafikslagsövergripande frågor för all interregional kollektivtrafik.

## 4 Verksamhetsmål och arbetsuppgifter

*Mina bedömningar och förslag:*

- Myndigheten måste själv, utifrån instruktion och regleringsbrev, detaljutforma sina arbetsuppgifter ur ett operationellt perspektiv
- Rikstrafiken kan bidra till de transportpolitiska målen genom sin huvuduppgift: att verka för samordning av den interregionala kollektivtrafiken
- Rikstrafiken kan också bidra till de transportpolitiska målen genom upphandling av interregional kollektivtrafik
- Bästa möjliga samhällsekonomiska utfall skall på sikt säkras i upphandlingarna
- Som ett provisorium vad beträffar delmålet om ett tillgängligt transportsystem föreslår jag att Rikstrafiken formulerar effektmål vad gäller den interregionala kollektivtrafiken
- Rikstrafiken bör ha rätt att upphandla internationell trafik om detta kan bidra till att uppnå de transportpolitiska målen
- Rikstrafikens möjligheter att upphandla sådan trafik är helt beroende på om motsvarande part finns på andra sidan gränsen
- Rikstrafiken bör i samråd med bl.a. trafikverken och KFB ta fram ett forsknings- och utvecklingsprogram för den interregionala kollektivtrafiken

Jag har i mitt delbetänkande *Rikstrafiken – vissa principfrågor* föreslagit övergripande verksamhetsmål för Rikstrafiken samt utifrån dessa preciserat ett antal arbetsuppgifter för Rikstrafiken syftande till att myndigheten skall kunna utföra sin huvuduppgift: att utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv verka för att åstadkomma ett samverkande kollektivtrafiksystem som bidrar till att de transportpolitiska målen uppfylls.

Många av dessa förslag är medvetet allmänt hållna och täcker såväl lokal, regional som interregional kollektivtrafik. De skall ses som en palett av övergripande förslag som i tillämpliga delar kan användas av Rikstrafiken i dess arbete avseende den interregionala kollektivtrafiken. Det slutliga valet måste göras av myndigheten när den bildats.

## 4.1 Verksamhetsmål

Jag konstaterade i mitt delbetänkande att regeringen gett SIKA i uppdrag att i samverkan med en rad myndigheter, bl.a. utredningen om Rikstrafiken, vidareutveckla mått och metoder för att precisera etappmål för de transportpolitiska delmålen. Vad gäller utredningen om rikstrafiken avser samverkan etappmålen om tillgänglighet och en positiv regional utveckling. SIKAs uppdrag skall delredovisas den 1 maj 1999 och slutredovisas den 31 januari 2000 respektive 1 maj 2000 vad avser den senare frågan.

När det gäller verksamhetsmålen hade jag ursprungligen tänkt att i detta slutbetänkande föra ett resonemang kring SIKAs fortsatta arbete med att precisera etappmål för de transportpolitiska delmålen. Dessvärre tvingas jag konstatera att påbörjandet av detta arbete inte gått så snabbt som jag ursprungligen trodde att det skulle göra. De olika arbetsgrupperna som bildats för det fortsatta arbetet har i de fall som rör denna utredning ännu så länge bara hunnit träffas ett fåtal gånger och arbetet har ännu inte resulterat i några substantiella slutsatser. Huvuddelen av arbetet i dessa arbetsgrupper kommer att bedrivas under senare delen av våren och hösten innevarande år. Utredningen kommer att fram till dess att Rikstrafiken bildats delta i arbetet och sedan överlämna arbetsmaterial och dylikt till myndigheten så att arbetet kan fortgå utan avbrott.

Jag vill understryka vikten av att Rikstrafiken när den bildats aktivt deltar i det fortsatta arbetet, då de preciserade etappmålen för de transportpolitiska delmålen på många sätt kommer att påverka Rikstrafikens framtida arbete.

Jag har i mitt delbetänkande fört vissa resonemang kring den interregionala kollektivtrafiken och de transportpolitiska delmålen om ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling. Motivet till att jag koncentrerade mina resonemang och förslag i mitt delbetänkande till just dessa delmål var att jag ansåg att dessa var de mest relevanta för Rikstrafikens framtida verksamhet. I den kommersiellt bedrivna interregionala kollektivtrafiken är det enligt min mening främst respektive trafikverk som bör ha huvudansvaret för att de aktuella trafikslagen skall bidra till uppfyllandet av samtliga transportpolitiska mål. Detta då det främst är dessa myndigheters utformning av trafiksystemet i stort som påverkar de enskilda aktörernas möjligheter att bidra till uppfyllandet av dessa mål.

Möjligheterna att påverka trafiksystemet i en sådan riktning att den kommersiella interregionala kollektivtrafiken bidrar till uppfyllandet av

de transportpolitiska målen ligger enligt min mening främst i utformningen av förutsättningarna för trafiksystemet i stort. Det vill säga infrastruktur, lagstiftning och övrigt regelverk. Min mening är därför att det bästa sättet för Rikstrafiken att bidra till uppfyllandet av de transportpolitiska målen är att arbeta med sin huvuduppgift: att verka för samordning av den interregionala kollektivtrafiken. På så sätt bör den interregionala kollektivtrafikens attraktivitet kunna öka och också dess andel av det interregionala resandet.

Rent operativt ligger Rikstrafikens möjligheter att bidra till de transportpolitiska målen främst i de upphandlingar av interregional kollektivtrafik som kan bli aktuella. Hela resan måste beaktas i detta sammanhang. Trafiksäkerhetsfrågor och miljöfrågor är härvidlag mycket viktiga frågor, men jag konstaterar att det för dessa mål redan i dag finns metoder och mått och att de redan används i olika sammanhang och att det på dessa områden finns andra aktörer som driver på utvecklingen. Just när det gäller målen om ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling finns det ett stort behov av insatser och det är naturligt för Rikstrafiken att fokusera på dessa frågor. Rikstrafiken fyller enligt min mening en lucka på myndighetsområdet när det gäller dessa frågor. Visserligen bör Rikstrafiken fokusera på frågorna om ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling, det betyder dock inte att de övriga målen skall negligeras.

Min bedömning är att Rikstrafiken kan påverka trafiklösningar i de upphandlingar man kan komma att genomföra genom att dels ställa vissa krav i anbudsfrågan, dels genom en professionell utvärdering av anbud och inte minst genom valet av trafikslag eller trafikslagsmix. Ett grundläggande ambition i Rikstrafikens upphandlingar bör vara att bästa möjliga samhällsekonomiska utfall säkras. Det betyder i sin tur att samtliga transportpolitiska mål på sikt skall ingå i den samhällsekonomiska kalkyl som bör göras som ett led i utvärderingen av anbud.

#### *Möjligheter att utveckla mål för regional utveckling*

I arbetet med att ta fram delmål för en positiv regional utveckling har det framkommit att målet i huvudsak är av selektiv karaktär och avser riktade åtgärder till och inom en avgränsad region, vilket troligen medför att det blir nödvändigt att följa upp delmålet främst inom ramen för den samlade regionala utvecklingsplaneringen. I denna kan insatserna i transportsystemet bedömas utifrån ett helhetsperspektiv på samhällsplanering och utvecklingsfrågor.

Den hittillsvarande hypotesen är att det finns svårigheter att inom ramen för detta delmål utveckla kvantifierade nationella etappmål som

kan fångas in i generella planeringssystem eller följas upp på riksnivå. Denna hypotes ligger också i linje med vad som tidigare redovisats t.ex. av NUTEK i underlaget till Kommunikationskommittén (PM Dnr 40-96-5854) och av SIKA i den lägesanalys som redovisats inom ramen för inriktningsplaneringen (SIKA-rapport 1998:8). I arbetet diskuteras också om det går att finna former för en uppföljning i övergripande transportpolitiska sammanhang som inriktas på indikatorer och avgränsade mått i enlighet med vad som anges i SIKA:s måluppdrag, kanske delvis hämtade från praktikfall i den regionala utvecklingsplaneringen.

Jag vill poängtera att ovanstående hypotes dragits mitt i arbetet och att det därför inte på något vis kan betraktas som ett slutligt ställningstagande vad beträffar möjligheterna att utveckla mål för regional utveckling.

#### *Mål/mått för tillgänglighet*

När det gäller arbetet med att ta fram delmål vad beträffar tillgänglighet har hittills framkommit att tillgänglighet innefattar många dimensioner som är ett uttryck för de komplicerade och mångfacetterade samband som finns mellan transportsystemet och samhället i stort, oavsett hur begreppet tillgänglighet definieras och avgränsas. I grunden handlar tillgängligheten om förutsättningarna för att nå olika aktiviteter och funktioner i samhället. Detta är i sin tur beroende av en rad olika förhållanden, bl.a. lokaliseringen av bostäder, arbeten och service av olika slag. Hit hör också vilket utbud av transporter och andra kommunikationsmedel som finns tillgängligt samt vilken kapacitet, prestanda, komfort, tillförlitlighet, tidsförbrukning och kostnad som kännetecknar alternativen och hur olika transportmöjligheter kan kombineras m.m.

## 4.2 Operationella verksamhetsmål

För att möta det övergripande transportpolitiska målet om att *"...säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet"* nedbrutet i delmålen om ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling, bör effektmål kunna formuleras kring den interregionala kollektivtrafiken. Dessa bör i sin tur utgöra operationella verksamhetsmål för Rikstrafiken.

Som framgår i avsnitt 4.1 finns det svårigheter att inom ramen för delmålet om en positiv regional utveckling utveckla kvantifierade nationella etappmål som kan fångas in i generella planeringssystem eller



följas upp på riksnivå. Som ett provisorium vad beträffar delmålet om ett tillgängligt transportsystem föreslår jag att Rikstrafiken formulerar effektmål vad gäller den interregionala kollektivtrafiken med ungefär det innehåll nedanstående exempel visar. Detta exempel kan också utgöra en utgångspunkt för Rikstrafikens delaktighet i arbetet med att formulera etappmål för de transportpolitiska delmålen.

Delmål	Effektmål	Effektmått
Tillgänglighet med transportsystemet – grundläggande transportförsörjning i hela landet	(1) Ett ökat utbud av interregional kollektivtrafik	Totalt antal tidtabell-kilometer i interregional trafik
	(2) Ett ökat antal län i landet vilka har direkta interregionala kollektivtrafikförbindelser	Antal interregionala förbindelser
	(3) Fler städer kunna använda den interregionala kollektivtrafiken	Andel av befolkningen som kan använda den interregionala kollektivtrafiken (%)
	(4) Kortare restid i interregional kollektivtrafik	Tid per interregional resa
	(5) Ökad kvalitet i interregional kollektivtrafik	”Nöjd kund-index”

Jag vill i detta sammanhang poängtera att det finns anledning för Rikstrafiken att vidareutveckla de operationella verksamhetsmålen när myndigheten bildats och i takt med att dess roll klarnar. Rikstrafiken bör också prioritera ett aktivt utvecklingsarbete vad gäller alternativa metoder och mått kring dessa frågor. En viktig utgångspunkt i det vidare utvecklingsarbetet både vad beträffar de operationella verksamhetsmålen och utveckling av alternativa metoder och mått är att resenärsperspektivet beaktas.

### 4.3 Arbetsuppgifter

Enligt min åsikt är det i huvudsak myndigheten själv som, utifrån instruktion och regleringsbrev, skall detaljutforma sina arbetsuppgifter ur ett operationellt perspektiv.

Som grund för detta arbete föreslår jag att nedanstående förslag till arbetsuppgifter för Rikstrafiken som jag redogjort för i mitt delbetänkande används:

- regelbundet följa kollektivtrafikmarknaden och kartlägga brister i den interregionala kollektivtrafikförsörjningen,
- genom visions- och scenarieteknik som en integrerad del i arbetsprocessen bidra med orsakssamband och förklaringar till ovanstående uppgift samt att använda visioner och scenarier som ett instrument att stämma av utvecklingen mot,
- verka för samordning av kollektivtrafiken i syfte att förbättra den interregionala kollektivtrafikförsörjningen,
- med hjälp av informationsverktyget förbättra dialogen mellan resenärer och marknadens aktörer samt för att sammanställa, samordna och sprida information till resenärerna om denna uppgift inte ankommer på annan myndighet eller annat organ,
- upphandla viss interregional persontrafik som inte kan bedrivas på kommersiell basis eller som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi.

Det perspektiv som skall vara framträdande i Rikstrafikens arbete med ovanstående operativa arbetsuppgifter är det interregionala. Jag anser dock att även om det finns en formell gräns mellan vad som skall anses vara interregional respektive regional och lokal trafik – jag har själv föreslagit att interregional trafik skall definieras som trafik som sker på avstånd överstigande tio mil eller trafik som överskrider en länsgräns – kommer det att vara svårt att i Rikstrafikens samordnande roll dra så exakta gränser. Varken den interregionala, regionala eller lokala kollektivtrafiken kan ses isolerat från varandra. Däremot bör det enligt min mening vara lättare att dra en klar gräns för Rikstrafikens ansvar i de upphandlingar som kan bli aktuella.

### *Internationell trafik*

Det framgår av mina direktiv att jag skall överväga om Rikstrafiken skall få rätt att utnyttja anslagsmedel för att upphandla även viss internationell trafik.

I det vidare utredningsarbetet har jag funnit att de problem som i dag finns vad gäller kollektivtrafik över nationsgränser främst är att hänföra till järnvägstrafiken och till vissa färjelinjer. Vad gäller problemen på järnvägssidan är dessa främst av administrativ natur eller hänförliga till att infrastrukturen på ömse sidor av gränsen kan vara av olika standard och kvalitet. Infrastrukturproblemen måste lösas genom de normala infrastrukturplaneringsprocesserna i respektive land och i samverkan mellan länderna. När det gäller de administrativa problemen mellan järnvägsförvaltningarna måste de lösas genom den övergripande järnvägspolitiken.

När det gäller huruvida Rikstrafiken skall ha rätt att utnyttja anslagsmedel för att upphandla även viss internationell trafik anser jag att Rikstrafiken bör ha rätt att upphandla sådan trafik om detta kan inrymmas inom den ram som står till Rikstrafikens förfogande och om detta på ett positivt sätt kan bidra till att uppnå de transportpolitiska målen. Rikstrafikens möjligheter att upphandla internationell trafik är helt beroende på om motsvarande part finns på andra sidan gränsen.

Min uppfattning är att Rikstrafikens eventuella upphandlingar av internationell trafik bör kunna inrymmas inom samma rutiner som gäller vid upphandling av trafik inom landet.

På ett mer övergripande plan föreställer jag mig att Rikstrafikens roll på detta område kan bli att fungera som regeringens kontakt, och i förekommande fall samtalspartner, gentemot aktuella statliga myndigheter i andra länder. En annan roll kan vara att vara behjälplig med att förmedla kontakter mellan lokala och regionala organ i Sverige och deras motsvarigheter i andra länder.

### *Forskning och utveckling*

Jag har i mitt delbetänkande konstaterat att forskning och utveckling utgör viktiga underlag för beslut inom kollektivtrafikområdet och att Rikstrafiken i detta sammanhang bör spela en aktiv roll som initiativtagare till forsknings- och utvecklingsprojekt i de delar som hör till myndighetens ansvarsområde – inte minst från ett resenärsperspektiv.

Redan i dag pågår forskning kring många frågor som rör den interregionala kollektivtrafiken, bl.a. i trafikverkens och KFB:s regi. Rikstrafiken bör genom att ta ansvar för trafikslagsövergripande frågor för

all interregional kollektivtrafik kunna ta aktiv del i den redan existerande forskningen men också bidra med nya områden. Några sådana områden jag gärna vill lyfta fram är resenärernas ställning i den interregionala kollektivtrafiken och den interregionala kollektivtrafikens organisation.

Jag anser därför att Rikstrafiken i samråd med bl.a. trafikverken och KFB bör ta fram ett forsknings- och utvecklingsprogram för den interregionala kollektivtrafiken.

Jag skisserar i det följande idéer som exempel på sådant som Rikstrafiken i samråd med KFB och andra berörda parter bör kunna överväga att satsa forsknings- och utvecklingsmedel i:

- Vilken roll kan trafikens mellanformer, t.ex. hyrbil, taxi, bilpooler m.m., spela för ökad tillgänglighet och hållbarhet i det interregionala kollektivtransportsystemet?
- Hur skall kopplingen mellan det interregionala kollektivtrafiksystemet och privatbilen utvecklas?
- Vad kan göras för att utveckla de interregionala trafikslagens terminaler och hållplatser m.m.?
- Hur kan informationen om den interregionala kollektivtrafiken till resenärerna kunna förbättras?
- Vilka möjligheter finns att utveckla existerande kort-, biljett- och betalssystem till ännu mer trafikslagsövergripande kombinationsmöjligheter? Kan en koppling när det gäller interregional kollektivtrafik ske till det av SLTF initierade projektet om ett samordnat kollektivtrafikkort?
- Hur kan hanteringen av bagage förbättras inom den interregionala kollektivtrafiken?
- Hur kan begreppet "Hela resan" kunna förverkligas utifrån ovanstående frågeställningar?
- Hur kan metoderna att göra marknadsundersökningar och uppföljningar av den interregionala kollektivtrafiken förbättras?
- Vilka värderingar styr resenärernas efterfrågan av interregional kollektivtrafik och den därtill kopplade betalningsviljan?
- Hur stämmer dessa värderingar överens med utformningen av det interregionala kollektivtrafikutbudet?
- Hur kan de ekonomiska incitamenten för trafikutövarna utvecklas?
- Hur kan en funktionell nettoupplandningsmodell vidareutvecklas?
- Vilka effekter kan styvare tidtabeller i det interregionala kollektivtransportsystemet få?
- Hur kan dynamiken i infrastrukturplaneringsprocessen öka så att "rätt" objekt prioriteras sett utifrån resenärernas efterfrågan?

## 5 En funktionell upphandlingsmodell m.m.

### ***Mina bedömningar och förslag:***

- Varje upphandling som Rikstrafiken genomför är unik där hänsyn måste tas till de faktiska förutsättningarna
- Inom ramen för målstyrningsmodellen bör en strategi om *vad* Rikstrafiken bör upphandla tillställas regeringen för godkännande
- Rikstrafiken bör därefter ges mandat att genomföra planerna givet de formella och budgetmässiga restriktioner som finns
- Den process efter vilken upphandling kommer att ske styrs bl.a. av kraven i LOU
- Upphandlingarna bör innehålla olika typer av incitament
- En sund konkurrens inom och mellan de kollektiva trafikslagen är den bästa garantin för att biljettpriserna inte skall öka i snabbare takt än konsumentprisindex
- Prissättningen i den interregionala kollektivtrafiken bör baseras på marknadsekonomiska principer
- Rikstrafiken bör verka för att ett lättillgängligt informationssystem skapas där dels spännvidden i biljettpriserna på enskilda sträckor visas och dels biljettprisernas utveckling i den interregionala kollektivtrafiken skall kunna följas och om möjligt jämföras mot t.ex. konsumentprisindex
- De speciella problem som finns vad gäller prisutvecklingen av flygresor till och från norra Sverige samt mellan Gotland och fastlandet bör studeras av Rikstrafiken
- Rikstrafikens upphandlingar bör kunna göras löpande och kunna innebära olika avtalslängder och inte vara låsta av vare sig kalenderår eller budgetår om detta leder till effektivitetsvinster

I mina direktiv framgår bl.a. att ett av de instrument som Rikstrafiken förfogar över är upphandling av trafik: *"Där det inte finns förutsättningar för att kommersiellt driva interregional trafik, eller där trafik inte kan upprätthållas i trafikhuvudmännens regi, skall staten genom Rikstrafiken kunna upphandla transportpolitiskt motiverad interregional persontrafik. Rikstrafiken skall sträva efter att minimera kostnaden*

*för den upphandlade trafiken. Alternativa trafiklösningar bör därför systematiskt utvärderas och jämföras. Rikstrafiken skall kunna upphandla trafik oberoende av trafikslag.”*

För att klara denna arbetsuppgift har jag i mitt delbetänkande föreslagit att en funktionell upphandling i kombination med den s.k. nettomodellen i första hand bör väljas som modell för Rikstrafikens upphandlingar. Jag föreslog också att Rikstrafiken redan från början skulle välja att upphandla enligt nettomodellen och att en funktionell upphandling gradvis skulle introduceras, där valet av bl.a. trafikslag överläts till anbudsgivarna baserat på mål och förutsättningar i anbudssunderlaget.

En annan viktig sak att uppmärksamma är det faktum att varje upphandling eller annan åtgärd som Rikstrafiken genomför måste betraktas som unik och hänsyn måste tas till de individuella förutsättningarna i varje enskilt fall. Rikstrafiken måste därför i samråd med NOU vidareutveckla upphandlingsmetodiken.

Jag har i mitt delbetänkande föreslagit att målstyrningsmodellen bör läggas till grund för regeringens styrning av Rikstrafiken vad gäller upphandlingen av interregional kollektivtrafik. I avsnitt 3.1 för jag fram att Rikstrafikens upphandlingar måste föregås av en klar strategi på objektnivå om *vad* man bör upphandla i syfte att på bästa sätt bidra till uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Som en mer praktisk grund för målstyrningsmodellen föreslår jag att denna strategi tillställs regeringen för godkännande, lämpligen i det årliga budgetunderlaget, och att Rikstrafiken därefter ges mandat att genomföra planerna givet de formella och budgetmässiga restriktioner som finns.

Även om Rikstrafiken skall upphandla interregional kollektivtrafik funktionellt är det dock min bestämda uppfattning att det inte över en natt går att förändra dagens system, utan att det med all säkerhet blir frågan om en ganska lång övergångstid innan en fullt funktionell upphandlingsmodell kan introduceras. Detta betyder i sin tur att det tågtrafikutbud som staten i dag upphandlar säkert kommer att bestå mer eller mindre i nuvarande form under en förutsebar framtid. Enligt min mening ligger det i skattebetalarnas intresse att den tågtrafiken bedrivs så kostnadseffektivt som möjligt.

## 5.1 Lagstiftning och regelverk

I mitt delbetänkande konstaterade jag att utgångspunkten för de upphandlingar som Rikstrafiken kan komma att genomföra är lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Därtill finns ytterligare bestämmelser som reglerar stöd till landtransporter samt särskilda be-

stämmelser för upphandling av flygtrafik, bl.a. rådets direktiv 95/18/EG samt förordningarna 1191/69 EEG, 349/83 EEG, 13/92 EEG, samt 38/93 EEG. Det framgår också av mina direktiv att i övrigt skall rådets förordning (EEG) nr 1107/70 av den 4 juni 1970 om stöd till transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar med ändringar nr 1473/75, 1658/82, 1100/89 och 3578/92 samt rådets förordning (EEG) nr 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar med ändring nr 1893/91 tillämpas i upphandlingar.

## 5.2 Upphandlingsprocessen

Den process efter vilken Rikstrafiken kommer att upphandla interregional kollektivtrafik är redan i dag tämligen given utifrån de krav om af-färsmässighet utan ovidkommande hänsyn som ställs upp i LOU samt i ovan beskrivna direktiv och förordningar. Processen för upphandling av interregional kollektivtrafik kommer därför att i grova drag innehålla följande element efter det att strategin för *vad* som bör upphandlas god-känts av regeringen:

### *Kravspecifikation*

Utarbetandet av en kravspecifikation är den viktigaste delen av Rikstrafikens upphandlingsprocess. Det är också inom detta område som Rikstrafiken i samverkan med olika parter, bl.a. KFB, bör lägga ner avsevärda utvecklingsresurser för att utveckla en större funktionalitet i upphandlingen.

### *Anbudssunderlag*

I Rikstrafikens anbudsunderlag bör återfinnas bl.a. kravspecifikationen, ersättningsformen, avtalsvillkor, tidsplan, upphandlingsformen, urvalskriterier, krav på kvalitetssäkring samt administrativa och kommersiella villkor.

### *Infordran av anbud/annonsering*

Min bedömning är att Rikstrafikens upphandlingar i de allra flesta fall kommer att överstiga det tröskelvärde som anges i LOU. Upphandlingen skall därför annonseras i de Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Upphandlingen bör också annonseras eller bekantgöras på annat lämpligt sätt.

*Rapporteringsskyldighet i vissa fall*

Enligt LOU finns det i vissa fall rapporteringsskyldighet till EFTA:s övervakningsmyndighet (ESA) vid avsteg från LOU eller om ESA så begär. Rikstrafiken bör rutinmässigt utarbeta rapporter avseende samtliga upphandlingar man gör så att dessa om så är nödvändigt kan vidarebefordras till ESA.

*Mottagande och öppnande av anbud*

Anbudet bör öppnas vid en förrättning med minst två av Rikstrafikens tjänstemän närvarande. Anbudet skall föras upp på en förteckning. Anbudet får inte öppnas av registrator i den löpande postöppningen. Anbudet skall därför märkas på kuvertet eller emballaget.

*Kontroll av anbudsgivare*

Endast sådana anbudsgivare skall antas som, då sådan skyldighet föreligger, är registrerad för betalning av mervärdesskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter. Rikstrafiken bör utarbeta rutiner för inhämtande av sådana uppgifter i de fall de är aktuella från de aktuella anbudsgivarna.

*Utvärdering och prövning av anbud*

Rikstrafiken bör utarbeta rutiner för sammanställning och utvärdering av anbud. Vid prövning av anbud bör enligt min bedömning normalt gälla att alternativregeln i LOU om att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet vinner. I förekommande fall skall nollställning ske, dvs. komplettering av anbud för ökad jämförbarhet.

*Beslut i löpande upphandlingsärenden*

Rikstrafiken skall självständigt kunna fatta beslut i löpande upphandlingsärenden. Beslut bör enligt min mening fattas av myndighetschefen. När det gäller mer principiella beslut om inriktning av upphandlingar och dylikt, eller i särskilt känsliga upphandlingsärenden, bör det övervägas om beslut istället skall fattas av Rikstrafikens styrelse.

*Underrättelse*

Den som lämnat det anbud som antagits skall underrättas om detta snarast möjligt. Även de anbudsgivare vars anbud inte antagits bör underrättas så snart som möjligt.

*Dokumentation och kvalitetssäkring*

LOU ställer vissa krav på dokumentation på vissa moment i upphandlingen. Rikstrafiken bör utarbeta rutiner för sådan dokumentation. På talan av leverantör kan länsrätt ingripa i pågående upphandling och



ålägga den upphandlande enheten (Rikstrafiken) att vidta åtgärder för att rätta till felaktigheter i förfarandet. Länsrätten har även rätt att besluta att upphandlingen skall ställas in eller göras om. I vissa fall (efter avslutad upphandling) kan tingsrätt utdöma skadestånd. Det är därför av vikt att Rikstrafiken utarbetar kvalitetssäkrade rutiner för upphandling så att alla inblandade parter upplever att Rikstrafikens upphandlingar håller hög kvalitet. På så sätt kan också överprövning av upphandlingsärenden samt eventuella krav på skadestånd vid felaktig hantering av ärenden undvikas.

#### *Avtal*

Rikstrafiken bör i samverkan med NOU och Statskontoret utveckla ett standardavtal som i så stor utsträckning som möjligt används vid upphandling av trafik. Rikstrafiken bör vidare utarbeta rutiner för själva avtalsskrivningen. Min bedömning är att avtal för Rikstrafikens räkning skall undertecknas av myndighetschefen.

#### *Utbetalning av upphandlade trafik tjänster*

Utbetalning av medel för upphandlade trafik tjänster bör normalt ske en gång per kvartal.

#### *Sekretess*

Då upphandlingar är hemliga till dess att de är avslutade bör Rikstrafiken utarbeta interna rutiner som säkerställer sekretess.

## 5.3 Incitament i upphandling av trafik

I de fall Rikstrafiken bedömer att upphandling av trafik är nödvändig får man också stor makt genom de krav som man kan ställa i upphandlingen. För att då säkerställa att Rikstrafikens och trafikutövarens mål sammanfaller är det enligt min mening väsentligt att upphandlingen innehåller olika typer av incitament. Incitament kan vara av två slag: positiva och negativa. Syftet är dock detsamma, nämligen att stimulera trafikutövaren till ett visst önskvärt beteende.

Generellt kan man säga att alla avtal innehåller ett ekonomiskt grundläggande incitament som utgår från att trafikutövaren skall få så god utväxling som möjligt mellan den avtalade ersättningen och den verkliga kostnaden för att bedriva trafiken. Nettoupphandling är mer genuint kundorienterad än bruttoupphandling, då den stimulerar trafikutövaren att maximera intäkterna och därför ställer krav på hög kundtillfredsställelse.

Vanligtvis används följande typer av incitament vid upphandling av kollektivtrafik: kvalitetsincitament, intäktsincitament och i vissa fall miljöincitament. Kvalitetsincitament ger trafikutövaren bonus eller vite för en definierad kvalitetsnivå, intäktsincitament ger trafikutövaren bonus eller vite för en definierad intäktsnivå. Utöver dessa, som är isolerat ekonomiska eller kopplade till kravnivåer, finns det incitament där nyttan (och ibland också den kostnad som är förknippad med att uppnå nyttan!) delas av trafikutövaren och beställaren. Några exempel på sådana ömsesidiga incitament är följande:

- antal resenärer
- fordonsstandard
- informationssystem
- säkerhet och trygghet
- trängsel i fordonet

Med tanke på de transportpolitiska målen om ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling tar jag för givet att Rikstrafiken tar initiativ till att utveckla incitament som är knutna till dessa mål.

Generellt syftar incitament till att alla inblandade parter skall dra åt samma håll och uppnå gemensamma mål. Det är därför rimligt att de förändringar i olika arbetsprocesser m.m. som kan bli nödvändiga för att uppnå de gemensamma målen sker med ömsesidig respekt från parternas sida. Förändringar bör ske i lugn takt med hänsyn tagen till hittills uppnådda resultat, i samspel mellan parterna och med hänsyn till specifika omständigheter. I en rapport från UITP i september 1998 *"Incentive Agreements in Public Bus Transport"* föreslås en mängd incitament för lokal och regional busstrafik. Några av de presenterade idéerna, som i modifierad form bör kunna forma basen för ett incitamentssystem för Rikstrafikens upphandlingar, är följande:

- tidigare uppfyllelse av kvalitetskrav värderas positivt vid ny upphandling
- fem- till sexåriga avtal med option på ytterligare två år om kvalitetsmålen uppnås
- belöna trafikutövare som vidarebefordrar bonus till sin personal
- vidareföring av existerande kvalitetsbonussystem
- låta kvalitet ingå i värdering av anbud
- slutbonus för att säkra kvalitet fram till byte av trafikutövare
- där flera trafikutövare finns bör incitamenten gälla hela området
- bonus till trafikutövare som har personal med dokumenterat hög kompetens

Ett annat incitament som skulle kunna användas är knutet till ersättningen till trafikutövarna för det beräknade underskottet i den utförda trafiken. I de franchisingkontrakt som reglerar ersättningen mellan den engelska staten och utövarna av persontrafik på järnväg i Storbritannien finns klart och tydligt stipulerat en betalningsplan under kontraktets löptid. Betalningsströmmarna i dessa kontrakt går i vissa fall från staten till trafikutövaren och i andra fall i andra riktningen. Jag föreslår att Rikstrafiken i de fall det bedöms lämpligt skulle kunna ersätta vald trafikutövare i en fallande skala ner till noll kronor i slutet av avtalsperioden. På så sätt tvingas trafikutövaren ta fullt ansvar för att öka de intäkter man kan få från biljettförsäljningen. Om de förslag jag presenterar beträffande järnvägstrafiken i kapitel 7 genomförs kan man också tänka sig att trafikutövare av järnvägstrafik betalar koncessionsavgift för sådana linjer som kan bedrivas med god företagsekonomisk lönsamhet.

## 5.4 Principer för prissättning m.m.

I mina direktiv framgår att jag skall analysera principer för prissättning (av biljetter) samt överväga om upphandlingen bör göras kalenderårsvis eller avse någon annan tidsperiod.

### *Principer för prissättning*

I mina direktiv framgår att staten genom Rikstrafiken skall kunna upphandla transportpolitiskt motiverad interregional persontrafik ”*där det inte finns förutsättningar för att kommersiellt driva interregional trafik, eller där trafik inte kan upprätthållas i trafikhuvudmännens regi.*”

Detta är enligt min mening en viktig markering av att Rikstrafiken endast skall träda in och upphandla interregional kollektivtrafik där det är uppenbart att ett marknadsmisslyckande föreligger eller där de vederbörliga trafikhuvudmännen inte har förutsättningar att tillhandahålla trafik.

Om trafik upprätthålls på kommersiell basis med olika kollektiva trafikslag och genom olika trafikutövare på en given sträcka måste man enligt min mening anta att såväl utbud som efterfrågan är i balans. Även de aktuella biljettpriserna måste antas återspegla den betalningsvilja som finns hos enskilda resenärer och resenärsgupper.

Biljettpriserna spänner ofta över ett vitt spektrum inom och mellan trafikslagen. Många olika typer av rabatter förekommer för att tillfredsställa individuella behov hos såväl resenärer som resenärsgupper.

För att illustrera detta vill jag visa på spännvidden av biljettpriser i några exempel:

	<b>Tåg</b>	<b>Flyg</b>	<b>Buss</b>
Stockholm-Göteborg	520–2460 kr	803–3230 kr	380–540 kr
Stockholm-Umeå (nattåg)	850–1950 kr	900–3790 kr	660 kr
Stockholm-Visby (Båt)	190–860 kr	708–3438 kr	–
Stockholm-Borlänge	260–1320 kr	1048–3213 kr	140–190 kr
Göteborg-Kalmar	440–1230 kr	–	480–680 kr

Priserna avser tur och retur för en vuxen med vederbörliga rabatter m.m.

1999-03-08. Källa: SJ, Nyman & Schultz AB, Swebus AB, Destination Gotland samt Tapanis bussresor.

Som synes är spännvidden i biljettpriserna i ovanstående exempel mycket stor. Jag har dessutom noterat att i vissa fall, under kampanjperioder och dylikt, kan såväl bussbolag som SJ och flygbolag erbjuda ännu lägre priser än ovanstående. Exempelvis kan nämnas att mellan Stockholm och Borlänge har det stundtals under vintern 1999 varit möjligt att resa med buss tur och retur för endast 99 kronor.

Såväl tåg- som flygresan kräver viss förplanering om man vill utnyttja de lägsta priserna. En bussresa kan däremot ofta företas utan krav på bokning av plats och dylikt och ändå vara föremål för det låga priset.

I ovanstående exempel är det värt att notera att flyg- och busstrafiken bedrivs på helt kommersiella villkor. Tågtrafiken bedrivs på kommersiella villkor på sträckorna Stockholm–Göteborg samt Stockholm–Borlänge. På sträckorna Stockholm–Umeå samt Göteborg–Kalmar har staten upphandlat trafiken genom nettoavtal med SJ. Detta avtal gäller t.o.m. den 31 december 1999 och innebär att staten ersätter SJ för det beräknade underskottet för trafiken. Färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet bedrivs i enlighet med avtal mellan staten och Rederi AB Gotland.

Rent allmänt kan jag konstatera att efterfrågan på tjänster som i någon form subventioneras inte alls motsvarar den ”egentliga” efterfrågan som tjänsten skulle haft om den inte var subventionerad. Genom att subventionera tjänsten hålls efterfrågan på en konstlat hög nivå i förhållande till den ”egentliga efterfrågan”.

Det kan dock finnas goda skäl till varför det ändå är önskvärt att tjänster som t.ex. interregional kollektivtrafik:

- transportpolitiskt motiverat – att uppnå de transportpolitiska målen
- fördelningspolitiskt motiverat – behov av att fördela om resurser från ett befolkningskollektiv till ett annat
- arbetsmarknadspolitiskt motiverat – behov av att kunna säkerställa möjlighet till arbetspendling mellan olika arbetsmarknader
- konkurrenspolitiskt betingat – säkerställa ett utbud av olika kollektiva resealternativ på en sträcka.

En sund konkurrens inom och mellan de kollektiva trafikslagen är enligt min mening den bästa garantin för att biljettpriserna på en viss sträcka skall hållas nere och för att trafikutövarna skall utveckla sina produkter i takt med marknadens önskemål.

Den interregionala kollektivtrafikmarknaden i Sverige spänner i dag mellan rent monopol (kommersiell tågtrafik), oligopol (inrikesflyget, delar av den långväga linjetrafiken med buss samt, i upphandlingssituationen, färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet samt tågtrafik) och i viss mån konkurrens (delar av den långväga linjetrafiken med buss).

Det är enligt min mening tveksamt om kollektivtrafikens speciella egenskaper överhuvudtaget tillåter den att uppnå en situation med perfekt konkurrens. Snarare är tendensen – åtminstone i Sverige – att de olika trafikslagen i den interregionala kollektivtrafiken stabiliserar sig i en oligopolsituation.

Jag är medveten om de speciella problem som finns vad gäller prisutvecklingen av flygresor till och från norra Sverige samt mellan Gotland och fastlandet som framförts i olika sammanhang. Det är bl.a. av den anledningen som jag i mitt delbetänkande föreslog att Rikstrafiken bör ta initiativ till att noggrant studera den interregionala kollektivtrafikförsörjningen till och från dessa delar av landet.

Det bör enligt min mening inte finnas någon anledning för staten att normalt träda in med subventioner av biljettpriser på en viss sträcka så länge som konkurrensen inom och mellan trafikutövarna uppvisar biljettpriser med så stor spännvidd som i dag är fallet. Prissättningen i den interregionala kollektivtrafiken bör enligt min mening således baseras på marknadsekonomiska principer på sunt fungerande marknader utan av staten betingade restriktioner.

För att i möjligaste mån dämpa utvecklingen av biljettpriserna föreslår jag att Rikstrafiken verkar för att ett lättillgängligt informationssystem skapas där dels spännvidden i biljettpriserna på enskilda sträckor visas och dels där biljettprisernas utveckling i den interregionala kollektivtrafiken följs.

tivtrafiken skall kunna följas och om möjligt jämföras mot t.ex. konsumentprisindex.

#### *Tidsperioder i upphandlingar*

I mitt delbetänkande föreslog jag att ett riktmärke för längden för de avtal som Rikstrafiken tecknar för upphandlad trafik kan vara fem år. Såväl kortare som längre avtalstider skall kunna förekomma om detta skulle vara mer gynnsamt. Likaså bör möjligheterna att förlänga avtal genom s.k. option tas tillvara.

En utgångspunkt för det fortsatta arbetet bör enligt min mening också vara att Rikstrafikens upphandlingar skall kunna göras löpande och kunna innebära olika avtalslängder beroende på de faktiska omständigheterna, exempelvis tidtabellsskiftet som involverar många parter eller andra väsentliga omständigheter. I den strategi om *vad* som bör upphandlas bör det också framgå *när* upphandling i så fall beräknas ske inom den närmaste treårsperioden. Rikstrafiken bör dock först undersöka om en spridning av upphandlingarna skulle leda till effektivitetsvinster och vara uppmärksam på att en spridning av upphandlingarna kan leda till att informationsinsatserna kring ett samverkande kollektivtrafiksystem kan försvåras.

Om så är fallet bör upphandlingarna således inte vara låsta av vare sig kalenderår eller budgetår. Ett motiv för att sprida upphandlingarna är att det ger förutsättningar för Rikstrafiken att mera jämnt sprida arbetsbelastning över tiden. Detta är väsentligt för en myndighet av Rikstrafikens ringa storlek.

## 6 Uppföljning av interregional kollektivtrafik – kvalitetssäkring

### *Mina bedömningar och förslag:*

- Rikstrafiken skall i sin upphandling ställa kvalitativa krav på trafikutövarna
- Rikstrafiken bör ägna avsevärd tid och resurser till att formulera sina anbudsunderlag
- Rikstrafiken bör arbeta i enlighet med den kvalitetsfilosofi som utarbetats av SIQ - Institutet för Kvalitetsutveckling
- Rikstrafiken skall följa upp den trafik man upphandlar
- Rikstrafiken bör så långt som möjligt utnyttja kvalitetsuppföljningssystem och indikatorer som trafikutövarna och trafikhuvudmännen tillhandahåller
- Trafikutövarna bör i samverkan med bl.a. Rikstrafiken och SIKA utveckla kvantifierbara mått som relaterar till de mål Rikstrafiken satt upp för den upphandlade trafiken

### 6.1 Rikstrafiken och kvalitet

Hela Rikstrafikens arbete går egentligen ut på att säkra en viss kvalitet i den interregionala kollektivtrafiken. De transportpolitiska målen representerar ett antal kvalitetskrav som samhället i stort ställer på den interregionala kollektivtrafiken. Resenärerna som direkt utnyttjar trafikutbudet sätter sina krav utifrån reseupplevelsen. Även Rikstrafiken ställer i sin roll som upphandlare av interregional kollektivtrafik kvalitativa krav som trafikutövarna skall uppfylla.

Jag har i mitt delbetänkande föreslagit att Rikstrafiken genom bl.a. trafikslagsövergripande marknadsundersökningar skall utreda vilka behov och önskemål som resenärerna har vad beträffar den interregionala kollektivtrafiken och vilka möjligheter marknadens aktörer har att tillfredsställa dessa. Rikstrafiken har dock bara möjlighet att ställa direkta kvalitetskrav i en del av den interregionala kollektivtrafiken, nämligen den man själv upphandlar. Min bedömning är därför att Rik

strafiken bör ägna avsevärd tid och resurser till att formulera sina anbudsunderlag på ett sådant sätt att en trafik av hög kvalitet ur resenärernas synvinkel kan uppnås i den av upphandlade interregionala kollektivtrafiken. När det gäller den interregionala kollektivtrafik som bedrivs på kommersiell basis eller som tillhandahålls av trafikhuvudmännen bör Rikstrafiken träffa generella avtal med aktörerna för att utveckla och tillämpa olika former av branschgemensamma kvalitetskrav.

SIQ – Institutet för Kvalitetsutveckling, vars två huvudmän är intressentföreningen Kvalitetsutveckling bestående av ett stort antal företag och organisationer från såväl den privata som offentliga sektorn samt staten genom NUTEK, har formulerat en kvalitetsfilosofi baserad på vissa grundläggande värderingar som kännetecknar en framgångsrik organisation. Enligt min mening bör Rikstrafiken arbeta i enlighet med dessa värderingar men också verka för att övriga aktörer inom den interregionala kollektivtrafiken arbetar i enlighet med dessa.

## 6.2 Uppföljning och utvärdering

Rikstrafiken skall följa upp den trafik man upphandlar. Härvidlag bör Rikstrafiken i så stor utsträckning som möjligt utnyttja kvalitetsuppföljningssystem och andra indikatorer i form av exempelvis regelbundet återkommande marknadsundersökningar som trafikutövarna och trafikhuvudmännen tillhandahåller. Rikstrafiken bör ställa krav på att trafikutövarna tillsammans med bl.a. Rikstrafiken och SIKKA utvecklar kvantifierbara mått som relaterar till de mål Rikstrafiken satt upp för den upphandlade trafiken. Dessa mått måste dels vara kvantifierbara men samtidigt vara tydliga samt enkla att förstå och använda. Måttens viktigaste uppgifter är att mäta måluppfyllelse och att snabbt signalera om något är fel så att åtgärder kan vidtas utan omsvep. Kvantifierbara mått bör tas fram åtminstone vad gäller följande:

- Kvantitet (utbud)
- Tillförlitlighet
- Kvalitet (komfort)
- Säkerhet

Måtten bör vara tuffa men samtidigt fullt möjliga att uppnå. Det kan vara nödvändigt att acceptera olika utfall beroende på vilket av trafikslagen som upphandlats, vilken del av landet som trafiken bedrivs i m.m. I upphandlingen bör det göras känt på vilket sätt måtten skall utnyttjas, t.ex. genom att Rikstrafiken begär in data i enlighet med upprättat avtal, genom marknadsundersökningar som görs av antingen trafikutövarna



eller av något oberoende marknadsundersökningsinstitut på uppdrag av Rikstrafiken.

Den viktigaste källan för att följa upp kvaliteten i den interregionala kollektivtrafiken är dock direktkontakt med resenärerna själva. Ansvar för sådana direktkontakter ligger först och främst hos trafikutövarna. En annan viktig informationskälla är trafikhuvudmännen. Det är dock viktigt att mekanismer säkerställs för att information från resenärerna också kommer till Rikstrafikens kännedom. Det är också viktigt att resenärerna känner att de kan förmedla sina intryck till en oberoende part som kan bevaka deras intressen.

#### *Allmänna kvalitetskrav på upphandlad trafik*

Vissa allmänna krav på god kvalitet bör Rikstrafiken kunna ställa på den upphandlade trafiken oavsett vilken sträcka eller trafiksystem det är fråga om. Till sådana allmänna krav hör exempelvis följande:

Trafikutövarns förpliktelser skall utföras

- i enlighet med avtalet med Rikstrafiken
- i enlighet med trafikutövarns kvalitets- och miljöplan
- i enlighet med gällande lagstiftning
- i enlighet med allmänna resevillkor<sup>3</sup>

Rikstrafiken bör enligt min mening i anbudsunderlaget ange att man ställer nedanstående allmänna kvalitetskrav på den upphandlade trafiken och trafikutövaren:

- Trafikutövaren skall förpliktigas att under hela avtalstiden uppfylla dessa krav oavsett om trafiken utförs i egen regi eller av underentreprenörer
- Trafikutövaren skall förpliktigas att fortlöpande kontrollera och dokumentera att förpliktelserna fullföljs i enlighet med de allmänna kvalitetskraven och, i förekommande fall, att även särskilda kvalitetskrav uppfylls. Dokumentation skall hållas tillgänglig för Rikstrafiken
- För att kontinuerligt förbättra den upphandlade trafikens kvalitet bör trafikutövaren kvalitetssäkra sin verksamhet i enlighet med ett relevant och erkänt kvalitetssäkringssystem, exempelvis ISO 9001. Tra-

<sup>3</sup> Med detta avses enhetliga resevillkor som utarbetas i samverkan med Konsumentverket.

fikutöwarens miljöåtaganden bör analogt kvalitetssäkras med ett relevant och erkänt miljösäkringssystem, exempelvis ISO 14001

- I och med detta förbinder sig trafikutövaren också för att verksamheten upplåts för granskning av utomstående revisionsinstitut
- Trafikutövaren skall kontinuerligt använda sig av den information som blir känd i kvalitetsarbetet i sin egen organisation, bland sina anställda och hos eventuella underentreprenörer
- Alla kvalitetsavvikelser skall regelbundet återrapporteras till Rikstrafiken. Avvikelser från den avtalade kvalitetsstandarderna skall leda till påföljder i enlighet med avtalade villkor<sup>4</sup> eller till utlösande av avtalad bonus

#### *Särskilda kvalitetskrav på upphandlad trafik*

Då Rikstrafiken skall upphandla interregional kollektivtrafik i enlighet med nettomodellen, finns det ingen anledning för Rikstrafiken att alltför detaljerat beskriva den trafik som skall bedrivas. De ovan beskrivna allmänna kraven bör i normala fall räcka för att garantera resenärerna en väl fungerande interregional förbindelse.

Det kan dock i vissa fall, beroende på vilket trafikslag som är aktuellt, finnas anledning att mer i detalj beskriva vissa särskilda kvalitetskrav som faller på trafikutövaren att uppfylla. Detta betyder inte att Rikstrafiken egenmäktigt skall formulera dessa krav. Det bör istället vara krav som redan existerar genom exempelvis branschorganisationers eller andra relevanta parterns försorg eller som tas fram av dessa i samråd med Rikstrafiken.

<sup>4</sup> Dessa bör utformas så positivt som möjligt så att förändringar kommer resenärerna tillgodo, exempelvis genom att negativa avvikelser leder till att trafikutövaren avsätter på förhand överenskomna resurser till utvecklingsinsatser.

## 7 Vissa tågtrafikspecifika frågor

### *Mina bedömningar och förslag:*

- Andra anbudsgivare än SJ har begränsad insyn i förutsättningarna för upphandling då SJ kontrollerar alla nyckelfunktioner såsom rullande materiel, stationer, biljett- och distributionssystem m.m.
- SJ:s ensamrätt tillmäts i dag större tyngd än den trafikeringsrätt som en av staten upphandlad trafikutövare har
- Förordningen om statens spåranläggningar bör därför ses över med målet att stärka den upphandlade trafikens ställning
- SJ bör inte återfå trafik som upphandlats vid ett tillfälle utan att prestera det bästa anbudet i nästa upphandling
- Rikstrafiken bör kunna ta initiativ till upphandling om detta skulle leda till en lösning som på ett bättre sätt bidrar till de transportpolitiska målen
- Rikstrafiken bör bemyndigas att för statens räkning teckna avtal med SJ om den kvarvarande trafiken som skall bedrivas med ensamrätt
- Med utgångspunkt i Rikstrafikens roll som bl.a. upphandlare av interregional kollektivtrafik anser jag att tiden är mogen för mer djupgående förändringar av förutsättningarna på järnvägsmarknaden
- En av utgångspunkterna bör därvid vara att SJ inte skall ha den initiativrätt man i dag har vad gäller interregional persontrafik på järnväg

### 7.1 Vem definierar vad som skall upphandlas?

I det transportpolitiska beslut som riksdagen fattade i juni 1998 låg också att SJ även fortsättningsvis skulle ha ensamrätt för den interregionala persontrafik på järnväg man själv bedömer kan bedrivas kommersiellt lönsamt. Den trafik som SJ däremot bedömer inte kan bedrivas kommersiellt lönsamt skall anmälas till regeringen för eventuell upphandling. Upphandlingen sker sedan 1993 i konkurrens.

Förutsättningarna för att få ”mer trafik för pengarna” är i dag dock mindre goda då det är SJ som bl.a. definierar vilken trafik som skall upphandlas, redovisar beräkningsunderlaget samt redovisar resultatet av den upphandlade trafiken. SJ kontrollerar också alla nyckelfunktioner såsom rullande materiel, stationer, biljett- och distributionssystem m.m. Andra anbudsgivare än SJ har därmed begränsad insyn i förutsättningarna för upphandling.

I mitt delbetänkande har jag i en bilaga beskrivit dagens statliga upphandling av interregional persontrafik på järnväg som inte kan bedrivas på företagsekonomiska grunder. I min beskrivning ingick dels den då pågående upphandlingen av persontrafik på järnväg mellan Göteborg och Malmö till vilken initiativet tagits av regeringen, dels det faktum att SJ under hösten 1998 hemställde att trafiken på sträckorna Stockholm–Falun och Stockholm–Östersund skulle ingå i det underlag som avser upphandling av persontrafik på järnväg för år 2000.

SJ:s hemställan beträffande trafiken på sträckorna Stockholm–Falun och Stockholm–Östersund drogs sedermera tillbaka genom en skrivelse till regeringen. Regeringen ändrade därpå sitt tidigare beslut att trafiken på dessa sträckor *skulle* ingå i det underlag som avser upphandling av persontrafik på järnväg för år 2000 till att trafiken *inte* skulle ingå i underlaget.

När det gäller Väst kustbanan träffade Delegationen för köp av viss kollektivtrafik i december 1998 ett preliminärt avtal om persontrafik på Väst kustbanan för år 2000. Avtalet träffades med en annan trafikutövare än SJ och förutsatte regeringens godkännande.

Strax efter årsskiftet 1998/99 inkom SJ med ett flertal skrivelser till regeringen beträffande trafiken på Väst kustbanan. I en av skrivelserna konstaterar SJ att ”*Upphandlingen av Väst kustbanan har inte initierats av SJ utan har, på uppdrag av regeringen, gjorts av Delegationen för köp av viss kollektivtrafik. SJ har visserligen under upphandlingens gång inte motsatt sig att upphandling sker. Detta beror på att vi helt enkelt inte bedömde det som realistiskt att något annat företag skulle vara berett att lämna en seriös offert för en så kort trafikeringssrätt som det här gällde. Trafikeringsrätten är så kort att omställningskostnaderna så vitt vi kan bedöma inte kan täckas.*”

I samma skrivelse har SJ gjort en genomgång av vissa praktiska konsekvenser av att en annan trafikutövare än SJ tar över trafiken på Väst kustbanan. Bland de konsekvenser som SJ i skrivelsen tar upp kan nämnas bl.a. problem med biljettförsäljningen i olika former, något jag påpekade som ett generellt problem redan i mitt delbetänkande och dessutom förutsatte skulle lösas i samband med översynen av de s.k. gemensamma funktionerna.

Samtrafiken i Sverige AB har underhand informerat mig om en möjlig lösning vad gäller biljettförsäljningen, en lösning som dock förutsätter ytterligare ansträngningar från SJ:s sida. Jag förutsätter att sådana ansträngningar görs.

## 7.2 Vilket skydd finns för upphandlad trafik?

Ett av de mer principiellt intressanta problem som kommit i dagen i och med denna upphandling rör förordningen om statens spåranläggningar (SFS 1996:734). I förordningen framgår bl.a. i §11 att "*Statens järnvägar har trafikeringsrätten för persontrafiken på stomjärnvägarna och Malmbanan*". I §15 framgår att "*Den som staten har upphandlat persontrafik från har trafikeringsrätt för den upphandlade trafiken*". Enligt dagens regelverk tillmäts SJ:s ensamrätt således större tyngd än den trafikeringsrätt som en av staten upphandlad trafikutövare har.

Jag föreslår därför att förordningen ses över med målet att stärka den upphandlade trafikens ställning gentemot SJ:s med ensamrätt bedrivna trafik. Något som flera instanser också påpekade som nödvändigt på den av regeringen anordnade hearingen den 12 februari 1999 beträffande mitt delbetänkande. Jag anser att denna översyn bör resultera i att trafikeringsrätten för den av staten upphandlade trafiken stärks.

Om trafik skall upphandlas på nettoavtal och trafikutövaren leva på de biljettintäkter som trafiken ger upphov till, kommer möjligheterna att få in bärkraftiga anbud att förstärkas om det blir den upphandlade trafikutövaren som styr SJ:s tillträde till ett visst banavsnitt, snarare än SJ som styr den upphandlade trafikutövarens tillträde. Om den upphandlade trafikens ställning gentemot SJ:s ensamrätt inte stärks är det stor risk för att möjligheterna att få seriösa anbud på sådan järnvägstrafik som skall upphandlas undermineras.

Detta skulle enligt min mening påverka såväl konkurrensen som prisutvecklingen på ett negativt sätt och förmodligen betyda att samhällets utgifter för att upprätthålla järnvägstrafik totalt sett skulle öka eller åtminstone inte minska.

Konkurrenter till SJ som verkar som aktiebolag måste nå upp till en viss avkastning och soliditet i enlighet med gällande regler i aktiebolagslagen (1975:1385). Så länge SJ är en del av svenska staten och verksamheten drivs i myndighetsform väljer statsmakterna själva den avkastning och soliditet som SJ skall nå upp till. Dessutom saknas då den yttersta drivkraften bakom varje sund affärsrörelse, nämligen hotet om konkurs.

### 7.3 Vad händer när ett avtal löper ut?

Ett annat principiellt problem som kräver en lösning är huruvida SJ skall kunna återropa trafikeringsrätten i enlighet med §11 i förordningen om statens spåranläggningar när avtalstiden med en annan trafikutövare är över, eller om sträckan skall förbli i en upphandlingssituation.

Att någon annan trafikutövare än SJ efter upphandling skulle överta trafik på en viss sträcka är i sig ingen garanti för att trafiken skulle kunna bedrivas på ett mer effektivt eller attraktivt sätt, men saken borde åtminstone prövas i en upphandlingssituation. Mitt förslag är därför att SJ inte med automatik skall återfå trafik som upphandlats vid ett tillfälle utan att presterat det bästa anbudet i nästa upphandling.

Oaktat SJ:s skyldighet att anmäla sådan interregional persontrafik som man inte kan bedriva med företagsekonomisk lönsamhet till regeringen för eventuell upphandling bör Rikstrafiken kunna ta initiativ till upphandling, om detta skulle leda till en lösning som på ett bättre sätt bidrar till att de transportpolitiska målen uppfylls.

På sådana sträckor där Rikstrafiken upphandlat persontrafik på järnväg av annan trafikutövare än SJ bör SJ ej tillåtas bedriva parallell konkurrerande trafik. Såväl SJ som så kallade internationella sammanslutningar måste dock tillåtas att bedriva internationell persontrafik på sträckan i enlighet med de regler som reglerar den internationella persontrafiken på järnväg. Det finns naturligtvis inte heller något som hindrar att SJ och någon annan trafikutövare som utför trafik för statens räkning tecknar ett samarbetsavtal som reglerar förhållandet dem emellan.

Sådan tågtrafik som upphandlats av Rikstrafiken regleras i avtal mellan Rikstrafiken och trafikutövaren. Jag föreslog i mitt delbetänkande att även den trafik som SJ kan bedriva med kommersiell lönsamhet bör bli föremål för ett avtal mellan staten och SJ för att garantera en viss stabilitet i SJ:s utbud i den trafik man bedriver med ensamrätt. Jag är övertygad om att dessa avtal bör kunna formuleras på ett sådant sätt att allas intressen tas tillvara på bästa vis. Den faktiska händelseutvecklingen stärker enligt min mening detta förslag. Jag föreslår att Rikstrafiken skall bemyndigas att för statens räkning teckna detta avtal med SJ där SJ:s ensamrätt kombineras med vissa skyldigheter. Ett sådant avtal måste dock enligt min mening bara ses som ett första steg mot en förnyad järnvägspolitik.

Jag konstaterar att ca. 560 miljoner kronor av de ca. 775 miljoner kronor som staten i dag använder för direkt stöd till kollektivtrafik kommer järnvägen tillgodo. Då SJ är dominerande trafikutövare betyder det i sin tur att det är SJ som står som huvudsaklig mottagare av dessa statliga medel.

## 7.4 Behov av förändringar

Med utgångspunkt i Rikstrafikens roll som bl.a. upphandlare av interregional kollektivtrafik anser jag att tiden är mogen för mer djupgående förändringar av förutsättningarna på marknaden för persontrafik på järnväg. En av utgångspunkterna bör därvid vara att SJ inte skall ha den initiativrätt man i dag har vad gäller interregional persontrafik på järnväg.

Som ett första steg mot en reformerad järnvägspolitik föreslår jag att regeringen tar initiativ till en ordentlig genomlysning av förutsättningarna för att bedriva företagsekonomiskt lönsam persontrafik på järnväg på de sträckor som skall omfattas av SJ:s ensamrätt.

En sådan genomgång kan tjäna som en nulägesbeskrivning inför nästa steg som bör vara att persontrafiken på järnväg i Sverige utförs på en marknad som är öppen för alla aktörer som uppfyller de krav som staten ställer. Staten bör därvidlag genom Rikstrafiken utfärda koncessioner för enskilda sträckor eller geografiska områden (genom anbuds-förfarande) där trafikutövarna antingen betalar koncessionsavgift för att bedriva trafik, om det kan förväntas att den kan ske med god företagsekonomisk lönsamhet, eller tvärtom om trafikens företagsekonomiska lönsamhet kan förväntas bli negativ. Ett koncessionsförfarande kan också innebära att rätten att trafikera en sträcka med förmodat god företagsekonomisk lönsamhet kombineras med skyldigheten att trafikera en sträcka med mindre god företagsekonomisk lönsamhet.

Enligt min mening bör detta kunna leda till dels en ökad effektivitet på järnvägsmarknaden och dels en ökad effektivitet i det interregionala kollektivtrafiksystemet. Samtidigt är det troligt att samhällets utgifter för att upprätthålla järnvägstrafik totalt sett skulle kunna minska.