

Till statsrådet och chefen för Kommunikationsdepartementet

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 skall 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.

Jag överlämnar härmed delbetänkandet *Rikstrafiken – vissa principfrågor*.

Stockholm den 30 november 1998

Gunnel Färm

/Peeter Puusepp

Förkortningar

SJ	Statens järnvägar
KFB	Kommunikationsforskningsberedningen
SIKA	Statens institut för kommunikationsanalys
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket
BR	Svenska Bussbranschens Riksförbund
EG-kommissionen	Europeiska gemenskapernas kommission
EU	Europeiska unionen
FoU	Forskning och utveckling
IATA	International Air Transport Association
IT	Informationsteknik
LO	Landsorganisationen
LOU	Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling
PRO	Pensionärernas Riksorganisation
SAS	Scandinavian Airlines System
SL	AB Storstockholms Lokaltrafik
SLTF	Svenska Lokaltrafikföreningen
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
VF	Verksförordningen (1995:1322)

Innehåll

1	Sammanfattning	9
2	Uppdraget och arbetets uppläggning.....	15
3	Transportpolitiska utgångspunkter m.m.	17
	3.1 1998 års transportpolitiska beslut	17
	3.2 Statens roll i den interregionala kollektivtrafiken	18
	3.3 Den interregionala kollektivtrafiken	20
4	Ett samverkande kollektivtrafiksystem.....	23
	4.1 Utgångspunkter	23
	4.2 Mina bedömningar	24
	4.3 Mina förslag	31
5	Rollfördelning i upphandling av interregional kollektivtrafik	33
	5.1 Utgångspunkter	34
	5.2 Mina bedömningar	37
	5.3 Mina förslag	40
6	Principer för upphandling av interregional kollektivtrafik.....	43
	6.1 Utgångspunkter	44
	6.2 Mina bedömningar	45
	6.3 Mina förslag	49
7	Medverkan i infrastrukturplaneringen	53
	7.1 Utgångspunkter	53
	7.2 Mina bedömningar	56
	7.3 Mina förslag	57

8 Samordning av IT-frågor inom kollektivtrafiken m.m.	59
8.1 Utgångspunkter	59
8.2 Mina bedömningar	63
8.3 Mina förslag	67
9 Tillgång till järnvägsfordon	71
9.1 Utgångspunkter	71
9.2 Mina bedömningar	72
9.3 Mina förslag	74
10 Former för ökat resenärs- och konsumentinflytande	75
10.1 Utgångspunkter	75
10.2 Mina bedömningar	76
10.3 Mina förslag	83
11 Övergripande verksamhetsmål	85
11.1 Utgångspunkter	85
11.2 Mina bedömningar	87
11.3 Mina förslag	92
12 Precisering av arbetsuppgifter	93
12.1 Utgångspunkter	93
12.2 Mina bedömningar	94
12.3 Mina förslag	95
13 Verksamhetsstyrning	97
13.1 Utgångspunkter	97
13.2 Mina bedömningar	101
13.3 Mina förslag	102
14 Ledningsformer	103
14.1 Utgångspunkter	103
14.2 Mina bedömningar	106
14.3 Mina överväganden	109
14.4 Mina förslag	110

15 Organisation och kompetensbehov	111
15.1 Utgångspunkter	111
15.2 Mina bedömningar	112
15.3 Mina förslag	113
16 Lokalisering	115
16.1 Utgångspunkter	115
16.2 Mina bedömningar	118
16.3 Mina förslag	119
17 Finansieringsfrågor	121
17.1 Mina bedömningar och förslag	121
<u>Bilaga</u>	
Statens upphandling av interregional kollektivtrafik i dag	125

1 Sammanfattning

Transportpolitiska utgångspunkter m.m.

Det transportpolitiska beslut som riksdagen fattade den 2 juni 1998 med anledning av regeringens transportpolitiska proposition ”*Transportpolitik för en hållbar utveckling*” (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266) är den plattform som den nya myndigheten skall vila på och därmed också grunden för de förslag jag presenterar i detta delbetänkande.

Ett samverkande kollektivtrafiksystem

Rikstrafiken kan inte tvinga fram samverkan. Rikstrafiken kan dock stimulera fram ökad samverkan bl.a. genom att utnyttja den upphandlingsmodell som myndigheten förfogar över på rätt sätt.

Rikstrafiken bör verka för ett utökat regionalt samarbete kring de trafiksystem som byggts upp av trafikhuvudmännen under senare år. Rikstrafiken bör i första hand bör utnyttja den erfarenhet och kunskap som finns inom sektorn i sitt arbete.

Rikstrafiken bör följa upp och driva på genomförandet av de förslag i Kommunikationskommitténs slutbetänkande (SOU 1997:35) som avser resenärernas ställning i kollektivtrafiken för att stärka resenärernas ställning i kollektivtrafiken.

Rikstrafiken bör följa och ta aktiv del i EG-kommissionens kommande aktiviteter inom ramen för arbetet med grönboken ”*Ett trafiknät för alla*”.

Rikstrafiken bör inta en aktiv roll i och stödja Vägverkets fortsatta arbete med det nationella kollektivtrafikprogramet på väg och särskilt ägna uppmärksamhet åt trafikslagsövergripande frågor.

Rollfördelning i upphandling av interregional kollektivtrafik

Frågan om den exakta innebörden av begreppet interregional kollektivtrafik är ur Rikstrafikens synvinkel tämligen irrelevant utom när det gäller upphandling av kollektivtrafik. Det är dock inte heller i det sam-

manhanget nödvändigt att exakt definiera administrativa, geografiska eller tidsmässiga gränser som kriterier för att fördela ansvar mellan Rikstrafiken och trafikhuvudmännen.

Rikstrafiken bör ta ekonomiskt ansvar endast för sådan trafik som kan betraktas som genuint interregional, dvs. endast i relativt liten utsträckning är frekvent och repetitiv och som inte avser daglig arbetspendling och dylikt. Eventuella upphandlingar av annan interregional kollektivtrafik bör ske i samverkan mellan berörda trafikhuvudmän och Rikstrafiken

På grund av de speciella geografiska och demografiska förhållandena i norra Sverige och på Gotland bör Rikstrafiken ta initiativ till att noggrant studera den interregionala kollektivtrafikförsörjningen till och från norra Sverige respektive Gotland.

Rikstrafiken bör kunna samverka med trafikutövarna för att komplettera kommersiell trafik med upphandlad trafik i syfte att uppnå bättre måluppfyllelse av de transportpolitiska målen.

Regeringen bör pröva om det är lämpligt att införa tidsbegränsade avtal, eller s.k. allmän trafikplikt, som tydligt reglerar de skyldigheter som SJ:s ensamrätt för den interregionala persontrafiken på järnväg bör vara förenade med.

Principer för upphandling av interregional kollektivtrafik

Nettoupphandling bör i första hand väljas som modell för Rikstrafikens upphandlingar. Så snart som möjligt bör Rikstrafiken introducera en funktionell upphandling, som innebär att upphandlingen inte avser ett förutbestämt trafikslag mellan A och B utan istället avser trafikförsörjning mellan A och B, som komplement till nettoupphandling.

För att skapa ett nödvändigt handlingsutrymme åt myndigheten bör Rikstrafiken bemyndigas att teckna slutligt avtal med vald trafikutövare utan att detta behöver underställas regeringen för godkännande.

Riktmärket för Rikstrafikens avtalslängden bör vara fem år. Såväl kortare som längre avtalstider skall kunna förekomma om detta skulle vara mer gynnsamt. Ledtid som lämnas till vald trafikutövare innan trafikstart bör vara åtminstone sex månader, gärna tolv eller längre.

Medverkan i infrastrukturplaneringen

Rikstrafikens roll i infrastrukturplaneringen bör vara att svara för långsiktiga insatser, t.ex. visioner och scenariebyggande som i sin tur bör

utgöra en integrerad del i den process som leder fram till investeringsbeslut.

Rikstrafiken bör delta i de arbetsgrupper som kan vara aktuella i SIKA:s och trafikverkens arbete med att ta fram förslag till nationell strategi respektive inriktningsplaner.

Rikstrafiken bör följa upp och utvärdera ingångna avtal om större trafiksystem samt utgöra administrativt stöd för de särskilda förhandlingspersonerna i deras förhandlingsuppdrag

Samordning av IT-frågor inom kollektivtrafiken m.m.

Rikstrafikens ansvar på IT-området bör begränsas till samordning av information i kundledet och bygga på en strategi som Rikstrafiken formulerat för sitt arbete på IT-området.

Rikstrafiken bör verka för skapandet av ett öppet informationssystem som länkar marknadens aktörer till en gemensam mötesplats.

Det kan finnas anledning för Rikstrafiken att ta initiativ till försöksprojekt vad avser reseplaneringssystem som inkluderar samtliga kollektiva färdmedel i Sverige från dörr till dörr

Tillgång till järnvägsfordon

Frågan om tillgång till järnvägsfordon för persontrafiken bör utredas i särskild ordning redan innan Rikstrafiken påbörjar sin verksamhet.

Former för ökat resenärs- och konsumentinflytande

Rikstrafiken bör formulera en strategi och sedan utifrån den verka för ett ökat resenärs- och konsumentinflytande oavsett om kollektivtrafiken är att betrakta som lokal, regional eller interregional.

Ett råd bör kopplas till Rikstrafiken i syfte att åstadkomma ett ökat resenärs- och konsumentinflytande på Rikstrafikens arbete.

Rikstrafiken bör verka för att enhetliga resevillkor införs i hela kollektivtrafiksystemet.

Rikstrafiken skulle kunna stödja uppbyggande av kompetensen inom kollektivtrafikfrågor hos befintliga organisationer inom konsumentområdet, alternativt stödja uppbyggandet av nya konsumentorganisationer och andra former av nätverk på detta område.

Övergripande verksamhetsmål

Utgångspunkten för Rikstrafikens övergripande verksamhetsmål är de transportpolitiska målen. Delmålen om ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling är de mest relevanta transportpolitiska delmålen för Rikstrafikens framtida verksamhet.

Av den transportpolitiska propositionen framgår att tillgänglighetsmålet avser generella åtgärder avseende hela landet medan målet om en positiv regional utveckling avser riktade åtgärder till och inom en avgränsad region. Rikstrafiken kan på ett aktivt sätt bidra till att förverkliga de mål som finns på dessa områden.

Precisering av arbetsuppgifter

Rikstrafiken skall ur resenärernas perspektiv:

- regelbundet följa kollektivtrafikmarknaden
- verka för samordning av kollektivtrafiken
- förbättra dialogen mellan resenärer och marknadens aktörer
- upphandla viss interregional kollektivtrafik

Rikstrafikens arbete bör vara utvecklings- och processinriktat. Rikstrafiken skall ges i uppgift att göra en årlig analys och redovisning av kollektivtrafikens utveckling och situation. Samhällsekonomiska analyser och kvalificerade utvärderingar bör också utgöra ett viktigt inslag i arbetet.

Rikstrafiken bör formulera en vision för kollektivtrafikens utveckling och scenarier över troliga utvecklingsvägar. Visions- och scenarietekniken bör vara en integrerad del av Rikstrafikens arbete.

Verksamhetsstyrning

Rikstrafikens handlingsutrymme vid upphandling av interregional kollektivtrafik bestäms av hur riksdagen väljer att utforma sina budget- och inriktningsbeslut och hur regeringen väljer att styra myndigheten.

Målstyrningsmodellen bör tillämpas vid regeringens styrning av Rikstrafiken. Ett fortsatt utvecklingsarbete krävs dock vad gäller styrningsformerna.

Ledningsformer

Rikstrafikens samordnings- och upphandlingsroll förutsätter att myndigheten kan uppträda med auktoritet och integritet i förhållande till olika intressenter. Därför bör modellen enrådighetsverk med insynsråd väljas som ledningsform för Rikstrafiken.

Organisation och kompetensbehov

De regler som normalt tillämpas vad gäller myndigheternas organisation och personaladministration bör också tillämpas beträffande Rikstrafiken. Dessa regler innebär att regeringen inte tar ställning i sådana frågor utan överlämnar till myndigheterna att själva utforma sin organisation och att rekrytera sin personal. § 17–18 och § 32 samt § 34 i verksförordningen (1995:1322) bör tillämpas på Rikstrafiken.

Lokalisering

I uppdraget har inte ingått att föreslå en lokalisering av Rikstrafiken. Då det fortsatta utredningsarbetet förutsätter att lokaliseringsorten är känd med avseende på bl.a. möjligheterna att rekrytera personal och anskaffa lokaler samt inventarier, har jag ändå valt att föreslå en lokaliseringsort för Rikstrafiken. Jag har därvid sett det som min uppgift att föreslå en lokaliseringsort som ger myndigheten de bästa verksamhetsförutsättningarna. En sammanvägning av ett antal kriterier talar för att Stockholmsregionen bör väljas som lokaliseringsort för Rikstrafiken.

Finansieringsfrågor

Nedanstående frågor behöver regeringen ta upp i myndighetens regleringsbrev:

1. Utformningen av regeringens bemyndiganden till Rikstrafiken vad gäller upphandlingsverksamheten
2. Storleken av Rikstrafikens låneram för finansieringen av investeringar i anläggningstillgångar
3. Storleken på Rikstrafikens kreditutrymme på myndighetens räntekonto i Riksgäldskontoret

2 Uppdraget och arbetets uppläggning

Sammanfattning av uppdraget

I mina direktiv framgår att en myndighet för rikstrafikfrågor, Rikstrafiken, skall inrättas med huvuduppgift att verka för samordning av den interregionala persontrafiken samt att upphandla viss kollektiv trafik.

Enligt direktiven 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 mina direktiv 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 kommunikationssektorn¹ och berörda konsumentorganisationer.

Utöver de ovan specifikt namngivna har jag samrått med följande myndigheter, organisationer och företag: Statens järnvägar, Glesbygdverket, Länsstyrelserna i Norrbottens län, Jämtlands län, Värmlands län,

¹ Rådet är ännu inte tillsatt varför jag inte kunnat samråda med dem

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 samt Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva.

Jag kallade under hösten 1998 ovanstående myndigheter, organisationer och företag till två samrådsmöten 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 drivs av SIKA och trafikverken, har sekretariatet tagit plats i den s.k. Samplan-gruppen bestående av företrädare för bl.a. SIKA och trafikverken.

Särskilt 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 detta delbetänkande. Ulf Wennerberg har under utredningens gång arbetat integrerat med utredningens sekretariat.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Jag har i enlighet med direktivet (dir. 1996:49) om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet analyserat mina förslag utifrån detta, men ej funnit något som kan vara relevant för en sådan frågeställning.

3 Transportpolitiska utgångspunkter m.m.

Som en bakgrund till mina bedömningar och förslag kring vissa principfrågor vad gäller myndigheten Rikstrafiken har jag valt att inleda med en bred beskrivning av transportpolitiska faktorer som påverkar utvecklingen av kollektivtrafiken.

3.1 1998 års transportpolitiska beslut

Det beslut som riksdagen fattade den 2 juni 1998 med anledning av regeringens transportpolitiska proposition ”*Transportpolitik för en hållbar utveckling*” (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266) innebär bl.a. att nedanstående transportpolitiska mål fastställdes:

Det övergripande målet för transportpolitiken skall vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Detta övergripande mål bröts ner i delmål om:

- ett tillgängligt transportsystem
- en hög transportkvalitet
- en säker trafik
- en god miljö
- en positiv regional utveckling

Som transportpolitiska principer antogs följande:

Transportkonsumenterna skall ha så stor valfrihet som möjligt att inom ramen för det befintliga transportutbudet själva avgöra hur de skall ordna sina transporter. Samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag skall stärkas. Sektorstänkandet måste överges till förmån för samverkan mellan trafikslagen. En effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportalternativ skall främjas. Beslut om transportproduktion skall ske i så decentraliserade former som möjligt.

För kollektivtrafikens del innebar det transportpolitiska beslutet specifikt bl.a. följande:

- transportsystemet bör utformas så att alla människor har en god tillgänglighet till de transporter som krävs för att de skall kunna ha ett arbete, upprätthålla goda sociala kontakter och utföra vardagens bestyr och så att den personliga integriteten och friheten främjas
- ett transportsystem för alla bör innehålla ett varierat utbud med konkurrens mellan operatörer och transportlösningar samtidigt som samverkan mellan trafikslagen stärks byggd på helhetssyn och ökad kundorientering
- den interregionala kollektivtrafiken bör så långt som möjligt drivas på kommersiella villkor och i ökad utsträckning samordnas med lokal och regional kollektivtrafik
- för att utveckla den interregionala kollektivtrafiken skall en myndighet för rikstrafikfrågor – Rikstrafiken – inrättas med huvuduppgift att verka för samordning och upphandling av viss interregional persontrafik
- behovet av åtgärder för att säkerställa tillgången till järnvägsfordon och för att stimulera investeringar i fordon bör analyseras
- SJ bör även fortsättningsvis drivas affärsmässigt på företagsekonomiska grunder
- ett nytt banavgiftssystem införs den 1 januari 1999. Avgifterna skall vara rörliga och beräknas utifrån järnvägstrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader som inte är internaliserade på annat sätt
- ökat statligt ansvarstagande för de kommunala flygplatserna. För 1999 omfattar stödet totalt 115 miljoner kronor
- skadeprövningen av linjetrafiken med buss gentemot den interregionala järnvägstrafiken avskaffas från den 1 januari 1999
- ny fordonsbeskattning för bussar införs

Det transportpolitiska beslutet är den plattform som den nya myndigheten skall vila på och därmed också grunden för de förslag jag presenterar i detta delbetänkande.

3.2 Statens roll i den interregionala kollektivtrafiken

Statens roll i den interregionala kollektivtrafiken består i huvudsak av två delar:

- Staten ansvarar för infrastrukturen
- Staten upphandlar viss interregional persontrafik

I Sverige råder i dag, med vissa undantag, fri konkurrens i den interregionala kollektivtrafiken. Det finns dock inte förutsättningar att bedriva kommersiell interregional kollektivtrafik i alla delar av landet och mellan alla individuella orter. I sådana fall detta inte är möjligt, upphandlas viss trafik av staten eller av de länstrafikansvariga.

Huvuddelen av statens direkta engagemang i den interregionala kollektivtrafiken är de upphandlingar som staten i dag genomför, vilka beskrivs i bilagan.

Det främsta motivet till statens upphandling av interregional persontrafik är att se till att alla delar av landet får en tillfredsställande transportförsörjning. Detta är bl.a. nödvändigt för att skapa förutsättningar för en positiv regional utveckling.

Trafikverken, dvs. Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket, har ett samlat ansvar, ett sektorsansvar, för respektive trafiksystem. Detta innebär att verken på en övergripande nivå är ansvariga för att det egna området utvecklas i riktning mot de transportpolitiska målen. Det finns också ett stort antal andra aktörer på nationell, regional och lokal nivå som är delaktiga i genomförandet av den fastlagda trafikpolitiken.

Riksdagen har slagit fast att det i varje län skall finnas länstrafikansvariga som svarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. Detta regleras i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Motsvarande ansvarig finns inte i dag för den interregionala kollektivtrafiken. Det finns i dag ingen myndighet som har ett sektorsövergripande ansvar för hela kollektivtrafiksystemet.

I den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56) konstaterade regeringen att *"Staten har dock i praktiken i dag denna roll genom det regelverk som finns för interregional trafik och genom upphandlingen av viss interregional persontrafik."* Vidare ansåg regeringen att statens ansvar för viss interregional kollektiv persontrafik bör slås fast. Den interregionala kollektivtrafiken bör emellertid enligt regeringen *"...som hittills så långt som möjligt drivas på kommersiella villkor. En ökad konkurrens mellan operatörer och transportlösningar bör dock kombineras med en ökad samverkan mellan trafikslagen i syfte att åstadkomma ett sammanhängande och effektivt transportsystem. För att utveckla den interregionala kollektivtrafiken skall en myndighet för rikstrafikfrågor – Rikstrafiken – inrättas med huvuduppgift att verka för samordning och upphandling av viss interregional persontrafik."*

3.3 Den interregionala kollektivtrafiken

Det interregionala resandet

Jag ser det som självklart att resenärernas behov skall stå i centrum vid utformningen av den interregionala kollektivtrafiken, oavsett vem som tillhandahåller den. Det är vidare min bedömning att en stor del av den interregionala kollektivtrafiken i dag fungerar på ett tillfredsställande sätt och väl uppfyller de krav som resenärerna ställer. Det finns dock möjligheter att åstadkomma förbättringar genom en ökad samordning.

Enligt SIKAs analyser av utvecklingen inom trafikslagen under de senaste åren har situationen för tjänsteresenärerna förbättrats och situationen för privatresenärerna försämrats. Försämringarna har framför allt drabbat dem med låg betalningsförmåga. Utvecklingen inom den långväga busstrafiken tycks dock ha gynnat de senare.

Med flyg kan man i dag ta sig mellan de största orterna i landet på cirka tre timmar inklusive anslutningsresor till/från flygplatsen. Inrikesflyget är av stor betydelse för den interregionala kollektivtrafiken. I utlandstrafiken är flyget marknadsledande och många använder generellt flygets restider som måttstock på den tid man är beredd att uppoffra på en resa.

Tåget är förmodligen det enda kollektiva transportmedel där restiderna i framtiden kan minska nämnvärt, och på en mängd relationer börjar därför tågtrafiken, vad beträffar restider, kunna konkurrera med flyget.

Både flyget och tåget medger på de flesta längre sträckor kortare restider än vad som är möjligt med bil. Till detta skall dock läggas resan till och från flygplatsen eller stationen som ofta sker med bil. Om resan avser en kortare eller medellång sträcka har både flyget och tåget ofta svårt att konkurrera med bilen vad gäller restid.

När SIKA gjorde en utvärdering av en ändrad reglering beträffande prövning av tillstånd till busslinjetrafik (SIKA 1997:2) fann man i sin analys för linjen Karlstad-Göteborg att drygt 40 procent av det nya bussresandet kom från tidigare bilister, drygt 30 procent från tåg och cirka 25 procent avsåg helt nya resor.

Den långväga busstrafiken erbjuder redan i dag ett omfattande utbud av förbindelser i landet, främst i Svealand och Götaland, med tyngdpunkten på veckoslutstrafik. Från våren 1998 har Vägverket ändrat sin syn på länsöverskridande linjetrafik och man ger nu tillstånd i betydligt större utsträckning än tidigare. I och med att skadeprövningen av den långväga busstrafiken fr.o.m. den 1 januari 1999 begränsas till att gälla bara mot den interregionala persontrafiken på järnväg, finns det anled-

ning att tro att den långväga busstrafiken kommer att expandera ytterligare.

Regeringen har i den transportpolitiska propositionen gett uttryck för sin bedömning att en avreglerad långväga busstrafik kan ge utrymme för ökad konkurrens och för en sammantaget bättre trafikförsörjning och därmed också leda till att de transportpolitiska målen, inte minst tillgänglighetsmålet, kan uppfyllas i högre grad.

Under 1997 och 1998 har enligt Vägverket utbudet och resandet i den långväga busstrafiken ökat. Preciserade uppgifter på exakta förändringar i resandet låter sig dock inte göras på grund av bristfällig statistik.

De olika trafikslag som medverkar till den interregionala trafikförsörjningen verkar i dag under mycket olika villkor:

- Den kommersiella interregionala tågtrafiken bedrivs med ensamrätt av SJ
- Den långväga busstrafiken skadeprövas efter den 1 januari 1999 endast gentemot den kollektivtrafik som bedrivs av trafikhuvudmännen
- Flygtrafiken verkar på en öppen marknad
- Den interregionala sjöfarten består i princip av färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet vilken staten upphandlar

Flygets styrka ligger i att snabbt överbrygga långa avstånd. Denna förmåga är viktig i ett land som Sverige med sin stora geografiska yta, men också för att överbrygga avståndshandikapp till andra länder och förbinda Sverige med andra delar av världen. Flygets komparativa fördel ligger i de snabba långväga inrikes resorna och en stor del av de utrikes resorna. Inrikesflyget har särskilt stor betydelse för de delar av landet som saknar goda alternativa resealternativ, bl.a. stora delar av Norrland. För de utrikes resorna spelar flyget en mycket viktig roll, både för privatresor och tjänsteresor. Av utrikes privatresor genomförs cirka en tredjedel med flyg och ungefär lika mycket med bil (exklusive färjetrafiken). Utrikes tjänsteresor sker till allra största delen, eller cirka 70 procent, med flyg. Utrikesflyget ökar kraftigt, och redan i dag finns kapacitetsproblem i det europeiska luftrummet och på ett stort antal flygplatser.

Järnvägens konkurrensförmåga är störst där resbehoven är relativt stora och koncentrerade och där avstånden är sådana att restiderna håller sig under tre till fyra timmar. Järnvägen har stor potential att ytterligare stärka sin position i framförallt trafiken mellan de största orterna i landet och inom de befolkningstätaste regionerna samt, i viss mån, i trafiken mellan de nordiska huvudstäderna. En förutsättning för att järnvägen skall kunna utnyttja sin potential är dock att tåget förutom hög komfort och servicenivå också kan erbjuda konkurrenskraftiga biljettpriser. Tågets största komparativa fördel är det faktum att järnvägslinjerna fortfa-

rande till stor del går genom samhällena med ofta centralt belägna stationer. Detta i kombination med kortare restider ger järnvägen förmågan att knyta ihop orter längs en linje med varandra och på så sätt vidga det omland som innevånarna i dessa orter kan röra sig inom dagligen.

Den långväga busstrafikens styrka ligger i de förhållandevis låga priserna och i enkelheten för resenären. Den största komparativa fördelen ligger i flexibiliteten, möjligheten att snabbt inrätta en ny linje eller att förändra dragningen av en existerande linje osv. Många orter har dock under senare år fått förbifarter, varför långväga busstrafik kan ha svårigheter att betjäna mellanliggande orter på ett bra sätt utan tidsödande körningar in i stadskärnorna.

4 Ett samverkande kollektivtrafiksystem

Mina förslag:

- Rikstrafiken bör följa upp och driva på genomförandet av de förslag i Kommunikationskommitténs slutbetänkande (SOU 1997:35) som avser resenärernas ställning i kollektivtrafiken
- Rikstrafiken bör följa och ta aktiv del i delar av EG-kommissionens kommande aktiviteter inom ramen för arbetet med grönboken ”Ett trafiknät för alla”
- Rikstrafiken bör inta en aktiv roll i och stödja Vägverkets fortsatta arbete med det nationella kollektivtrafikprogramet på väg och särskilt ägna uppmärksamhet åt trafikslagsövergripande frågor
- I takt med att övriga trafikverk förtydligar ett sektorsansvar bör Rikstrafiken ta upp överläggningar även med dessa

I övrigt hänvisar jag till mina förslag i kapitel 8 och 10

4.1 Utgångspunkter

Olika förutsättningar i skilda delar av landet

Förutsättningarna för kollektivtrafik i landets skilda delar uppvisar såväl likheter som olikheter. Länen i norra Sverige är stora till ytan och glest befolkade, men samhällena är ofta samlade i stråk längs älvdalarna och vid kusten. En stor del av kollektivresorna inom norra Sverige avser relativt långa avstånd. I södra Sverige är såväl samhällena som befolkning ofta mer spridda men avstånden mellan orterna generellt kortare. Framväxten av de två nya sammanslagna länen Skåne län och Västra Götalands län gör dock frågan om kollektivtrafik över långa avstånd inom ett län aktuell även i södra Sverige.

Länsgränserna utgör i dag inget hinder i den kommersiella kollektivtrafiken med undantag för den långväga busstrafiken. Inte heller utgör

länsgränserna hinder i den trafik som upphandlas av staten. Den kommersiella kollektivtrafiken och stora delar av den trafik som upphandlas av staten vänder sig i första hand till sådana grupper vars syfte med resan inte är att hänföra till kategorierna ”inköp-service” och ”arbets-skola”, utan istället till kategorierna ”fritid”, ”tjänste” och ”övrigt”. De sistnämnda resorna sker allmänt mindre regelbundet än de förstnämnda. Jag återkommer för övrigt till dessa kategorier i kapitel 5. Det förekommer dock att trafikhuvudmännen tecknar avtal med utövarna av kommersiell trafik om exempelvis ett visst antal sittplatser på vissa delsträckor vilket möjliggör för resenärer att där resa till subventionerad länstrafiktaxa. Naturligtvis förekommer också pendling över längre avstånd, men den är i dag liten till sin omfattning även om den ökar. Den kollektivtrafik som tillhandahålls av trafikhuvudmännen är främst riktad till sådana grupper som reser mer regelbundet, dvs. arbetspendlare och motsvarande grupper, men utnyttjas också i viss utsträckning av tjänstesenärer och privatresenärer. Speciellt i storstadsområdena är en sådan blandning av olika resandekategorier vanlig. Trafiken bedrivs oftast på så korta avstånd att daglig pendling är det normala.

4.2 Mina bedömningar

Varför skall kollektivtrafiken samverka?

Från samhällets perspektiv är syftet med ett samverkande kollektivtrafiksystem att bidra till uppfyllandet av de transportpolitiska målen om tillgänglighet, transportkvalitet, säkerhet, miljö och regional utveckling.

Ur den enskilde resenärens perspektiv är sannolikt olika aspekter på tillgänglighet det avgörande för resornas omfattning och fördelning. För den enskilde resenären underlättas t.ex. förflyttning och byten mellan färdmedel i ett samverkande kollektivtrafiksystem. Olika färdmedel och trafikprodukter bör ha vissa gemensamma egenskaper och kvaliteter som gör att resenärerna känner igen sig oavsett var i landet och var i trafiksystemet de befinner sig.

Ur den enskilde trafikutövarens perspektiv finns det med all sannolikhet synergieffekter att hämta som positivt bidrar till en hållbar ekonomisk situation för honom eller henne.

Min bedömning är att samverkan mellan trafikslagen vid knutpunkter och konkurrens mellan trafikslagen mellan knutpunkter borde utgöra den mest effektiva lösningen sett från ett övergripande systemperspektiv. Med Sveriges demografiska och geografiska struktur finns det dock inte utrymme för alltför många trafikutövare på den begränsade marknaden.

Det är bara i några få stråk med relativt stora befolkningsunderlag som förutsättningar finns att upprätthålla konkurrerande kollektivtrafik med parallella trafikutövare på marknadsmässiga villkor.

För att konkurrera med privatbilen måste kollektivtrafiken bli bättre på att täcka större ytor av ett upptagningsområde, minska besvären vid omstigningar, öka turtäthet och samordna tidtabeller, öka tillgänglighet till bytespunkter, fordon, information, biljettköp m.m.

För resenären är resan en odelad helhet. Administrativa gränser är ointressanta, för kunden är det likgiltigt vem som är huvudman för resan. I takt med att kollektivtrafiksystemet blir alltmer kundanpassat blir det också mer diversifierat. Utformning av gemensamma element som taxor, information, garantier, handikappanpassning m.m. blir allt viktigare. Ju fler aktörer och trafikprodukter som finns på marknaden, desto större behov av samverkan mellan dessa och utveckling samt marknadsföring av likartade egenskaper och gränssnitt. Behovet av en planerad samverkan ökar därmed medan möjligheterna till planerad samverkan paradoxalt nog samtidigt minskar.

Min bedömning är att det i första hand är trafikutövarnas och trafikhuvudmännens ansvar att se till att en samverkan kommer till stånd som ett led i deras marknadsföring av kollektivtrafiken. Rikstrafiken kan hjälpa till i den processen men knappast tvinga fram samverkan.

Rikstrafiken kan dock stimulera fram ökad samverkan genom att utnyttja den upphandlingsmodell som myndigheten förfogar över på rätt sätt. Utgångspunkten för detta arbete måste vara att från fall till fall verka för tillgänglighet till viktiga regionala och nationella målpunkter baserat på en samhällsekonomisk bedömning.

I mina direktiv framgår att jag skall redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) av mina förslag. Min bedömning är att det även ur ett jämställdhetspolitiskt perspektiv finns anledning att förorda en ökad samverkan inom kollektivtrafiken. 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. En bättre samordnad kollektivtrafik av generellt högre kvalitet skulle med säkerhet bidra till en ökad användning av kollektivtrafiken.

Jag kan också konstatera att även om kvinnor är den dominerande användargruppen av kollektivtrafik avspeglar sig detta inte i inflytandet över kollektivtrafiken, där män dominerar stort på de ledande positionerna inom trafikutövare, trafikhuvudmän och myndigheter. De förslag om ett ökat resenärs- och konsumentinflytande jag lämnar i kapitel 10 kan enligt min mening bidra till en ökad allmän användning av kollektivtrafiken och därmed till en ökad jämställdhet.

Samverkan mellan trafikslagen i den kommersiellt bedrivna kollektivtrafiken är i dag av ringa omfattning. Den utgörs främst av anslutningstrafik till det långväga trafikmedlet, t.ex. taxi, tågtaxi, flygbussar och flygtaxi. Till detta skall läggas upphandlad anslutningstrafik i form av trafikhuvudmännens lokala och regionala kollektivtrafik.

Samverkan mellan exempelvis SAS och SJ har vid många tillfällen diskuterats men inte konkretiserats eller förverkligats i någon större utsträckning. Viss samverkan finns dock, bl.a. finns avtal om att slussa varandras resenärer till den andra parten vid trafikstörningar och dylikt. Vidare förekommer ett visst samarbete när det gäller informations- och bokningssystem. Den samverkan som förekommer återfinns dock till största delen i produktionsledet och inte i kundledet. Huruvida den långväga busstrafiken i någon mån kommer att samverka med övriga trafikslag annat än i anslutningstrafik återstår att se när systemet med skadeprövning förändras den 1 januari 1999.

Att en samverkan skulle ske på så sätt att olika kommersiella aktörer skulle dela upp marknaden i bitar sinsemellan är dock varken lämpligt eller önskvärt. Tvärtom är det just den konkurrens som finns mellan olika aktörer som är starkt utvecklingsdrivande. Konkurrensverket har ansvar för att olika konkurrenshämmande åtgärder inte vidtas av de kommersiella aktörerna.

Det finns en utvecklad samverkan mellan trafikslagen i varje enskild trafikhuvudmans trafikutbud. Det stora problemet för samverkan mellan trafikhuvudmännen har varit och är länsgränserna.

En resa från dörr till dörr sker sällan med endast ett trafikslag. Tvärtom utgörs ofta en resa av kombinationer av en rad olika trafiklinjer och trafikslag, vilket förutsätter knutpunkter i form av hållplatser, stationer och terminaler utefter resvägen som möjliggör byten mellan de olika trafiklinjerna och trafikslagen.

Hittills har de olika kollektiva trafikslagen ofta verkat för att vinna marknadsandelar från varandra. Ur den synvinkeln har det av förståeliga skäl varit svårt att se varför man skulle "tvingas" samverka med andra. I takt med att trafikvolymerna ökar och resenärernas krav på effektiva transportlösningar blir alltmer uttalade, har man från flera håll visat på goda exempel på att samverkan mellan trafikslagen kan göras attraktiv för kunderna, samtidigt som de samverkande parterna gynnas. Potentialen för ökad samverkan inom kollektivtrafiken bör således enligt min bedömning vara stor.

Knutpunkter för kollektivtrafik

Samverkan mellan olika trafikslag bygger i stor utsträckning på existensen av ett antal gemensamma knutpunkter eller terminaler. Järnvägsstationer och flygplatser är exempel på sådana knutpunkter. Väl utformade resecentra för samverkan mellan olika trafikslag kan bidra till att förbättra tillgängligheten till hela kollektivtrafiken. För att kollektivtrafiksystemet skall fungera som en helhet ur resenärens perspektiv krävs en väl genomtänkt samverkan som präglas av resenärsperspektivet innefattande alla de parter som ansvarar för någon del av resekedjan. Utvecklingspotentialer borde härvidlag finnas vid kopplingen mellan de olika kollektivtrafikslagen. Ett exempel är den goda samordningen som i dag finns mellan inrikesflyg, flygbussar och flygtaxi på de flesta svenska flygplatser, förutom några få där resenären istället kan hyra en s.k. flygbil. Ett annat exempel är den utveckling som järnvägsstationerna genomgått de senaste åren. Många av dessa har utvecklats till resecentrum och till att bli knutpunkter mellan järnvägstrafiken och trafikhuvudmännens lokala och regionala kollektivtrafik.

Min bedömning är att matningssystemen till trafikslagets knutpunkter så småningom bör kunna samordnas i syfte att uppnå ett effektivare resursutnyttjande. En sådan vertikal samordning bör dock ske naturligt i den takt som samverkande trafiklösningar i övrigt utvecklas.

Samverkan mellan aktörer

Min bedömning är att om kollektivtrafiken skall bli attraktivare måste alla berörda myndigheter, huvudmän, kommuner, intresseorganisationer m.fl. ta ansvar för att förbättra kollektivtrafiksystemet som helhet. Många idéer kan hämtas från andra länder och andra branscher. En del kan styras av statsmakterna genom nationella mål, beslut och uppdrag till olika myndigheter. Trafikverken har i kraft av sina sektorsroller ett stort ansvar för kollektivtrafikens utveckling. Min bedömning är att Rikstrafiken bör fungera som en samordnare i statens arbete med att utveckla kollektivtrafiksystemet. De flesta åtgärderna måste dock vidtas av de enskilda aktörerna själva.

Begreppet "hela resan" visar att olika aktörer har en gemensam kund. För att nå framgång måste aktörerna sannolikt i vissa avseenden avstå från att driva sina särintressen till förmån för samverkan och samordning.

Min bedömning är att den regionala kollektivtrafiken i ännu högre grad måste samverka med den interregionala för att ett effektivt och attraktivt kollektivtrafiksystem skall kunna uppnås. Att uppnå samver-

kanslösningar mellan olika parter i så stor utsträckning som möjligt bör därför vara en ledstjärna i utvecklingen av kollektivtrafiken, oavsett i vems regi den bedrivs.

I allt högre utsträckning söker sig trafikströmmar över länsgränserna, och många län har påbörjat ett närmande till grannlänerna när det gäller kollektivtrafiken. Allt fler exempel finns på integration av enskilda linjer eller t.o.m. hela trafiksystem. Rikstrafiken bör därför verka för ett utökat regionalt samarbete av samma slag som det regionala samarbete som lett till uppbyggnaden av ett antal trafiksystem under senare år.

Jag anser att sådana frivilliga närmanden mellan trafikhuvudmännen på alla sätt bör stimuleras och stödjas. Ett mer aktivt samarbete mellan trafikhuvudmän kommer dock förmodligen att förutsätta även Rikstrafikens medverkan som katalysator och pådrivare.

Dock måste försiktighet iakttas så att sådan interregional kollektivtrafik som bedrivs av trafikhuvudmännen och den av staten upphandlade interregionala kollektivtrafiken, som ju i olika grad är skattefinansierad, inte slår undan förutsättningarna för att kommersiellt bedriva kollektivtrafik. Det finns en potentiell risk att olika system av skattefinansierad kollektivtrafik kopplas ihop i långa kedjor som innebär att biljettpriserna gentemot resenärerna blir låga, men att skattebetalarna istället får bekosta trafiken. Å andra sidan kan det också finnas en potentiell risk med russinplockning från de kommersiella aktörernas sida som leder till att de trafiksystem som har sämst utvecklingsmöjligheter blir samhällets ansvar.

Jag vill peka på att dessa risker finns och anser därför att det bör ligga på Rikstrafiken att mer systematiskt utreda olika alternativa lösningar och verka för att dessa förverkligas.

Min bedömning är vidare att det är väsentligt att vissa kriterier uppfylls för att kollektivtrafiken skall bli så attraktiv som möjligt för resenärerna. Särskilt viktigt är detta för att underlätta resandet för dem som är förstagångsresenärer eller sällanresenärer. Min utgångspunkt är att Rikstrafiken i första hand bör utnyttja den erfarenhet och kunskap som finns inom sektorn i sitt arbete. Inom sektorn finns sedan länge erfarenhet och kunskap om vilka faktorer som har störst betydelse för resenärernas tillfredsställelse med en interregional kollektivresa. Exempel på sådana faktorer är följande:

- *Direktförbindelser.* Byten upplevs alltid som besvärande och bytestiden värderas normalt till tre gånger restiden. Direkt trafik utan byten är därför viktigt för resenärerna
- *Bekväma byten och korta väntetider.* I många reserelationer kan inte byten undvikas, men de bör då orsaka så lite besvär som möjligt för resenären. Omstigning bör i största möjliga utsträckning ske med korta gångavstånd, helst direkt över perrong eller på samma hållplats.

Väntetiden bör vara kort men ändå tillräckligt lång för att även personer med begränsad rörlighet skall hinna byta

- *Regelbunden tidtabell.* Det har ett värde för resenärerna att veta att tåget eller bussen avgår med jämna tidsintervaller. Detta gör det också lättare att planera byten mellan linjer
- *Väl fungerande och lättbegripliga informations-, biljett- och taxesystem.* För resenären skall det inte ha någon betydelse vilken operatör han reser med. Väl fungerande och begripliga informations-, biljett- och taxesystem underlättar resandet och bidrar till att göra det kollektiva resandet attraktivt.

Ett trafiknät för alla

Jag vill också erinra om grönboken ”*Ett trafiknät för alla*” som EG-kommissionen presenterade 1996. I denna framgår att syftet med ett sådant trafiknät bl.a. är att öka valfriheten för dem som inte har tillgång till bil och för att göra det möjligt för dem som har tillgång till bil att minska sin bilanvändning. Resenärer skall lätt kunna byta mellan olika trafikslag samt kunna kombinera kollektiva och individuella färdmedel. Kollektivtrafiken skall vara tillgänglig för alla människor, med fordon och infrastruktur som alla kan utnyttja, med färdtaxor som alla har råd med och med tjänster som når alla.

I den uppföljning till grönboken som presenterats under 1998, framgår att transporter har en nyckelroll när det gäller att uppnå EU:s målsättning om en hållbar utveckling så som den beskrivs i Amsterdamfördraget. Ett väl fungerande europeiskt transportsystem förutsätter goda och hållbara transporter på lokal och regional nivå. Beslut om lokala och regionala transporter är i första hand en fråga för de berörda myndigheterna på nationell nivå som har att göra med trafikutövare och resenärer. Kommissionens roll består i att skapa användbara verktyg för myndigheter, trafikutövare och användargrupper och att fastställa politiska ramar som främjar en hållbar rörlighet.

Kommissionen har upprättat ett treårigt arbetsprogram som syftar till att främja den lokala och regionala kollektivtrafikens roll när det gäller att bidra till den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningen, minskad social utslagning, en förbättrad livskvalitet samt ett hållbart transportsystem. För att nå dessa mål måste man enligt kommissionen i högre utsträckning förlita sig på bl.a. kollektivtrafik. Detta i sin tur kräver ett samordnat förhållningssätt.

För att främja informationsutbyte har kommissionen upprättat en europeisk informationstjänst om lokala trafiklösningar på webbplatsen

www.eltis.org, som inte bara tar upp kollektivtrafik på lokal och regional nivå utan också många andra saker som exempelvis:

- gång- och cykeltrafik
- distributionstrafik
- väg- och trafikstyrning
- finansiering av trafik
- miljöeffekter av trafik

Kommissionen stöder också s.k. benchmarking av lokala och regionala persontransporter för att bl.a. främja förändring när det behövs.

Utöver detta utarbetas åtgärder även för t.ex. fysisk planering samt möjligheterna att använda EU:s finansieringsinstrument för lokala och regionala trafikprojekt.

Jag konstaterar att mycket av det som kommissionen vill driva sammanfaller med min syn på hur kollektivtrafiken bör utvecklas. Min bedömning är att Rikstrafiken bör följa och ta aktiv del i delar av kommissionens kommande aktiviteter inom ramen för ”*Ett trafiknät för alla*”.

Nationellt kollektivtrafikprogram på väg 1998–2007

I syfte att förtydliga Vägverkets sektorsansvar för kollektivtrafik på väg har verket i bred samverkan med andra aktörer formulerat ett nationellt kollektivtrafikprogram på väg och dess samverkan med andra trafikslag.

Målet för programmet är ökad marknadsandel för kollektivtrafik på väg, ökad samverkan mellan aktörerna, effektivare samhällsplanering, ökad kunskap om sambanden mellan kollektivtrafik och transportpolitiska mål, ändrade attityder och ändrat beteende, högre kvalitet i trafiken och ökad kunskap om kollektivtrafik hos beslutsfattare, tjänstemän och allmänhet.

I programmet anges att detta samarbete är en början på en process som bygger på fortsatt bred samverkan nationellt, regionalt och lokalt i syfte att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft. Arbetet innebär enligt Vägverket en gemensam kraftansträngning där olika aktörer tar ansvar för sina områden och samverkar med andra i största möjliga utsträckning.

Min bedömning är att Rikstrafiken bör inta en aktiv roll i denna process och stödja Vägverkets fortsatta arbete på detta område. Härvid bör Rikstrafiken särskilt ägna uppmärksamhet åt trafikslagsövergripande frågor eftersom Vägverkets program främst behandlar kollektivtrafik på väg.

4.3 Mina förslag

Mina förslag på detta område syftar främst till att stärka resenärernas ställning i kollektivtrafiken och jag redogör i huvudsak för dem i kapitel 10. Utöver detta vill jag framhålla EG-kommissionens grönbok *"Ett trafiknät för alla"* och de förslag som presenteras i den och i dess uppföljning som lades fram 1998.

I Kommunikationskommitténs slutbetänkande (SOU 1997:35) föreslås följande åtgärder för att stärka resenärernas ställning i kollektivtrafiken:

- Inventera brister i samordningen mellan olika trafikslag
- Satsa på kvalitetsmätningar, rese-controllers och bättre sätt att hantera kundklagomål
- Förbättra informationen för funktionshindrade
- Skapa kundtillvänd standard för bättre information med ny teknik
- Skapa ett nationellt söksystem på Internet för tidtabellsinformation
- Inrätta ett gemensamt "Sverigenummer" för trafikupplysning
- Förbättra informationen för icke svensktalande
- Satsa på "Tågtaxi", "Busstaxi", "Tågbil" och "Bussbil"
- Förbättra vägvisningen till stationer och bussterminaler
- Förbättra bytespunkterna – stationer och terminaler
- Förbättra möjligheterna:
 - – att parkera för cyklister och bilister
 - – att med bil hämta och lämna resenärer
 - – att ta med cykeln på tåget och bussen
- Förbättra informationen och servicen under resan, satsa på utbildning av all personal med kundkontakt
- Utarbeta och marknadsför resevillkor som omfattar alla trafikmedel från dörr till dörr
- Satsa på attitydpåverkan och marknadskommunikation

Dessa förslag bör enligt min mening i tillämpliga delar kunna vara en utgångspunkt i Rikstrafikens arbete. Mycket arbete återstår innan resenärerna kan vara säkra på att hela resekedjan omfattas av dessa åtgärder. Jag föreslår att Rikstrafiken ges i uppgift att följa upp och driva på genomförandet av dessa åtgärder då de utgör goda utgångspunkter för Rikstrafikens huvuduppgift att verka för samordning av den interregionala kollektivtrafiken.

Jag föreslår också att Rikstrafiken bör följa och ta aktiv del i delar av EG-kommissionens kommande aktiviteter inom ramen för arbetet med grönboken *"Ett trafiknät för alla"*.

Vidare föreslår jag att Rikstrafiken intar en aktiv roll i och stödjer Vägverkets fortsatta arbete med det nationella kollektivtrafikprogramet

på väg och särskilt ägna uppmärksamhet åt trafikslagsövergripande frågor. I takt med att övriga trafikverk förtydligar ett sektorsansvar bör Rikstrafiken ta upp överläggningar även med dessa.

Andra konkreta åtgärder som syftar till att fullfölja Rikstrafikens huvuduppgift att verka för en samordning av den interregionala kollektivtrafiken är olika IT-åtgärder vilka jag återkommer till i kapitel 8.

5 Rollfördelning i upphandling av interregional kollektivtrafik

Mina förslag:

- Rikstrafiken bör ta ekonomiskt ansvar endast för sådan trafik som kan betraktas som genuint interregional, dvs. endast i relativt liten utsträckning är frekvent och repetitiv och som inte avser daglig arbetspendling och dylikt
- Eventuella upphandlingar av annan interregional kollektivtrafik bör ske i samverkan mellan berörda trafik huvudmän och Rikstrafiken
- En av Rikstrafiken utarbetad nulägesbeskrivning och analys bör ligga till grund för överläggningar mellan Rikstrafiken och trafik huvudmännen om ansvarsfördelningen dem emellan i varje enskilt fall
- På grund av de speciella geografiska och demografiska förhållandena i norra Sverige och på Gotland bör Rikstrafiken ta initiativ till att särskilt studera den interregionala kollektivtrafikförsörjningen till och från dessa områden samt initiera överläggningar på basis av en sådan studie
- Rikstrafiken bör i samråd med Godstransportdelegationen upprätta ett förslag till tydligare ansvarsfördelning vad gäller persontrafikförsörjningen och godstransportförsörjningen mellan Gotland och fastlandet
- Rikstrafiken bör i förekommande fall kunna inleda överläggningar med trafikutövare i syfte att finna lösningar så att en bättre uppfyllelse av de transportpolitiska målen kan nås
- Regeringen bör pröva om det är lämpligt att införa tidsbegränsade avtal, eller s.k. allmän trafikplikt, som tydligt reglerar de skyldigheter som SJ:s ensamrätt för den interregionala persontrafiken på järnväg bör vara förenade med

5.1 Utgångspunkter

I mina direktiv framgår att Rikstrafiken skall kunna upphandla transportpolitiskt motiverad interregional persontrafik. I den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56) framgår att regeringen bedömer att upphandlingen av interregional kollektivtrafik bör uppgå till högst 875 miljoner kronor per år. Riksdagen beslutade i denna del i enlighet med regeringens förslag.

Jag anser att frågan i mina direktiv om att pröva det offentliga åtagandet (dir. 1994:23) när det gäller upphandling av kollektivtrafik är definierat dels av lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik och dels av riksdagens beslut att godkänna regeringens bedömning av att upphandlingen av interregional kollektivtrafik bör uppgå till högst 875 miljoner kronor per år.

Jag koncentrerar nedanstående beskrivning, bedömningar och förslag kring den interregionala kollektivtrafiken.

Vad menas med interregional kollektivtrafik?

Den nationella kollektivtrafiken kan förenklat delas upp i tre kategorier grundat på det geografiska avstånd trafiken sker på:

1. Lokal kollektivtrafik
2. Regional kollektivtrafik
3. Interregional kollektivtrafik

Lokal kollektivtrafik

Den lokala kollektivtrafiken är i huvudsak att betrakta som trafik inom en tätort eller mellan tätorten och dess omland eller inom en kommun, dvs. trafik på korta avstånd. I vissa fall, framförallt i storstäderna, kan lokal kollektivtrafik avse kortväga trafik över en kommungräns. Lokal kollektivtrafik kan också ske över länsgräns. Den lokala kollektivtrafiken karaktäriseras av att den normalt är repetitiv och frekvent. Syftet med den lokala kollektivtrafiken är till stor del att tillfredsställa behovet av daglig arbetspendling eller motsvarande, men den är också viktig för inköps- och serviceresor. Den lokala kollektivtrafiken regleras i huvudsak av lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik.

Regional kollektivtrafik

Regional kollektivtrafik är på samma sätt i huvudsak trafik inom ett län, oavsett om det rör sig om trafik mellan tätorter i ett län eller trafik i tätorternas omland, dvs. också i detta fall trafik på relativt korta avstånd men dock något längre än i den lokala kollektivtrafiken. I allt större utsträckning är dock regional kollektivtrafik sådan trafik som äger rum över länsgränser. Den regionala kollektivtrafiken karaktäriseras liksom den lokala kollektivtrafiken av att den normalt är repetitiv och frekvent, dock i något mindre utsträckning än den lokala kollektivtrafiken. Syftet med den regionala kollektivtrafiken är liksom med den lokala kollektivtrafiken till stor del att tillfredsställa behovet av daglig arbetspendling eller motsvarande. Även den regionala kollektivtrafiken regleras i huvudsak av lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik.

Interregional kollektivtrafik

Interregional kollektivtrafik är att betrakta som trafik mellan län, dvs. trafik över så långa avstånd och över länsgränser att det normalt inte medger dagligt resande. Syftet med den interregionala trafiken är normalt inte att tillfredsställa behovet av daglig arbetspendling eller motsvarande.

Den interregionala kollektivtrafiken betjänar till stora delar tjänstereisare och privatresenärer. Den interregionala kollektivtrafiken består i huvudsak av kommersiellt tillhandahållen trafik, men också av en relativt stor andel järnvägstrafik som staten upphandlar, färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet som staten också upphandlar samt också i viss mån av trafik som tillhandahålls av trafikhuvudmännen. Endast en liten del av den interregionala kollektivtrafiken är dock skattefinansierad.

I statistik- och prognossammanhang delas trafik i dag i allmänhet, och därmed också kollektivtrafik, vanligtvis in i två kategorier: sådan trafik som överstiger tio mil och sådan trafik som understiger tio mil. Den förstnämnda benämns ofta som interregional. Ett annat mått som ibland används är inomlänstrafik respektive länsgränsöverskridande trafik. Ofta används också en kombination av begreppen så att interregional kollektivtrafik definieras som sådan kollektivtrafik som är länsgränsöverskridande och överstiger tio mil.

Kollektivtrafik över nationsgränser

Den övervägande majoriteten av all kollektivtrafik som passerar nationsgräns mellan Sverige och andra länder bedrivs på kommersiell basis.

Ett exempel på en sträcka där den kommersiella lönsamheten inte är odelat positiv är den blivande regionalstågtrafiken över Öresundsförbindelsen. Från vissa håll har det uttryckts farhågor om att denna trafik kan komma behöva upphandlas och att detta borde göras av Rikstrafiken. Det har kommit till min kännedom att regeringarna i Sverige och Danmark inlett överläggningar för att klara ut de administrativa problem som återstår innan tågtrafik kan komma igång. Vad jag har förstått har det vid dessa överläggningar också diskuterats hur ansvaret skall fördelas mellan staten i de båda länderna respektive regionala myndigheter och företrädare.

Ett annat exempel är den färjetrafik som bedrivs mellan Umeå och Vasa. De finska och svenska regeringarna har tillsatt en arbetsgrupp som skall undersöka förutsättningarna för att behålla färjetrafiken när tax free-försäljningen upphör den 1 juli 1999.

Med anledning av det pågående arbetet inom regeringskansliet på detta område avser jag att återkomma i mitt slutbetänkande med en mer samlad bedömning och förslag om Rikstrafikens roll när det gäller kollektivtrafik över nationsgränser.

Olika syften eller funktion med resor

Det är möjligt att dela upp kollektivtrafiken i ytterligare grupper grundat också på annat än geografiskt avstånd. En sådan kategoriindelning som jag anser vara relevant för Rikstrafikens del när det gäller upphandling av trafik grundas på syftet eller funktionen med resan:

1. Fritid
2. Inköp, service
3. Arbete, skola
4. Tjänste
5. Övrigt

Fritidsresor kan avse såväl dagliga resor som sällanresor och på alla avstånd. Inköps-/serviceresor kan avse såväl dagliga resor som sällanresor och sker normalt på relativt korta avstånd. Resor till och från arbete/skola sker normalt dagligen på en och samma sträcka och på sådana avstånd att de kan ske dagligen. Tjänsteresor sker normalt inte dagligen och ofta över sådana avstånd att de inte kan ske dagligen.

5.2 Mina bedömningar

Ansvarsfördelning mellan trafikhuvudmännen och Rikstrafiken

Ur Rikstrafikens synvinkel anser jag att frågan om den exakta innebörden av begreppet interregional kollektivtrafik är tämligen irrelevant utom när det gäller upphandling av kollektivtrafik. Det är dock inte heller i det sammanhanget nödvändigt att exakt definiera administrativa, geografiska eller tidsmässiga gränser som kriterier för att fördela ansvar mellan Rikstrafiken och trafikhuvudmännen.

En minimidefinition när det gäller av Rikstrafiken upphandlad trafik bör dock enligt min mening, och med tanke på gällande lagstiftning, vara att interregional kollektivtrafik åtminstone är sådan trafik som sker mellan län, dvs. trafik över länsgränser och över så långa avstånd att den normalt inte medger dagligt resande.

När det gäller den lokala och regionala kollektivtrafiken ligger ansvaret i dag i huvudsak på de länstrafikansvariga i enlighet med lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. I de fall trafiken bedrivs över länsgränser ligger ansvaret på de aktuella länstrafikansvariga gemensamt. Regeringen får efter framställan från en trafikhuvudman, ett landsting eller en kommun meddela föreskrifter om samverkan för trafikhuvudmännens trafik i olika län. För sådan persontrafik på järnväg som bedrivs av trafikhuvudmän kan regeringen i enlighet med förordningen (SFS 1996:734) om statens spåranläggningar besluta att trafikhuvudmannen får bedriva persontrafik på stornätet i angränsande län, om det kan antas att den lokala och regionala trafiken därigenom skulle förbättras för trafikanterna och detta inte leder till ett mindre effektivt utnyttjande av spåranläggningarna.

Rikstrafiken bör enligt min mening inte ta ansvar för upphandling av sådan interregional kollektivtrafik som bedrivs på kommersiell basis eller genom trafikhuvudmännens försorg. Inte heller för trafik som i enlighet med lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik är föremål för regeringens föreskrifter om samverkan för trafikhuvudmännens trafik i olika län eller för sådan persontrafik på järnväg som av trafikhuvudman bedrivs över länsgränser med regeringens tillstånd i enlighet med förordningen om statens spåranläggningar.

Min bedömning är dock att det vad gäller trafikhuvudmännen bör finnas samrådsskyldighet med Rikstrafiken i ovanstående fall.

Speciella förutsättningar i vissa delar av landet

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Oaktat detta är det min bedömning, grundat på utredningsarbetet hittills, att det råder speciella geografiska och demografiska förutsättningar i två delar av Sverige, nämligen norra Sverige och Gotland. Rikstrafiken bör i sitt inledande arbete kunna klargöra om det råder speciella förutsättningar även för andra delar av landet.

Den interregionala trafikförsörjningen till och från dessa delar av landet är redan i dag en angelägenhet för staten då staten bl.a. upphandlar interregional tågtrafik till norra Sverige och färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet. Min bedömning är att den interregionala kollektivtrafikförsörjningen i dessa områden är extra känslig för förändringar som påkallas av staten. Jag anser därför att det vore lämpligt om Rikstrafiken i sitt inledande arbete särskilt analyserade den interregionala kollektivtrafikförsörjningen till och från dessa områden.

Norra Sverige karaktäriseras av låg befolkningstäthet i förhållande till den geografiska ytan. Förutsättningarna att på kommersiell basis erbjuda interregional kollektivtrafik mellan de norra delarna av Sverige och de södra är därför mindre goda än mellan mer befolkningstäta delar av landet.

I och med avregleringen av inrikesflyget har framförallt i trafiken till och från norra Sverige stora förändringar skett i trafikutbud och biljettpriser. Även statens köp av nattågstrafik mellan norra och södra Sverige har de senaste åren genomgått vissa förändringar.

Till skillnad från övriga delar av Sverige är det omöjligt att resa interregionalt med egen bil till och från Gotland utan att använda sig av den av staten upphandlade färjetrafiken till fastlandet. Gotland är i detta avseende helt beroende av staten när det gäller den interregionala trafikförsörjningen. Färjetrafikens kvalitet har länge varit omdebatterad, bl.a. vad gäller restider. Sedan ett par år tillbaka har dock försök gjorts med nya snabbare fartyg, bl.a. en katamaran, som ger möjlighet till väsentligt snabbare restider. Under 1999 ersätts katamaranen av en höghastighetsfärja.

Gotlandstrafiken kännetecknas av att godstransportförsörjningen traditionellt tillgodosetts i första hand snarare än persontrafikförsörjningen. De statliga anslagen för transportstöd till Gotland täcker inte bara kostnaden för persontrafik mellan Gotland och fastlandet, utan också kostnaden för stora delar av godstransportförsörjningen.

Den kommersiella kollektivtrafiken

Sådan trafik som tillhandahålls av marknads aktörer på helt kommersiella villkor är i dag helt och hållet de enskilda aktörernas ansvar och min bedömning är att det bör vara så även i fortsättningen. Jag anser att Rikstrafikens roll gentemot den kommersiellt bedrivna kollektivtrafiken i huvudsak bör begränsas till att följa kollektivtrafikmarknadens utveckling och svara för vissa samordningsinsatser. Rikstrafiken bör dock kunna samverka med trafikutövarna för att komplettera kommersiell trafik med upphandlad trafik i syfte att uppnå bättre måluppfyllelse av de transportpolitiska målen.

När det gäller den interregionala järnvägstrafiken är situationen lite speciell jämfört med de andra trafikslagen, vilket framgår i kapitel 3 avsnitt 3.3. Riksdagen har beslutat att SJ även fortsättningsvis skall ha ensamrätt på interregional persontrafik på järnväg som kan bedrivas på kommersiella villkor. Detta betyder att det inte finns någon konkurrens inom den interregionala järnvägstrafiken.

Jag har under utredningens gång erfarit att det förändrade regelverket kring långväga busstrafik som träder i kraft den 1 januari 1999 redan har börjat få återverkningar på SJ:s utbud av interregional persontrafik på kommersiella villkor. Även när det gäller infrastrukturplaneringens behov har jag erfarit att dessa återverkningar kan betyda att hittillsvarande prognoser när det gäller den framtida tågtrafiken kan vara missvisande.

Det finns med andra ord en stor osäkerhet om vilken trafik som SJ i framtiden anser sig kunna bedriva på kommersiella villkor och vilken trafik man anser att staten bör ta ansvar för.

EG-kommissionen avser att revidera Rådets förordning (EEG) nr 1191/69 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar. Kommissionen har för detta arbete engagerat ett konsortium av konsulter som i en rapport föreslagit vissa principer som bör gälla vid avtal mellan allmänna organ och anbudstagar på kollektivtrafikområdet. Kommissionens utgångspunkt inför detta arbete var att den allmänna trafikeringsplikten borde ersättas med avtal mellan staten, eller ansvariga myndigheter, och trafikutövare. En annan utgångspunkt var att finna sätt att gradvis introducera marknadskrafter i de nationella kollektivtrafiksystemen samtidigt som nätverks-integration bevaras. Detta menade man skulle ske genom en transparent ickediskriminerande process för tilldelning av exklusiva rättigheter.

Ursprungligen var det tänkt att EG-kommissionen skulle lagt fram ett färdigt förslag under hösten 1998. Enligt kommissionens tjänstemän är dock förslaget fördröjt och kommer istället att presenteras tidigast under våren 1999.

Min bedömning är att konsultförslaget kan, om det genomförs, få vissa återverkningar i statsmakernas relation till SJ. Osäkerheten om huruvida järnvägarna skall undantas från en eventuell nyordning är dock fortfarande mycket stor.

Underhand har kommissionen fört fram ståndpunkter om att kollektivtrafik bör upphandlas i konkurrens, men det är, med hänvisning till bl.a. subsidiaritetsprincipen, inte troligt att det kommande regelverket kommer att ha tvingande regler kring detta. Möjlighet kommer dock att finnas för de medlemsstater som så önskar att genomföra upphandling i konkurrens.

Grundat på den mycket osäkra bild över vilken trafik SJ i framtiden avser att bedriva på kommersiella villkor samt de möjliga förändringarna i Rådets förordning (EEG) nr 1191/69 är det min bedömning att regeringen bör pröva om det är lämpligt att införa avtal, eller s.k. allmän trafikplikt, som tydligt reglerar de skyldigheter som SJ:s ensamrätt för den interregionala persontrafiken på järnväg bör vara förenade med. Dessa avtal bör enligt min mening vara tidsbegränsade.

Jag ser flera fördelar med ett sådant förfarande; för det första finner sig med all sannolikhet en betydligt större trygghet hos såväl staten som SJ när man "vet var man har varandra", för det andra är det sannolikt att SJ i ett sådant läge i högre grad än i dag koncentrerar sina resurser vad gäller egentrafiken på sådana sträckor som är långsiktigt företagsekonomiskt lönsamma, för det tredje betyder det att såväl Rikstrafiken som trafikhuvudmännen får en betydligt klarare bild av på vilka sträckor som upphandling verkligen är motiverad, för det fjärde betyder det att osäkerheten i såväl prognosarbetet som infrastrukturplaneringen sannolikt minskar.

Min bedömning totalt sett, grundat på föreliggande fakta och undantaget SJ, är att den hittillsvarande svenska utvecklingen på kollektivtrafikområdet faller väl inom ramen för de tankar som framförs såväl i konsulternas förslag som i den underhandsinformation som lämnats av kommissionens tjänstemän.

5.3 Mina förslag

Jag anser att en grundprincip bör vara att trafikhuvudmännen i sådan länsgränsöverskridande kollektivtrafik som är föremål för upphandling, oavsett vem som upphandlar den, åtminstone tar ett ekonomiskt basansvar för de resor vars syfte eller funktion kan kategoriseras som "inköp-service" och "arbete-skola" och som sker på så korta avstånd att daglig arbetspendling och dylikt är möjlig. Rikstrafiken bör ta ekonomiskt ansvar endast för sådan trafik som kan betraktas som genuint in-

terregional, dvs. endast i relativt liten utsträckning är frekvent och repetitiv och som inte avser daglig arbetspendling och dylikt. Trafikhuvudmännen har i och med detta förslag ett ansvar för sådan länsgränsöverskridande kollektivtrafik som är föremål för upphandling och som är av lokal eller regional karaktär, medan Rikstrafiken kompletterar denna som passbiten i ett system. Om inget särskilt skäl talar emot det bör de upphandlingar som inte är genuint interregionala, och där trafikuppgiften alltså är både lokal, regional och interregional, ske i samverkan mellan berörda trafikhuvudmän och Rikstrafiken. De upphandlingar som avser trafik som är genuint interregional bör Rikstrafiken göra efter samråd med berörda trafikhuvudmän och på basis av en samhällsekonomisk analys.

Jag har i kapitel 4 konstaterat att för resenären är resan en odelad helhet där de administrativa gränserna är ointressanta. Jag föreslår därför att Rikstrafiken inom ramen för sitt uppdrag och de medel som står till Rikstrafikens förfogande verkar för ett utökat regionalt samarbete kring de trafiksystem som byggts upp av trafikhuvudmännen under senare år.

En närmare ansvarsfördelning mellan Rikstrafiken och trafikhuvudmännen måste dock enligt min mening utgå från den nulägesbeskrivning och analys av kollektivtrafikutbudet samt det visions- och scenarierarbete som Rikstrafiken bör inleda sin verksamhet med och som jag beskriver i kapitel 12. Den nulägesbeskrivning och analys samt de visioner och scenarierna som kommer fram i den processen bör kunna ligga till grund för överläggningar mellan Rikstrafiken och trafikhuvudmännen om ansvarsfördelningen dem emellan i varje enskilt fall.

På grund av de speciella geografiska och demografiska förhållandena i norra Sverige och på Gotland bör Rikstrafiken ta initiativ till att noggrant studera den interregionala kollektivtrafikförsörjningen till och från norra Sverige respektive Gotland. Eventuella förändringar av den trafik som i dag upphandlas av staten och andra relevanta frågor bör bli föremål för överläggningar mellan Rikstrafiken, kommersiella trafik-utövare, trafikhuvudmän, länsstyrelser och andra lämpliga parter på basis av en sådan studie. Även andra delar av Sverige bör kunna komma ifråga för liknande studier.

Jag föreslår också att Rikstrafiken i samråd med Godstransportdelegationen upprättar ett förslag till tydligare ansvarsfördelning vad gäller persontrafikförsörjningen och godstransportförsörjningen mellan Gotland och fastlandet.

Om den interregionala kollektivtrafiken som bedrivs på kommersiella villkor på en enskild sträcka inte i tillräcklig utsträckning bidrar till att uppfylla de transportpolitiska målen, bör Rikstrafiken kunna inleda överläggningar med de aktuella trafikutövarna i syfte att finna lösningar

så att en bättre uppfyllelse av de transportpolitiska målen kan nås. En sådan lösning kan vara att Rikstrafiken upphandlar kompletterande trafik.

Jag föreslår att regeringen prövar om det är lämpligt att införa tidsbegränsade avtal, eller s.k. allmän trafikplikt, som tydligt reglerar de skyldigheter som SJ:s ensamrätt för den interregionala persontrafiken på järnväg bör vara förenade med.

6 Principer för upphandling av interregional kollektivtrafik

Mina förslag:

- Som modell för Rikstrafikens upphandlingar bör i första hand väljas nettoupphandling
- En funktionell upphandlingsmodell bör utvecklas och introduceras
- Rikstrafiken bör tillsammans med bl.a. KFB initiera FoU-insatser som bidrar till att utveckla en funktionell upphandlingsmodell
- Rikstrafiken bör bemyndigas att teckna slutligt avtal med vald trafikutövare utan att detta behöver underställas regeringen för godkännande
- Riktmärket för avtalslängden bör vara fem år med möjlighet till såväl kortare som längre avtalsperioder
- Ledtid som lämnas till vald trafikutövare innan trafikstart bör vara åtminstone sex månader, gärna tolv eller längre
- Rikstrafikens upphandlingar bör så långt möjligt ta hänsyn till eventuella samordnings- och/eller stordriftsfördelar
- Rikstrafiken bör kunna bidra med medel till regional trafik som upphandlas av trafikhuvudmännen om den interregionala trafikförsörjningen på så sätt kan förbättras
- Rikstrafiken bör i vissa fall kunna använda de medel som står till förfogande till annat än upphandling av trafik om det på ett effektivare sätt bidrar till att den interregionala trafikförsörjningen kan förbättras
- Avgränsningar av Rikstrafikens upphandling bör bli föremål för överläggningar mellan Rikstrafiken och de länstrafikansvariga och deras huvudmän

6.1 Utgångspunkter

Offentlig upphandling av kollektivtrafik

All offentlig upphandling av kollektivtrafik sker i konkurrens enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Därtill finns ytterligare bestämmelser som reglerar stöd till landtransporter samt särskilda bestämmelser 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.

I huvudsak används i dag två principer för upphandling av kollektivtrafik i Sverige. Trafikhuvudmännen tillämpar i de allra flesta fall s.k. bruttoavtal där intäktsnivån för anbudstagaren är garanterad under avtalstiden. Staten upphandlar däremot enligt s.k. nettoavtal som innehåller fler frihetsgrader men också större risker för anbudstagaren, då staten bara kompenserar anbudstagaren för den förlust han skulle ha gjort om trafiken skulle bedrivas helt på anbudstagarens affärsrisk. I allmänhet görs dock valet av vilket trafikslag som skall upphandlas av beställaren innan anbudsfrågan går ut.

Bruttoupphandling

Vid bruttoupphandling regleras anbudstagarens intäkt för trafiken i avtal mellan den upphandlande enheten och anbudstagaren. Möjligheten att reglera lönsamheten ligger i kostnaderna som anbudstagaren har viss kontroll över.

Denna princip tillämpas av trafikhuvudmännen i större delen av deras upphandling av såväl buss- som tågtrafik. Upphandlingen bygger på att beställaren mer eller mindre i detalj definierar kvalitet och utbud. Anbudsunderlagen kan göras relativt detaljerade med avseende på kvalitetsaspekter m.m. Även viten och incitament kan byggas in i avtalen för att stimulera anbudstagaren att uppnå den avtalade kvaliteten i trafiken.

Den ekonomiska risken för anbudstagaren är begränsad till kostnaderna då denne på förhand vet vilken intäkt som avtalet ger. Möjligheten att öka sin lönsamhet har anbudstagaren endast genom att försöka minska kostnaden för trafiken. En av de kostnadsposter som anbudstagaren kan påverka i det sammanhanget är personalkostnaderna. Det finns många exempel på hur personalens arbetssituation inom kollektivtrafiken de senaste åren försämrats i jakten på minskade kostnader.

Nettoupphandling

Vid nettoupphandling står anbudstagaren för hela den ekonomiska risken, alltså såväl för kostnader som intäkter. Nettoupphandling medför också att anbudstagaren kan ges en större frihet vad avser biljettpriser, tidtabeller m.m. Denna princip har ett inbyggt incitament i det faktum att om antalet resenärer ökar, ökar också intäkterna och därmed den vinst anbudstagaren gör på trafiken. Å andra sidan står anbudstagaren också för risken beträffande sådana faktorer han ej kan påverka.

Modellen överlåter en större mängd faktorer som kan påverkas till anbudstagaren. Även i denna upphandlingsmodell kan dock vissa baskrav ställas från beställarens sida.

I bl.a. Helsingborg, Varberg och Sundsvall har trafikhuvudmännen gjort vissa försök med nettoupphandling som enligt uppgift slagit väl ut. Vid samtal med SLTF har jag erfarit att trenden går mot att trafikhuvudmännen i allt större utsträckning kommer att söka sig från bruttoupphandling mot nettoupphandling som i högre grad uppmuntrar anbudstagarna att aktivt arbeta för fler och mer nöjda resenärer.

6.2 Mina bedömningar

Bruttomodellen

Om Rikstrafiken skulle välja att upphandla enligt bruttomodellen skulle det innebära att Rikstrafiken på förhand mer eller mindre i detalj planerar den kollektivtrafik som inte bedrivs av de kommersiella aktörerna eller som inte bedrivs i trafikhuvudmännens försorg och som staten därför skall upphandla.

Jag anser att problemet med en sådan administrativ planeringsmodell är att lösningarna riskerar att bli schablonartade, dvs. att Rikstrafiken för att underlätta sin egen planering väljer lösningar eller kombinationer av lösningar som inte tar hänsyn till de faktiska förhållandena i olika delar av landet och för det aktuella trafikförsörjningsproblemet.

Ingen planerad verksamhet har heller tillgång till perfekt information som kan ligga till grund för beslut. Det finns dessutom en risk att en bruttoupphandling inte i tillräcklig stor utsträckning skulle ta hänsyn till anbudsgivarnas egna erfarenheter och kunnande.

Möjligheterna att i förväg göra heltäckande samhällsekonomiska bedömningar om en förutbestämd trafiklösning i jämförelse med andra potentiella lösningar bedömer jag som små, då det alltid kan misstänkas att det finns ett bättre alternativ som inte kommit fram i planerings-

processen. Detta gäller även möjligheten att i förväg bedöma om en förutbestämd trafiklösning i jämförelse med andra potentiella lösningar på bästa sätt bidrar till att uppfylla de transportpolitiska målen.

En bruttoupphandling kräver också stora resurser hos Rikstrafiken för planering av förutbestämda trafiklösningar, vilka riskerar att inte bli tillräckligt flexibla och inte heller i tillräcklig utsträckning ta hänsyn till resenärernas verkliga behov.

Nettomodellen

Upphandling enligt nettomodellen används i dag bl.a. i den statliga upphandlingen av företagsekonomiskt olönsam interregional persontrafik på järnväg. I detta fall är trafikslaget valt på förhand utan att en prövning gjorts om andra trafikslag på ett effektivare sätt skulle klara det aktuella trafikförsörjningsproblemet.

För att få in anbud av så god kvalitet som möjligt och för att upphandlingen skall kunna ske i så god konkurrens som möjligt är förfrågningsunderlagets utformning mycket viktig. Även i en nettoupphandling kan Rikstrafiken till stor del styra in anbuden i den önskvärda riktningen.

Anbudsgivarna har dock en relativt stor frihet att utforma trafiksystemet och vad avser biljettpriiser, tidtabeller m.m. En nettoupphandling kräver inte att Rikstrafiken själv i detalj utformar trafiklösningar utan istället lägger större delar av sina resurser på att värdera och analysera de av anbudsgivarna presenterade trafiklösningarna.

Min bedömning är att de lösningar som anbudsgivarna väljer att presentera kommer att ta stor hänsyn till resenärernas verkliga behov. Det finns enligt min mening också anledning att tro att anbudsgivarna kommer ta stor hänsyn till de faktiska förhållandena i olika delar av landet och vad gäller det aktuella trafikförsörjningsproblemet.

Funktionell upphandling

En funktionell upphandling kan göras i såväl bruttomodellen som nettomodellen. En funktionell upphandling innebär att upphandlingen inte avser ett förutbestämt trafikslag mellan A och B utan istället avser trafikförsörjning mellan A och B. Möjligheterna att göra rent funktionella nettoupphandlingar där anbudsgivarna helt fritt utformar trafiklösningar bedömer jag dock, åtminstone i ett inledningsskede, som mindre goda då det alltid finns aspekter – främst samhällsekonomiskt, socialt och politiskt betingade – som inte anbudsgivarna har anledning att beakta i sitt

anbud med mindre att dessa klart och tydligt anges i förfrågningsunderlaget.

En funktionell upphandling skulle innebära att Rikstrafiken upphandlade en viss kollektivtrafikförsörjning på en sträcka eller kombination av sträckor, men att man överlät valet av trafikslag och den praktiska utformningen av trafiksystemet till anbudsgivarna baserat på mål och förutsättningar som finns angivna i förfrågningsunderlaget. Exempel på sådana mål och förutsättningar kan vara att den erbjudna trafiklösningen så långt som möjligt når upp till de transportpolitiska målen eller att den erbjudna trafiklösningen skall innehålla en viss trafikslagsmix.

Min bedömning är att en funktionell upphandling i kombination med nettomodellen har så många fördelar, inte minst därför att marknadens aktörer ges möjlighet att ta tillvara sina erfarenheter och sitt kunnande på området, att den så långt som möjligt bör ligga till grund för Rikstrafikens upphandlingar.

Frågan om hur bl.a. anbudsunderlagen bör utformas och utvärderas där olika trafiklösningar med olika egenskaper ställs mot varandra bör dock diskuteras vidare med olika aktörer på området. Min bedömning är därför att det kommer att krävas olika typer av utvecklingsinsatser för att förfina denna modell. Jag avser att i mitt slutbetänkande återkomma med en fördjupad diskussion om detta.

Avtalstidens längd

När det gäller upphandling av trafik är avtalens längd en central fråga, dels för att överhuvudtaget få in bärkraftiga anbud men också för att – vid nettoupphandling – ge anbudstagaren ekonomiska möjligheter att klara av åtagandet.

Avtalet beträffande den av staten upphandlade flygtrafiken mellan Östersund och Umeå löper i dag på 30 månader, de gällande avtalen för statens köp av interregional persontrafik på järnväg på mellan ett år och 18 månader. Tidigare avtal har löpt upp till fem år. Avtalet mellan staten och Destination Gotland om Gotlandstrafiken är inte tidsbestämt utan löper tills vidare med ett års uppsägningstid av respektive part, dock är minimitiden för uppdraget sex år.

Korta avtalstider ger beställaren möjlighet att snabbt förändra utbudet om efterfrågan skulle förändras, men kan av resenärerna också upplevas som instabilt. Oavsett avtalstidernas längd ställer LOU samma krav på utvärdering enligt huvudregeln om affärsmässighet.

Långa avtalstider ger beställaren mindre möjligheter till förändringar under avtalstiden om efterfrågan skulle förändras om detta inte görs tydligt redan i avtalet. Å andra sidan kan den relativa stabilitet som finns i

en längre avtalstid ge trafikutövaren incitament att själv göra justeringar i utbudet om efterfrågan skulle förändras. Även resenärerna uppskattar känslan av stabilitet. För att kunna förändra transportvolymen under längre avtal tillämpas i en del av den av trafikhuvudmännen upphandlade trafiken i dag s.k. frivolyt, dvs. en procentsats med vilken volymen kan förändras mellan trafikåren utan att avtalet behöver sägas upp.

Olika trafiklösningar ställer också olika krav på avtalstidernas längd för att bra anbud skall kunna erhållas. Framförallt busstrafik och sjötrafik är tämligen flexibla och kan, åtminstone i teorin, snabbt komma igång när beslut fattats om upphandling. Lika snabbt kan en avveckling ske vid avtalstidens slut.

Även valet av upphandlingsmodell ställer olika krav på avtalstidens längd. I en upphandling enligt bruttomodellen kan avtalstiderna hållas relativt korta då den ekonomiska risken i allt väsentligt bärs av beställaren. I en upphandling enligt nettomodellen bärs dock den ekonomiska risken av anbudstagaren varför kraven på räntabilitet över en viss tidsperiod gör att avtalstiderna ofta blir längre.

Beaktande av konsumentaspekter vid upphandling

Vid upphandling av kollektivtrafik krävs en god kunskap om resenärernas behov och preferenser. Rikstrafikens anbudsunderlag kan innefatta kriterier avseende t.ex. säkerhet, komfort, biljettpris, miljöaspekter och övrig kvalitet för resenärerna. Vidare kan t.ex. krav ställas på att ett visst antal sittplatser erbjuds.

Ordnade former bör utarbetas för hur konsumenternas/resenärernas intressen kan tillvaratas vid upphandling. Bland annat kan företrädare för lokala nätverk involveras för att bevaka och ge uttryck för konsument- och resenärsintressen. Ett sätt att ta tillvara konsumentintressen vid upphandlingen kan vara att låta Rikstrafikens anbudsunderlag innefatta kriterier avseende t.ex. säkerhet, komfort, biljettpris, information till konsumenten, miljöaspekter samt övrig service och kvalitet för resenärerna. Övriga aspekter som kan beaktas i detta sammanhang är t.ex. tidtabeller, efterlevnad av tidtabeller, samordning med andra trafikslag, dimensioneringen av och tillgänglighet till utrymmen för resenären, dvs. sittplatser, hytter, toaletter, kiosker, cafeterior, restauranger m.m. Även dessa aspekter bör utvecklas vidare i Rikstrafikens arbete.

6.3 Mina förslag

Principer för Rikstrafikens upphandlingar av trafik

I mina direktiv framgår att: ”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.” Att Rikstrafiken skall minimera kostnaden för den upphandlade trafiken tolkar jag som att Rikstrafiken i sina upphandlingar skall pröva anbud enligt alternativregeln i LOU om att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet vinner och att sträva efter så låga administrationskostnader som möjligt. En central fråga i det sammanhanget blir då i vilket led i upphandlingsprocessen en systematisk utvärdering och jämförelse skall göras.

Jag ser svårigheter i att uppfylla ovanstående krav i en bruttoupphandling utan att riskera trögheter i upphandlingsprocessen och höga administrationskostnader. Jag anser därför att en administrativt styrd bruttoupphandling normalt inte bör väljas som upphandlingsmodell vad avser Rikstrafiken.

Jag anser att en nettoupphandling på ett lättare sätt kan uppfylla ovanstående krav samtidigt som administrationskostnaderna bör kunna hållas på en relativt låg nivå. Jag föreslår därför att denna modell i första hand bör väljas som modell för Rikstrafikens upphandlingar. Min uppfattning är att en sådan lösning bäst bör kunna bidra till att utveckla kollektivtrafiken ur resenärens synvinkel. Erfarenheterna av nettoupphandling, där trafikslaget är förutbestämt, är så pass goda att Rikstrafiken redan från början bör använda sig av den i sina upphandlingar.

En systematisk utvärdering och jämförelse mellan anbud underlättas av att flera alternativ finns att göra jämförelser med. Även kravet på upphandling av trafik oberoende av trafikslag uppfylls enligt min mening bäst genom att kombinera ihop de mest lämpliga lösningarna från fall till fall utgående från de mål och förutsättningar som anges i förfrågningsunderlaget.

Då kunskaperna om och erfarenheterna av upphandling av kollektivtrafik i enlighet med funktion i dag inte är tillräckliga, föreslår jag att Rikstrafiken gradvis introducerar en funktionell upphandling, där valet av bl.a. trafikslag överläts till anbudsgivarna baserat på mål och förutsättningar i förfrågningsunderlaget, liksom att Rikstrafiken tillsammans med bl.a. KFB initierar FoU-insatser som bidrar till att utveckla den funktionella upphandlingen.

Jag föreslår att Rikstrafiken så snart det bedöms som möjligt introducerar en funktionell upphandling i kombination med nettomodellen. Jag

avser att återkomma med en fördjupad diskussion om detta i mitt slutbetänkande.

Vilket upphandlingsförfarande enligt LOU som kan bli aktuellt för Rikstrafiken att använda sig av inom ramen för en nettoupphandling får visa sig från fall till fall.

Delegationen för köp av viss kollektivtrafik kan i de upphandlingar som man i dag genomför endast teckna preliminära avtal med den valda trafikutövaren. Detta preliminära avtal måste därefter underställas regeringen för godkännande. Jag anser att Rikstrafiken bör bemyndigas att teckna slutligt avtal med vald trafikutövare utan att detta behöver underställas regeringen för godkännande. Sådana avtal bör också kunna tecknas över de tidsperioder som parterna finner lämpligt utan att regeringen behöver lämna tillstånd till detta. Jag utvecklar detta närmare i kapitel 13–14.

Jag anser att ett riktmärke för längden för de avtal som Rikstrafiken tecknar för upphandlad trafik kan vara fem år. Det är tillräckligt kort tid för att ge en god flexibilitet för beställaren samtidigt som det ger såväl resenärerna som leverantörerna en tillräcklig stabilitet. Det är dock viktigt att observera att fem år skall vara ett riktmärke, 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.

När det gäller den ledtid som bör lämnas till den valda trafikutövaren innan trafikstart för upphandlad trafik bör den vara åtminstone sex månader, gärna tolv eller längre. Denna tid behöver den valda trafikutövaren för att hinna förbereda trafikstart vad avser eventuellt övertagande av personal samt av existerande avtal vad gäller hyra av fordon m.m.

Jag anser att Rikstrafikens upphandlingar så långt som möjligt bör ta hänsyn till eventuella samordnings- och/eller stordriftsfördelar som kan följa genom upphandling av trafiksystem. Definitionen av dessa system kan göras av olika parter, bl.a. trafikutövarna, trafikhuvudmännen och Rikstrafiken. I det sammanhanget är det viktigt att beakta förutsättningarna för att upphandlingen kan ske i god konkurrens så att inte en oligopol- eller monopolsituation uppstår.

Rikstrafiken bör också kunna bidra med medel till regional trafik som upphandlas av trafikhuvudmännen om den interregionala trafikförsörjningen på så sätt kan förbättras. Likaså bör Rikstrafiken i vissa fall kunna använda de medel som står till förfogande till annat än upphandling av trafik om det på ett effektivare sätt bidrar till att den interregionala trafikförsörjningen kan förbättras, t.ex. för IT-åtgärder.

Vid upphandling av trafik skall Rikstrafiken kunna samverka med trafikhuvudmännen, förutsatt att de inte själva deltar i anbudsgivningen,

för att så långt som möjligt åstadkomma en samordnad trafik som underlättar för resenärerna att resa från dörr till dörr. Rikstrafiken bör också samråda med länsstyrelserna för att på så sätt integrera den upphandlade trafiken med de länsvisa infrastrukturplanerna.

Lokala resor utgör i många fall den första eller sista delen av en interregional resa. Det är därför viktigt att den av Rikstrafiken upphandlade trafiken inte ses som en restpost utan som en viktig del i ett samverkande kollektivtrafiksystem, som knyter samman regioner i kombination med kommersiell trafik och trafikhuvudmännens lokala och regionala trafik. En mer exakt avgränsning av vad Rikstrafiken skall upphandla eller hur Rikstrafiken eventuellt skall medverka till trafikhuvudmännens upphandlingar bör bli föremål för överläggningar mellan Rikstrafiken och de länstrafikansvariga och deras huvudmän.

7 Medverkan i infrastrukturplaneringen

Mina förslag:

- Rikstrafikens roll i infrastrukturplaneringsprocessen bör vara att bidra med visioner och scenarier över troliga utvecklingsvägar för kollektivtrafiken i sin helhet
- Rikstrafiken, SIKA och trafikverken bör tillsammans svara för en strategisk bedömning av kollektivtrafikrelaterade infrastrukturinvesteringsbehov
- Rikstrafiken skall kunna ge underlag för en analys av hur anslagen till Banverket respektive Vägverket årligen borde fördelas ur ett kollektivtrafikperspektiv
- Rikstrafiken bör följa upp och utvärdera ingångna avtal om större trafiksystem samt utgöra administrativt stöd för de särskilda förhandlingspersonerna i deras förhandlingsuppdrag

7.1 Utgångspunkter

I mina direktiv framgår att jag skall analysera vilken roll Rikstrafiken bör ha i planeringsprocessen med avseende på investeringar i infrastrukturen. Bakom detta ligger bl.a. statsmakternas önskemål om att på ett bättre sätt än hittills varit fallet koppla ihop beslut om infrastrukturinvesteringar med bedömningar av förväntad trafikering. I den transportpolitiska propositionen uttrycks detta så att kopplingen i planeringsprocessen mellan investeringar i infrastrukturanläggningar och den senare trafikeringen av dessa anläggningar bör stärkas. Detta är speciellt påtagligt vad avser investeringar i järnvägens infrastruktur. Jag har i kapitel 5 redogjort för den stora osäkerhet utifrån marknads-mässiga krav och politiska förutsättningar som i dag råder kring vilken trafik som SJ i framtiden anser sig kunna bedriva med den ensamrätt man har vad gäller kommersiell interregional trafik och vilken trafik man anser att staten och trafikhuvudmännen bör ta ansvar för.

Kopplingen mellan trafik och infrastruktur

Beslut om investeringar i infrastruktur baserar sig på samhällsekonomiska kalkyler där det samhällsekonomiska nettoresultatet i kalkylen, dvs. nettonuvärdeskvoten, används som jämförelsegrund mellan olika alternativa lösningar. I den samhällsekonomiska kalkylen ingår också det företagsekonomiska resultatet för en tänkt trafikutövare som beräknas efter en viss schablon. Detta företagsekonomiska saldo kan vara starkt negativt utan att infrastrukturinvesteringens samhällsekonomiska saldo behöver vara det. I praktiken innebär detta att kollektivtrafik på kommersiell basis endast kommer till stånd om det företagsekonomiska saldot befinner sig positivt ur en enskild trafikutövares perspektiv eller om trafikutövaren i ett initialskede kan bära en förlust för trafiken som i ett senare skede förväntas leda till vinst. I ett antal fall har stora infrastrukturinvesteringar genomförts trots ett negativt företagsekonomiskt saldo i den samhällsekonomiska kalkylen, detta gäller framförallt järnvägsrelaterade investeringar. Sådana investeringar som är samhällsekonomiskt lönsamma, men där det företagsekonomiska saldot av trafikeringen är negativt bör naturligtvis genomföras om det från första början framgår att någon aktör tar på sig ansvar att bedriva eller upphandla trafik.

I syfte att undvika felsatsningar vad gäller infrastrukturen har regeringen i den transportpolitiska propositionen uttalat att inga investeringar bör ske om inte utfästelse finns för att trafik kommer till stånd.

Planering av infrastrukturinvesteringar grundat på samhällsekonomiska bedömningar och kvantitativa prognoser om den framtida utvecklingen måste göras med stor respekt för de osäkerheter som detta för med sig. För det första fångar de samhällsekonomiska bedömningarna inte upp alla aspekter som borde ligga till grund för investeringsbeslut, för det andra finns det också begränsningar i de kvantitativa prognosernas möjligheter att fånga upp oväntade förändringar i omvärlden som påverkar exempelvis efterfrågan och utbud av trafik. Den samhällsekonomiska kalkylen är bara en del av ett brett beslutsunderlag som bör föreligga varje beslut om investering i infrastruktur.

Varför planering?

Den viktigaste orsaken till att det sedan länge finns en långsiktig planeringsprocess för infrastrukturinvesteringar är det faktum att ledtiden från idé till färdigställd investering är lång.

Att planera innebär att göra sig en bild av åtgärder som skall genomföras för att en önskad situation skall uppnås i framtiden. Hur en verk-

samhet utvecklas över tiden beror dels på yttre faktorer som verksamheten själv inte råar över, dels av följderna av den egna planeringen.

Det är vanskligt att med någon större grad av säkerhet förutse en utveckling i det långa tidsperspektivet. En vanlig metod att ändå teckna en bild av vad framtiden kan föra med sig är att använda sig av scenarietechniken. Scenarierna består normalt av en rimlig bild av vad som kan tänkas inträffa om olika omvärldsfaktorer utvecklingsmöjligheter kombineras på olika sätt. Med scenarierna som grund går det sedan att härleda möjligheter och risker i de framtidssatsningar man själv vill göra. Scenarier ger dock inte någon entydig vägledning inför planeringsprocessen. De avvägningar som måste göras i beslutsfattandet sker utifrån sammanvägningar av:

1. vad man vill uppnå (vision)
2. bedömningar av möjligheterna att fullfölja beslutade åtgärder
3. risker förknippade med negativ utveckling av opåverkbara faktorer

Den första punkten – visionen – är grundläggande för planeringen. Med en klar uppfattning om vad man vill uppnå kan verksamhetsmål på lång sikt tydliggöras. Planen anvisar en utvecklingsväg, eller utvecklingsvägar, som skall följas för att målen skall kunna nås. Den bygger på förutsättningar om omvärldens utveckling – förutsättningar som ofta formuleras utifrån sammanvägningar av tillgängliga scenariebeskrivningar.

Förhandlingslösningar avseende trafiksystem

En del beslut vad gäller investeringar i infrastruktur baserar sig på förhandlingar av trafiksystem. Exempel på sådana är de tre storstadsöverenskommelserna.

Den statliga insatsen består ofta av att staten tillsätter en särskild förhandlingsperson med uppgift att sluta avtal mellan på ena sidan staten i form av ett eller flera trafikverk och på andra sidan lokala och regionala företrädare.

Avtalen avser ofta långa tidsrymder under vilka omvärlden hinner förändras så mycket att förändringar i avtalen ibland blir nödvändiga. Ibland slutar detta med att staten tillkallar en ny förhandlingsperson som får förhandla om avtalet. I vissa fall faller avtalen helt. Jag har erfarit att det i dag inte finns någon kontinuerlig uppföljning och utvärdering av avtal som ingås på detta sätt, vilket kan förklara den relativt ringa framgång denna modell rönt.

7.2 Mina bedömningar

Ett sätt att få in en större grad av flexibilitet och fånga upp förändringar i omvärlden som är relevanta i sammanhanget vore att i större utsträckning använda sig av visioner och scenariebyggande som en del av processen som föregår investeringsbeslut.

I infrastrukturplaneringen är det av stor betydelse hur väl dagens investeringar står sig över en lång tid – 50–100 år – och hur felinvesteringar kan undvikas. För att hantera en sådan beslutssituation krävs ett strategiskt förhållningssätt. Bl.a. måste man i processen beakta olika utvecklingsinriktningar i omvärlden och pröva olika alternativ mot dessa. Strategin bör ge svaret på prioriteringen tidsmässigt mellan olika projekt. Min bedömning är att visioner och scenariebyggande är ett lämpligt hjälpmedel i en sådan process, då de bl.a. kan ge insikt om vilka faktorer som kan påverkas och vilka som inte kan påverkas men där handlingsutrymme behöver skapas.

En viktig aspekt på visioner och scenariebyggande är att de inte får ses som isolerade företeelser eller att de inte kan utformas en gång för alla för att sedan användas som grund för vidare arbete med exempelvis prognoser. Istället bör de utgöra en integrerad del i den process som leder fram till investeringsbeslut.

Motivet till att arbeta med visions- och scenarieteknik i infrastrukturplaneringsprocessen skulle enligt min mening kunna vara att:

- ge insikt om osäkerheterna i olika framtidsbedömningar och motverka att frågor blir ensidigt belysta
- ge insikt om omvärldsförändringarnas betydelse
- ge insikt om betydelsen av ett strategiskt förhållningssätt
- ge ett vidare underlag till andra parter som skall basera sin planering på infrastrukturplaneringen
- förstärka det demokratiska inflytandet över planeringsprocessen genom att stimulera till debatt kring frågorna

Vad gäller förhandlingar av trafiksystem, måste förhandlingspersonerna i de allra flesta fall, oavsett den kompetens de själva besitter, bygga upp stödkompetens för att kunna fullfölja uppdraget. Jag bedömer att det vore lämpligt att låta Rikstrafiken följa upp och utvärdera ingångna avtal samt utgöra administrativt stöd för de särskilda förhandlingspersonerna i deras förhandlingsuppdrag. Min bedömning är också att Rikstrafiken bör ges rollen att bidra med expertkunskap i kollektivtrafikfrågor vid utformningen av trafiksystem.

7.3 Mina förslag

Jag föreslår att Rikstrafikens roll i infrastrukturplaneringsprocessen blir att bidra med visioner och scenarier över troliga utvecklingsvägar för kollektivtrafiken i sin helhet. I arbetet med dessa visioner och scenarier bör också bedömningar göras av marknadsrelaterade förändringar hos trafikutövare m.m. som i sin tur kan leda till förändringar av utbudet av kollektivtrafik. Av det följer att arbetet måste genomföras i samråd med marknadens aktörer, exempelvis genom referensgrupper eller motsvarande.

En vision eller ett scenario kan i bästa fall bidra med ett orsakssamband och förklara varför något kan inträffa. De visioner och scenarier som Rikstrafiken bidrar med till infrastrukturplaneringsprocessen bör vara desamma som ligger till grund för det grundläggande analysarbete över kollektivtrafikens utveckling som jag föreslår som en av Rikstrafikens arbetsuppgifter i kapitel 12.

De visioner och scenarier som Rikstrafiken förser processen med bör kunna utgöra en av grunderna på vilken trafikverken och SIKA kan utföra fortsatta analyser och planeringsarbete vad gäller kollektivtrafikens behov av infrastrukturinvesteringar. Det är i detta sammanhang viktigt att en avgränsning mellan Rikstrafikens arbete å ena sidan och SIKA:s och trafikverkens arbete å andra sidan kan göras.

För att säkerställa att kollektivtrafikens samlade behov beaktas i de förslag till nationell strategi respektive inriktningsplaner som tas fram av SIKA tillsammans med trafikverken bör Rikstrafiken delta i de arbetsgrupper som kan vara aktuella.

Jag föreslår att Rikstrafiken, SIKA och trafikverken tillsammans skall svara för en strategisk bedömning av kollektivtrafikrelaterade infrastrukturinvesteringsbehov, medan SIKA och trafikverken tillsammans skall svara för såväl den taktiska bedömningen som planeringen och trafikverken för den rent operativa planeringen och genomförandet.

Skillnaden mellan dessa tre bedömnings- och planeringsnivåer kan illustreras med nedanstående tabell.

Nivå	Tidsrymd	Information	Informationskvalitet
Budget	1 år	Konsekvenser kan förutses	Djup och detaljerad
3-årsplan	– 3 år	Konsekvenser kan urskiljas	Medeldjup kvalitet och detaljeringsgrad
10-årsplan	– 10 år	Svårtolkad	Stor spännvidd men låg detaljeringsgrad

De anslagsframställningar som trafikverken årligen lämnar till regeringen som en grund för regeringens budgetproposition föranleder visst prioriteringsarbete inom regeringskansliet vad beträffar fördelning mellan investeringar i vägar och järnvägar. Som ett bidrag till denna process föreslår jag att Rikstrafiken skall kunna ge underlag för en analys av hur anslagen för investeringar i och underhåll av vägar respektive järnvägar årligen borde fördelas ur ett övergripande kollektivtrafikperspektiv.

Jag föreslår att Rikstrafiken ges i uppdrag att följa upp och utvärdera ingångna avtal om större trafiksystem samt utgöra administrativt stöd för de särskilda förhandlingspersonerna i deras förhandlingsuppdrag. Rikstrafiken bör också ges rollen att bidra med expertkunskap i kollektivtrafikfrågor vid utformningen av trafiksystem. De trafikeringsavtal som kan bli aktuella att teckna bör ske i samråd mellan den aktuella förhandlingspersonen, Rikstrafiken och berörda trafik huvudmän.

8 Samordning av IT-frågor inom kollektivtrafiken m.m.

Mina förslag:

- Rikstrafikens ansvar på IT-området bör begränsas till samordning av information i kundledet
- Rikstrafiken bör stimulera marknadens aktörer att ta ansvar för samordning av IT-frågor
- Rikstrafiken bör formulera en strategi för sitt arbete på IT-området
- Rikstrafiken bör verka för skapandet av ett öppet informationssystem som länkar marknadens aktörer till en gemensam mötesplats
- Rikstrafiken bör ta initiativ till försöksprojekt vad avser reseplaneringssystem

8.1 Utgångspunkter

I mina direktiv framgår att huvuduppgiften för Rikstrafiken skall vara att utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv verka för att åstadkomma ett samverkande kollektivtrafiksystem som bidrar till att de transportpolitiska målen uppfylls. Det framhålls också att IT är ett viktigt instrument, som ger goda förutsättningar för en förbättrad samverkan inom och mellan trafikslagen, liksom att det skall övervägas om Riks-rafiken bör ges en roll som samordnare av IT-frågor inom kollektivtrafikområdet.

Olika IT-lösningar kan också vara till god hjälp när det gäller möjligheterna att förse resenärerna med information före, under och efter resan. IT-lösningar kan också användas av beställare och trafikutövare som hjälpmedel i planering, produktion och uppföljning av trafik. Regeringen har vid olika tillfällen uttalat sig för ökad IT-användning inom kollektivtrafiken där resenärspektivet skall sättas i centrum. Därför bör områdena information till resenären samt biljett- och betalsystem prioriteras i den framtida utvecklingen. Ett ökat användande av IT-lösningar kan bidra till att öka tillgängligheten till och inom kollektivtrafiksystemet.

Redan i dag finns det embryon till framtida mer utvecklade reseplaneringssystem, vilket jag återkommer till senare i detta avsnitt, i form av informations- och distributionssystemen Travellink och Tågplus. Båda finns som webbplatser på Internet. Ett annat intressant embryo är den privat initierade webbplatsen på Internet www.tidtabeller.com.

Tågplus och samtrafikplan m.m.

Med utgångspunkt från 1988 års trafikpolitiska beslut genomförde SJ och SLTF under åren 1989–1993 flera gemensamma projekt för att skapa en bättre samordnad kollektivtrafik. Det mest kända resultatet av detta samarbete är Tågplus – en enhetlig samtrafiktaxa och samtrafikbiljetter som sammanbinder cirka 2000 orter runt om i landet. Andra delar i samarbetet är:

- En gemensam samtrafikplan för all SJ- och länstrafik angående regler för minsta bytestid, inväntningstider och trafikledningssamordning för 120 bytespunkter mellan SJ-trafik och länstrafik
- En samlad tidtabellsinformation – Rikstidtabellen – med enhetliga begrepp för all tågtrafik, cirka 1000 busslinjer och cirka 75 båtlinjer
- En Riksdatabas för Rikstidtabellen, Samtrafikplanen och Tågplus-samarbetet
- Tidtabellssamordning, bl.a. genom regionala samordningsmöten mellan SJ och länstrafikföretagen
- Annonseringskalendern, ett årligt beslut angående gemensamma dagar för skifte av tidtabell samt gemensam annonseringskalender för SJ- och länstrafiken
- Tidsplanen, en årlig tidsplan för arbetet med den regionala tidtabellssamordningen mellan SJ-trafik och länstrafik, samt årlig tidsplan för leveranser av trafikdata och korrekturomgångar för Riksdatabas/Rikstidtabell
- Transportformatet, ett gemensamt transportformat för leveranser av trafikdata till och från Riksdatabasen

1993 bildades Samtrafiken i Sverige AB för att förvalta, utveckla och marknadsföra Tågplus. Samtrafiken i Sverige AB ägs av SJ och samtliga länstrafikhuvudmän med undantag för SL och VL som valt att stå utanför som ägare men ändå delta i samarbetet. SL har dock den 24 november 1998 blivit delägare. Samtrafikens verksamhet täcker således hela Sverige.

Tågplus tar sin utgångspunkt i att huvudsträckan avverkas med SJ:s fjärrtågtrafik och att anslutningstrafiken sker med hjälp av trafikhu-

vudmännens utbud av lokal och regional kollektivtrafik. Även färjetrafiken till och från Gotland ingår i systemet.

Enligt konsortialavtalet är Tågplus-systemet öppet för alla trafikslag, även den långväga busstrafiken. Från trafikutövare verksamma inom långväga busstrafik har anförts att systemet är för kostsamt i förhållande till den långväga busstrafikens omsättning. Ett problem i sammanhanget har också varit själva namnet Tågplus som så tydligt associerar till tåg. Tågplus finns tillgänglig på Internet på webbplatserna www.samtrafiken.se eller www.tagplus.se. Genom ett omfattande länksystem kopplas man till trafikutövare, trafikhuvudmän och dylikt som dock i dag saknar funktioner för att underlätta jämförelser och samverkan mellan olika resealternativ. Tågplus har tidigare också funnits tillgänglig som diskett för Windows. Denna ersätts fr.o.m. december 1998 med motsvarande CD-ROM.

Flygbolagens bokningssystem

Flygbolagen har länge lett utvecklingen av elektroniska bokningssystem. Flygbolagen insåg också tidigt att det skulle vara en fördel för dem att inkludera även andra kollektiva trafikslag, hyrbilar, hotell och annat i bokningssystemen. Några av de mest kända systemen är Sabre, Galileo/Apollo, Worldspan och Amadeus. Dessa bokningssystem är globala och accepterade av resebyråer runt om i världen.

Om landtrafikmedlen och flygtrafiken skall kunna samverka måste man använda sig av samma marknadsföringsverktyg och distributionsystem. Mycket tyder på att flygbolagens datoriserade reservationssystem skulle kunna vara basen i ett sådant heltäckande system. Det finns dock vissa problem som måste överbryggas innan ett sådant system kan byggas upp. Komplexiteten i landtransportsystemens struktur i ett enskilt land är större än i det samlade globala flyglinjenätet, vilket ställer mycket stora krav på datakraft. En transaktion i flygbolagens bokningssystem är i dag dyr vilket försvårar försäljning av kortväga landtransporter. Jag har efter kontakt med flygbolagens internationella samarbetsorganisation, IATA, erfarit att man dock har ambitionen att lösa detta problem.

Jag har med intresse noterat att flygbolaget Lufthansa och den tyska järnvägen Deutsche Bahn AG redan har s.k. codesharing, vilket innebär att en anslutningsresa med tåg i Tyskland i Lufthansas tidtabell behandlas som en flygresa, och kan erbjuda ett pris och ett dokument för kombinationen anslutningsresa med tåg och flygresas. Codesharing är ett begrepp och marknadsföringsinstrument som vuxit fram i det internatio-

nella luftfartssamarbetet mellan flygbolagen, men som nu alltså ser ut att kunna appliceras även i kombination med andra trafikslag.

Travellink

Travellinks svenska del administreras av Smart Sverige AB som ägs av bl.a. SAS och SJ.

Smarts verksamhetsområde är elektronisk distribution av reseinformation, reservationer och biljettering. Ett stort antal resebyråer är anslutna till systemet och får på så sätt tillgång till ett globalt bokningssystem för flyg, tåg, hotell, hyrbil, båt, turistprodukter, charter med mera. I systemet ingår också verktyg för affärsutveckling, försäljning, administration och kommunikation.

Smarts företagsprodukter liksom resenärsprodukterna är tillgängliga via Travellinks webbplats www.travellink.se. Resenären kan själv söka i tidtabeller och få information om restider, platstillgång och de trafikutövare som trafikerar olika sträckor. All bokningsinformation hämtas direkt från producenternas egna databaser. Man kan även boka resan på Internet. Biljetten eller resedokumentet måste dock än så länge hämtas ut på valfri resebyrå.

Travellink kopplar dock ej reskedjor, t.ex. flyg plus tåg, utan redovisar dessa som delar, dvs. antingen flyg eller tåg.

Söktjänsten www.tidtabeller.com på Internet

I söktjänsten www.tidtabeller.com på Internet återfinns samtliga skandinaviska trafikutövare som har egna webbplatser. Resenären väljer land, ort samt distans eller färdstätt och får upp en lista på länkar till aktuella trafikutövare. Tjänsten fungerar som ett slags marknadsplats för buss, tåg, flyg, båt, taxi och hyrbil i hela Skandinavien.

Tjänsten startades på privat initiativ i april 1997 som ett "lågprisalternativ" för trafikutövarna och som ett komplement till Travellink och Tågplus. I ett uppbyggnadsskede har tjänsten varit kostnadsfri för trafikutövarna. För att i viss mån täcka upp kostnaden för arbete med uppdatering har huvudmännen bakom tjänsten infört en frivillig årsavgift som bl.a. berättigar trafikutövarna till visst annonsutrymme samt tillgång till daglig statistik på hur många resenärer som sett länken respektive annonsen. För allmänheten är tjänsten helt kostnadsfri.

I tjänsten ingår också en omfattande lista med länkar till branschorganisationer, branschtidningar och nyhetskällor länkar till andra söktjänster för bl.a. turistinformation och hotell i Skandinavien.

Övrigt

Den svenska flygsektorn har ett gemensamt forum på Internet på webbplatsen www.flygtorget.se. Flygtorget är delägt inom flygbranschen under den gemensamma organisationen Svenskt Flyg. Flygtorget innehåller uppdaterad information om alla flyg- och anslutande marktransporter. Detta sker via Travellink. Systemet kommer i ett senare skede att ha direkt koppling till t.ex. alla flygplatser vilka kan marknadsföra sina utbud.

I och med de förändrade regler som gäller för den långväga busstrafiken fr.o.m. den 1 januari 1999 finns det anledning att tro att olika marknadsföringsåtgärder kommer att spela en central roll i utvecklingen av branschen och att då en anslutning till ett branschgemensamt system liknande Tågplus blir viktig. BR har till mig uppgivit att man har planer på att lansera en gemensam webbplats under namnet Buss-torget i samma snitt som det för flygbranschen gemensamma Flygtorg-et. Enligt uppgift svarar BR:s 500 medlemsföretag redan i dag för mer 90 procent av den svenska busstrafiken.

8.2 Mina bedömningar

Bör Rikstrafiken ges en roll som samordnare av IT-frågor inom kollektivtrafikområdet?

Om Rikstrafiken skall ges en roll som samordnare av IT-frågor inom kollektivtrafikområdet måste en avgränsning ske av vilka IT-frågor som avses och om samordningen skall avse enbart myndigheternas verksamhet på området eller också trafikhuvudmännens, de privata trafikutövarnas och övriga aktörers verksamhet på området.

Jag kan också konstatera att en mängd initiativ från olika håll tagits för att ge resenärerna tillgång till information på vilka de kan grunda beslut om resan på. Utvecklingen inom IT-området går så snabbt att försiktighet måste iaktas så att ett ökat statligt engagemang inom området inte styr utvecklingen i en felaktig riktning eller onödigtvis hämmar den. Rikstrafikens engagemang inom detta område bör därför enligt min mening snarare syfta till att stimulera utvecklingen än att genom administrativa åtgärder försöka styra den.

Däremot vill jag knyta an till Rikstrafikens huvuduppgift så som den är formulerad i mina direktiv om att Rikstrafiken skall verka för att åstadkomma ett samverkande kollektivtrafiksystem.

Min bedömning är att ett samverkande kollektivtrafiksystem förutsätter en förbättrad information i alla led. IT är ett viktigt verktyg för att åstadkomma en bättre samverkan och ett bättre informationsutbyte mellan marknadens aktörer.

Jag anser alltså att Rikstrafiken bör stimulera marknadens aktörer inklusive berörda myndigheter att ta ansvar för samordning av IT-frågor. Detta kan ske genom breda överläggningar och på avtalsmässig grund. När det gäller samordning av myndigheternas IT-insatser på detta område är min bedömning att det bör avgöras av enskilda sakfrågor och från fall till fall. Jag ser ingen anledning till att Rikstrafiken rent generellt skall ges en roll att på ett övergripande plan samordna myndigheternas IT-insatser på kommunikationsområdet.

Informations- och biljettsamverkan

Utöver åtgärder i infrastrukturen som fysiskt knyter ihop de olika trafikslagen behöver en kommersiell samverkan för reseprodukten samt biljett- och distributionssystem utvecklas. För en väl fungerande kommersiell samverkan mellan olika trafikslag krävs koordinering på flera områden. Denna kan exempelvis omfatta koordinering av tidtabeller, s.k. ”one-shop-booking”, dvs. möjligheten att få ett resedokument vid ett och samma tillfälle omfattande hela resan, en branschgemensam policy för kundkontakter samt harmoniseringsåtgärder när det gäller ansvarsfrågor.

Förmodligen kommer den allt snabbare utvecklingen när det gäller elektronisk biljettering, s.k. smarta kort² och Internet att innebära att samverkan inom och mellan olika trafikslag underlättas. SLTF:s medlemmar har kommit överens om att gradvis ansluta sig till ett nytt gemensamt biljettsystem. Genom smarta kort skall resenärerna kunna resa obehindrat i de olika länstrafiksystemen.

Redan i dag kan man resa på vissa flyglinjer helt utan biljetter. De elektroniska distributionskanalerna får då en än viktigare roll genom att ge intressenterna tillgång till bokningsfunktioner där resan exempelvis kan laddas ner på smarta kort där alla relevanta data inför resan skrivs in. För att verifiera bokningen läses det smarta kortet av i en mobil utrustning. Alternativt uppger resenären enbart ett bokningsnummer som verifieras av trafikföretagets personal med hjälp av direkt elektronisk uppkoppling till distributions- och reservationssystemen.

² Smarta kort är kort i kredikortsformat med ett inbyggt microchip som kan förses med en mängd funktioner. Ett tidigt applikationsområde var telefonkortet.

Den mobila utrustningen ger också möjlighet att erbjuda resenärerna en bättre service genom exempelvis bokning av taxi eller andra rese-tjänster under resans gång.

Även i EG-kommissionens grönbok ”*Ett trafiknät för alla*”, vilken jag beskrivit i kapitel 4, diskuteras samordning av biljettförsäljning. Diskussionens slutsats är att ett samordnat biljettsystem underlättar för resenärerna samtidigt som det lockar nya resenärer till kollektivtrafiken. Man drar även slutsatsen att kostnaderna för att bedriva trafiken sjunker för såväl trafikutövare som, i förekommande fall, beställare.

Uppbyggnad av reseplaneringssystem på nationell nivå

För att underlätta för resenären att planera sin resa krävs god information före resan om vilka olika möjligheter som står till buds. En resa inkluderar ofta flera färdmedel. Koordinationen mellan dessa eller mellan olika huvudmän är av avgörande betydelse för att en resa ur resenärens synvinkel skall vara smidig. Under resan krävs därför god information om bl.a. störningar i trafiken som kan påverka planerade byten mellan linjer eller trafikslag eller helt enkelt när resenären kan räkna med att komma fram till slutmålet.

En annan viktig komponent för att en resa skall fungera enkelt är ett biljett- eller resedokumentssystem som är begripligt och lätt att hantera. Inom inrikesflyget kan resenären redan vid beställning av biljetten inkludera resan till och från flygplatsen och på så sätt få hela resan på ett och samma dokument och också betala hela resan vid ett och samma tillfälle. Motsvarande möjlighet finns också om resenären istället väljer tåg. En resenär som efter en interregional resa kommer till en annan ort än hemorten och där vill utnyttja trafikhuvudmannens lokala kollektivtrafiksystem måste skaffa sig information om hur just detta system fungerar.

Reseplaneringssystem som inkluderar samtliga kollektiva färdmedel i Sverige från dörr till dörr skulle i högsta grad underlätta resandet ur resenärens synvinkel. Det finns därför anledning att se mycket positivt på den snabba nu pågående utvecklingen av marknadsinitierad informationssamverkan i kollektivtrafiken.

Travellink, Tågplus samt söktjänsten www.tidtabeller.com är de huvudsakliga informationssystem för interregional kollektivtrafik som resenären i dag möter. Alla tre har sina förtjänster men också begränsningar. Via Travellink går det som resenär att informera sig om en resa med både flyg och tåg och i viss utsträckning långväga busstrafik och båt medan Tågplus bygger på tågtrafik i kombination med anslutningsresor i trafikhuvudmännens regi. Tågplus inkluderar också färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet samt den långväga busstrafik där trafik-

huvudmännen upphandlat sittplatser och som därför ingår i något länstrafiksystem. Nackdelen med alla tre systemen är i dag att de inte i full utsträckning ger möjlighet till information över trafikslagsgränserna. Genom Travellink får resenären information om resemöjligheter från terminal till terminal och genom Tågplus (i vissa fall) från hållplats till hållplats. Genom www.tidtabeller.com länkas man bara till andra webbplatser.

Det innebär att resenären har svårt att erhålla information om en resa bestående av kombinationer av trafikslag och trafikutövare. Önskvärt vore naturligtvis informationen kopplades ihop i ett för kunden gemensamt system. Att kombinera ihop rena informationssystem bör vara lättare än att kombinera biljetterings- och resedokumentssystem.

I ett framtida utvecklat reseplaneringssystem måste all relevant information vara lätt tillgänglig. För att nå målet om dörr till dörr måste även taxi och hyrbilar inkluderas i systemet. För att kunna göra en jämförelse med den egna bilen bör resenären ha möjlighet att lägga in ett antal parametrar, t.ex. bränsleförbrukning, som styr kostnaderna för en bilresa. Ett sådant arbete pågår f.n. inom ramen för Samtrafikens verksamhet. Via den nationella vägdatan bör systemet kunna hämta in uppgifter om exempelvis adresser till verksamheter och hastighetsbegränsningar och med ledning av detta kunna beräkna möjliga genomsnittshastigheter för bilresan.

När det gäller reseplaneringssystem som inkluderar flera färdmedel finns det i dag ingen naturlig huvudman. Det kan vara så att enskilda trafikutövares intressen inte sammanfaller med ett mera övergripande intresse att kunna samplanera användandet av flera färdmedel. Det är vidare osäkert om det finns en marknad och företagsekonomisk lönsamhet för ett reseplaneringssystem. Min bedömning är att det kan finnas anledning för Rikstrafiken att ta initiativ till försöksprojekt på detta område. Formerna för detta bör avgöras genom överläggningar med marknadens aktörer.

Biljettdistributionssystem i tågtrafiken

SLTF:s förre VD Olof Nordell utförde 1997 åt Kommunikationsdepartementet en utredning om organisation av myndighets- och sektorsuppgifter samt gemensamma funktioner inom järnvägssektorn (K97/3944/2).

I sin slutrapport konstaterade Nordell bl.a. följande; ”*Om staten anlitar annan operatör än SJ som entreprenör för viss olönsam interregional persontrafik bör resenärerna kunna köpa genomgående biljetter på samma sätt som om SJ varit entreprenör. Den av staten upphandlade trafiken bör – oavsett entreprenör – ingå i det gemensamma arbetet*

med samordnad tidtabellsinformation, samordnade genomgående biljetter, system för kundservice vid förseningar etc. Detta bör säkerställas och ingå i anbudsförutsättningarna för den trafik som skall upphandlas.”

”...tillgången till det datoriserade biljettsystemet behöver säkerställas så att resande med den av staten upphandlade tågtrafiken kan köpa biljetter på ett enkelt och lättillgängligt sätt. Om inte detta kan lösas genom avtal bör författningsreglering övervägas.”

Jag vill åter fästa regeringens blick på detta problem som fortfarande är oprövat då ingen annan trafikutövare än SJ hittills varit aktuell i den av staten upphandlade järnvägstrafiken. Även om biljettdistributions-system och bokningssystem hittills inte betraktas som en s.k. gemensam funktion, anser jag att denna fråga bör ingå i den översyn som för närvarande pågår av dessa, och jag förutsätter att problemet får en lösning den vägen.

8.3 Mina förslag

Rikstrafikens roll bör vara att stimulera samverkan

Rikstrafiken bör ges rollen att stimulera marknadens aktörer att ta ansvar för samordning av IT-frågor. Detta kan ske genom breda överläggningar och på avtalsmässig grund. Rikstrafiken bör också genom att arrangera seminarier, konferenser och dylikt i egen regi och i samverkan med andra lämpliga parter kunna stimulera utvecklingen av IT inom kollektivtrafikområdet.

Jag ser dock ingen anledning till att Rikstrafiken rent generellt skall ges en roll att samordna trafikverkens IT-verksamhet på detta område.

Kommersiell samverkan för reseprodukten samt biljett- och distributionssystem behöver utvecklas. För en väl fungerande kommersiell samverkan mellan olika trafikslag krävs koordinering på flera områden. Denna kan exempelvis omfatta koordinering av bokning och biljettering, s.k. ”one-shop-booking”, dvs. möjligheten att få ett resedokument vid ett och samma tillfälle omfattande hela resan, en branschgemensam policy när det gäller kundkontakter samt harmoniseringsåtgärder när det gäller ansvarsfrågor.

En fråga som jag ställt mig i utredningsarbetet är om Rikstrafikens ansvar att samordna vissa IT-frågor inom kollektivtrafikområdet skall begränsas till information i kundledet, dvs. tidtabeller, bytesmöjligheter, anslutningar etc, eller också omfatta information i producentledet, dvs. i planeringen och produktionen av tidtabeller, bytesmöjligheter, anslut-

ningar etc. Eftersom flera trafikslagsvisa informationssystem i kundledet redan existerar och kostnaderna samt svårigheterna för att påbörja ett utvecklingsarbete på detta område från grunden är stora, anser jag att Rikstrafikens ansvar för vissa IT-frågor inom kollektivtrafikområdet bör begränsas till samordning av information i kundledet, dvs. tidtabeller, bytesmöjligheter, anslutningar etc.

Rikstrafiken bör formulera en strategi för sitt arbete på IT-området

Jag föreslår att Rikstrafiken formulerar en strategi för sitt arbete på IT-området i syfte att åstadkomma sådana systemförändringar att kunderna lätt och smidigt kan erhålla en samlad information om *all* kollektivtrafik i landet. Utgångspunkten bör vara att redan befintliga system skall utnyttjas så långt det är möjligt.

Det förutsätter en samordning på många plan, både horisontell mellan trafikslagen och trafikutövarna samt vertikalt inom trafikslagen, dvs. framförallt samordning mellan interregional, regional och lokal trafik. En samordning med de individuella trafikslagen bil och cykel bör också inkluderas. Information om möjligheter till samåkning, information om anpassning för funktionshindrade, hur man kommer med i en bilpool, om det finns P-platser för bilar och cyklar vid stationen, om man får ta med cykel på resan m.m. är andra viktiga utgångspunkter. I en förlängning bör resenären kunna informera sig om hur man åker från adress till adress snarare än som i dagens system från terminal till terminal eller i bästa fall från hållplats till hållplats. Utvecklingsmöjligheterna torde vara mycket stora.

Några konkreta punkter som kan bli aktuella att inkludera i en IT-strategi skulle kunna vara följande:

1. Stimulera utvecklingsprojekt som kan bidra till förbättringar av information till resenärerna för hela resan dörr till dörr
2. Initiera utvecklingsarbete i syfte att skapa ett system för tillhandahållande av information för hela resan dörr till dörr
3. Verka för bättre harmonisering av den form i vilken trafikinformationen ges till resenärerna
4. Verka för att standardisera biljett- och betalsystem
5. Verka för utveckling av ett standardiserat gränssnitt för att föra över information mellan olika system
6. Stimulera aktörerna till internationellt samarbete vad gäller IT användning inom kollektivtrafiken
7. Verka för att system skapas som ger resenärerna tillgång till jämförelser

"Paraply" för resenärsinformation

Jag föreslår att Rikstrafiken genom överläggningar med marknadens aktörer verkar för att öppna informationssystem skapas som länkar marknadens aktörer till en gemensam mötesplats.

Resenären skall kunna komma åt detta system via bl.a. Rikstrafikens webbplats på Internet, via en vanlig telefon i kombination med ett tal-svarssystem och ett s.k. 020-nummer. Detta 020-nummer skall också kunna användas av resenären för att var som helst i landet kunna komma i kontakt med trafikhuvudmännen och trafikutövare. Det är viktigt att ett sådant 020-nummer är tillgänglig över hela trafikdygnet året om. Det är också viktigt att resenärerna snabbt kan få information om eventuella trafikstörningar via detta telefonnummer.

Via Rikstrafikens webbplats bör resenären kunna komma åt en samlad bild av framförallt utbudet av interregionala resemöjligheter. Sådill-vida bör detta första steg kunna fungera som startskottet i utvecklingen av reseplaneringssystem. Naturligtvis bör man också via Rikstrafikens webbplats kunna länka sig vidare till webbplatser för enskilda trafikutövare, myndigheter och andra relevanta parter inom kollektivtrafiken.

Utveckling av reseplaneringssystem

I syfte att stimulera utvecklingen av ett reseplaneringssystem föreslår jag att Rikstrafiken tar initiativ till försöksprojekt i vilket man klargör efterfrågan, teknisk lösning, behov av utvecklingsinsatser, resursbehov, framtida organisationer m.m. av reseplaneringssystem.

Utifrån försöksprojektens utfall bör ställning tas till om det är Rikstrafiken som skall initiera ett utvecklingsarbete i syfte att skapa ett reseplaneringssystem, eller om det finns förutsättningar för att marknadens aktörer själva utvecklar och tillhandahåller sådana system med Rikstrafikens medverkan. Ett framtida reseplaneringssystem bör i möjligaste mån baseras på redan existerande system såsom exempelvis de tidigare nämnda Travellink och Tågplus.

9 Tillgång till järnvägsfordon

Mina förslag:

- Frågan om tillgång till järnvägsfordon bör brytas ut ur Rikstrafikens arbetsuppgifter och åtgärdas i särskild ordning redan innan Rikstrafiken påbörjar sin verksamhet

9.1 Utgångspunkter

Järnvägens basresurser, spår och rullande materiel (järnvägsfordon), har lång teknisk livslängd. Den ekonomiska livslängden kan enligt min mening diskuteras och är bl.a. beroende på hur starkt konkurrenstrycket på den aktuella tågtrafikprodukten är. Hittills har den *tekniska* livslängden varit normsättande för investeringsbeslut inom järnvägssektorn, men i takt med en skärpt konkurrenssituation är det troligt att den *ekonomiska* livslängden istället blir normsättande och att intervallen mellan investeringarna blir kortare och kortare. Även andra kollektivtrafikslags fordon som bussar, flygplan och fartyg har relativt lång teknisk livslängd. Till skillnad från järnvägen är det för dessa trafikslag redan i dag främst den ekonomiska livslängden som är normsättande för investeringsbeslut.

På grund av tekniska olikheter i de nationella systemen kommer det att ta lång tid innan järnvägsfordon fritt kan flyttas mellan länderna i Europa. I dag är andrahandsmarknaden för järnvägsfordon av mycket blygsam omfattning. I takt med ökad konkurrens inom järnvägssektorn är det troligt att en bättre fungerande andrahandsmarknad för järnvägsfordon kommer att uppstå, men det löser inte dagens problem med bl.a. bristande konkurrens i den upphandlade tågtrafiken.

SLTF, SJ samt Mälardalstrafik AB har den 16 oktober 1998 till regeringen redovisat ett principförslag gällande gemensamt bolag för järnvägsfordon. Förslaget innebär att trafikhuvudmännen och SJ (egentrafiken) gemensamt bildar och äger ett bolag för järnvägsfordon i syfte att minimera det ekonomiska risktagandet och för att minska kostnaderna för fordon genom samlade upphandlingar och effektivare förvaltning. En grund för denna bolagskonstruktion skulle vara att staten garanterar en del av restvärdet för de fordon som ingår i bolaget. SLTF,

SJ samt Mälardalstrafik AB har också hemställt att regeringen utser en förhandlingsperson som kan föra statens talan i ovanstående process.

Jag har den 28 oktober på regeringens begäran yttrat mig om detta förslag. I nedanstående avsnitt har jag inkorporerat slutsatserna i mitt yttrande.

9.2 Mina bedömningar

Jag har erfarit att andra trafikutövare än SJ i dag har mycket stora svårigheter att få tillgång till järnvägsfordon. Fordonen kan fälla avgörandet i en upphandlingssituation. I stort sett alla järnvägsfordon för persontrafik är i dag bundna hos SJ. Nya trafikutövare har i liten omfattning tillgång till begagnade fordon vilket ökar deras initialkostnader till en sådan nivå att en vidare etablering i många fall inte kan försvaras om den skall baseras på nya fordon. Järnvägsfordonen anses i många fall vara en viktig del av trafikutövarens identitet och också som en viktig komponent i den produkt trafikutövaren kan erbjuda. Enligt min mening är den viktigaste åtgärden för att stimulera till ökad konkurrens i den upphandlade tågtrafiken att möjliggöra för nya trafikutövare att minska den ekonomiska risken för anskaffning av nya fordon.

Regeringen har senast i den transportpolitiska propositionen uttalat att trafikutövarna själva bör svara för fordonsresurserna. Jag har erfarit från bl.a. Delegationen för köp av viss kollektivtrafik att svårigheterna att anskaffa järnvägsfordon utgör ett avsevärt konkurrenshinder för nya trafikutövare i den av staten och trafikhuvudmännen upphandlade persontrafiken på järnväg.

Långsiktighet krävs för att trafikutövare skall kunna bära de stora kostnader som investeringar i nya järnvägsfordon innebär. Nya trafikutövare är i dag mer eller mindre hänvisade till SJ och dotterbolaget TGOJ för att kunna hyra eller köpa begagnade lok, vagnar och andra typer av järnvägsfordon. Jag anser det uppenbart att det är mindre lämpligt att en trafikutövare är hänvisad till en konkurrent för att kunna få tillgång till en av sina viktigaste produktionsresurser. Den statligt upphandlade interregionala persontrafiken har hittills omfattat relativt korta avtalsperioder som inte gett nya trafikutövare den stabilitet som krävs för att investeringsbeslut skall kunna tas.

I mina direktiv framgår bl.a. att ”För att stärka konkurrensen vid upphandling av trafik och för att säkerställa angelägna investeringar i järnvägsfordon bör det övervägas om staten skall ta ett större ansvar t.ex. genom ekonomiska garantier för investeringar i järnvägsfordon. Rikstrafiken skall analysera och lämna förslag till åtgärder i detta avseende...” Efter samtal med ett stort antal parter har jag kommit till slut-

satsen att frågan om tillgång till järnvägsfordon för persontrafiken är så pass akut och komplicerad att den bör utredas i särskild ordning redan innan Rikstrafiken påbörjar sin verksamhet.

Om Rikstrafiken skulle börja utreda frågan andra halvåret 1999 och lämna ett förslag till regeringen under senare delen av hösten 1999, skulle regeringen kunna lämna en proposition till riksdagen att ta ställning till under våren 2000. Då har ytterligare ett år gått utan att frågan lösts. Det är knappast troligt att trafikutövarna och trafikhuvudmännen kommer att våga ta ställning till beställningar av nya fordon under den tiden. Ledtiden från beställning av nya fordon till trafikstart kan uppskattas till cirka två år. Detta betyder sammanfattningsvis att jag ser små möjligheter för frågan att få en praktisk lösning i form av nya fordon på spåren förrän tidigast den 1 januari 2002 om det är Rikstrafiken som skall ha ansvar för frågan.

Jag anser att idén om ett gemensamt fordonsbolag i enlighet med SLTF, SJ samt Mälardalstrafik AB:s förslag i princip är tilltalande. Grundprincipen bör vara att aktörerna på järnvägsmarknaden själva finner formerna för hur de vill organisera ett gemensamt fordonsbolag eller på andra sätt säkerställa tillgången till järnvägsfordon. Statens insats i denna fråga bör vara så liten som möjlig och snarast ha funktionen som katalysator. Jag anser det inte vara självklart att SJ som ensam operatör blir delägare i ett sådant bolag. Denna fråga bör penetreras ytterligare innan slutligt beslut fattas. Enligt förslaget avser SJ:s delägarskap visserligen bara den s.k. egentrafiken som bokföringsmässigt skall särskiljas från entreprenad- och avtalstrafiken. Det finns dock enligt min mening ändå en potentiell risk att korssubventionering sker mellan dessa två verksamheter, vilket skulle kunna snedvrída konkurrensen till SJ:s fördel. Jag anser att det kan skapa onödiga trösklar för nya operatörers möjligheter att etablera sig om SJ också skulle ha alltför stort inflytande över tillgången till nya fordon.

Jag anser det inte heller lämpligt att Rikstrafiken eventuellt skulle bli delägare i bolaget, då Rikstrafiken enligt min mening i alla lägen bör vara neutral i förhållande till olika trafikslag. Om Rikstrafiken skulle vara delägare i bolaget finns alltid en risk att misstankar uppstår om att Rikstrafiken favoriserar järnvägstrafiken. En stor del av de frågor som diskuteras när det gäller tillgång till järnvägsfordon är dessutom av den karaktären att de enligt min mening ligger inom ramen för Banverkets sektorsroll. Om ett eventuellt statligt delägarskap i bolaget skall avse förvaltningen av ett eventuellt garantiåtagande anser jag att det ligger närmast till hands att Banverket i sin sektorsroll handhar detta. Även andra former för ett eventuellt statligt garantiåtagande bör enligt min mening undersökas.

9.3 Mina förslag

Min slutsats är att det viktiga för järnvägens utvecklingsmöjligheter inte är hur nuvarande fordonsresurser skall fördelas, utan snarare hur en normalt fungerande marknad skall kunna komma igång och hur nybeställningar skall kunna stimuleras. Jag har i mitt yttrande till regeringen tillstyrkt förslaget från SLTF, SJ samt Mälardalstrafik AB om att regeringen snarast bör utse en förhandlingsperson att föra statens talan i processen att bilda ett gemensamt fordonsbolag. Den viktigaste uppgiften för denna person torde enligt min mening vara att minimera det statliga åtagandet i denna fråga.

På grundval av ovanstående föreslår jag att frågan om järnvägsfordon bryts ut ur Rikstrafikens arbetsuppgifter och åtgärdas i särskild ordning. Ett annat motiv till att frågan bör brytas ut ur Rikstrafikens arbetsuppgifter är att jag anser att Rikstrafiken i alla lägen bör vara neutral i förhållande till olika trafikslag. Om Rikstrafiken skulle vara för djupt engagerad i frågan finns alltid en risk att misstankar uppstår om att Rikstrafiken favoriserar järnvägstrafiken. En stor del av de frågor som diskuteras när det gäller tillgång till järnvägsfordon är av den karaktären att de enligt min mening ligger inom ramen för Banverkets sektorsroll.

10 Former för ökat resenärs- och konsumentinflytande

Mina förslag:

- Rikstrafiken bör formulera en strategi för hur arbetet med ett ökat resenärs- och konsumentinflytande inom kollektivtrafiken skall bedrivas
- Ett råd bör kopplas till Rikstrafiken i syfte att åstadkomma ett ökat resenärs- och konsumentinflytande på Rikstrafikens arbete
- Rikstrafiken bör initiera idéävlingar om den framtida kollektivtrafikens utformning sett ur ett resenärsperspektiv
- Rikstrafiken bör verka för att enhetliga resevillkor införs i hela kollektivtrafiksystemet
- Rikstrafiken bör ta initiativ till att ett samordnat system för kvalitetsgranskning och uppföljning av hur den interregionala kollektivtrafiken utvecklas
- Rikstrafiken bör i samverkan med branschen konkretisera de ambitionsmål för kollektivtrafiken som presenterades i skriften ”*Dialog med resenären...*” (Ds 1996:64)

10.1 Utgångspunkter

I mina direktiv framhålls det att Rikstrafikens arbete förutsätter en kontinuerlig dialog med bl.a. företrädare för resenärerna och att jag skall redovisa förslag på lämpliga former för Rikstrafikens samverkan med de berörda aktörerna inklusive former för ett ökat resenärs- och konsumentinflytande.

När det gäller detta ansvar anser jag att Rikstrafiken bör verka för ett ökat resenärs- och konsumentinflytande oavsett om kollektivtrafiken är att betrakta som lokal, regional eller interregional. Men också oavsett om den bedrivs av de kommersiella trafikutövarna eller om den upphandlas av trafikhuvudmännen eller Rikstrafiken.

Den ekonomiska utvecklingen och samhällsutvecklingen i stort både påverkar och påverkas av förändringar i värderingar och livsstilar. Trenden går mot en individualisering. De kollektiva trafikmedlens di-

lemma ligger i hur man skall skapa individualiserade produkter för en allt mer komplex marknad inom ramen för kollektivtrafikens egenskap att vara just kollektiv.

Jag anser att det är självklart att utformningen av den framtida kollektivtrafiken måste utgå från marknaden och resenärernas behov. Det kommer naturligtvis inte i framtiden, lika lite som i dag, att finnas någon entydig marknad. Därför är en utvecklad kunskap om resenärernas behov och preferenser en nödvändighet för att kollektivtrafiken skall kunna hålla samma takt som förändringar i värderingar, attityder och livsstilar. På kort sikt är det dock en aktörs förmåga att hålla samma tempo som konkurrenterna samt den allmänna teknikutvecklingen som avgör kollektivtrafikens konkurrensförmåga.

För att kollektivtrafiken skall öka sin konkurrenskraft måste aktörerna kunna erbjuda marknadsanpassade produkter, en effektiv produktion och hög kvalitet främst avseende tidhållning, hög frekvens, möjligheten att erbjuda dörr till dörr-lösningar och utvecklade informationssystem.

10.2 Mina bedömningar

Resenärernas krav bör styra utvecklingen

En attraktiv kollektivtrafik förutsätter en högre grad av kundanpassning där resenärernas krav på t.ex. information om hela resan måste vara en viktig utgångspunkt. Det måste vara lätt att få tag i och förstå tidtabeller och annan relevant information och det måste vara lätt att reservera och köpa biljetter.

Den enskilde resenären kan i olika situationer ställa helt olika krav på resandet beroende på syftet med resan. Några av de generella krav som resenärerna ställer på kollektivtrafiken har i olika sammanhang visat sig vara följande:

- hög kvalitet och absolut tillförlitlighet
- låga biljettpriser (i nivå med marginalkostnader för bil) och trohetsrabatt vid frekvent nyttjande
- enkel tillgång till information och bokning
- stabilitet i utbudet
- flexibilitet – möjlighet att med kombinationer av olika kollektiva trafikslag nå hela landet utan alltför många tidskrävande byten
- direktresor i så stor utsträckning som möjligt, i övrigt goda anslutningsmöjligheter
- korta restider
- hög servicegrad

Kommunikationsdepartementet knöt den 1 februari 1996 till sig ett trafikanknåd vars arbete resulterade i skriften ”*Dialog med resenären – Om utformning av dagens och morgondagens kollektivtrafik*” (Ds 1996:64) som presenterades i oktober 1996. I skriften dras en mängd slutsatser av vilka jag speciellt vill peka på två:

Den första slutsatsen var att trafikhuvudmän bör ställa upp ambitionsmål för kollektivtrafiken på följande områden;

- tidsgaranti
- komfortmål
- tillgänglighetsgaranti
- servicegrad

Den andra slutsatsen var att trafikhuvudmännen måste ta sitt ansvar när det gäller den trafik som går över länsgränser. Ambitionsmålet måste vara att ”sudda ut” trafikhuvudmannagränserna för resenären vad gäller t.ex. biljettsystem och priser.

Min bedömning är dels att de ambitionsmål som pekades ut i skriften bör gälla hela kollektivtrafiksystemet, inte bara trafikhuvudmännens del, dels att Rikstrafiken i samverkan med branschen bör kunna konkretisera ambitionsmålen samt verka för samordning och uppföljning av dessa och dels att ett av syftena med Rikstrafiken är just att verka för att trafikhuvudmännen engagerar sig i den trafik som går över länsgränser.

Hänsyn till funktionshindrades och andra specifika gruppers möjligheter att resa

I mina direktiv framgår att jag skall verka för att olika gruppers, t.ex. funktionshindrades, möjligheter att resa i ökad utsträckning beaktas i infrastrukturplaneringsprocessen. Kollektivtrafiken utgör en del av den grundläggande samhällsservicen och har en fundamental roll för att ge alla en tillfredsställande transportförsörjning. Kollektivtrafiken skall i ökande grad göras tillgänglig för såväl funktionshindrade personer som för andra grupper med särskilda behov.

Vägverket har ett sektorsansvar för handikappfrågor i vägtransportsystemet och dessutom ett ansvar för att handikappfrågorna i kollektivtrafiken som helhet samordnas. Vägverket skall skapa förutsättningar för funktionshindrades delaktighet och jämlikhet. Handikappfrågorna skall inarbetas i Vägverkets alla verksamhetsområden.

Vägverket skall i samverkan med andra aktörer verka för att fler funktionshindrade skall kunna använda den allmänna kollektivtrafiken genom:

- Att inventera brister och föreslå åtgärder i samordningen mellan transportslag
- Förbättrad information före och under resan (alla länkar)
- Kompetent personal på fordon och terminaler
- Resevillkor (kundgarantier) från dörr till dörr
- Anpassade anslutningsvägar och bytespunkter
- God vägvisning
- Gemensamma lösningar för informations – och betalsystem

Kunden skall sättas i centrum. För att fånga upp synpunkter och attityder och få kännedom om svaga länkar för dem med särskilda behov är en dialog med dessa (resenärer med särskilda behov, exempelvis äldre, funktionshindrade, barn eller barnfamiljer) viktig.

Utöver det som Vägverket ansvarar för genom sin sektorsroll, vill jag peka på de generella förslag hur resenärernas ställning i kollektivtrafiken skall kunna stärkas som ursprungligen framfördes i Kommunikationskommitténs slutbetänkande (SOU 1997:35) och som jag redovisat i kapitel 4.

Standardvillkor i kollektivtrafiken

Det ligger i resenärernas intresse att kollektivtrafiken har en viss tidsmässig stabilitet och kvalitet. Samtidigt måste trafikutövare och huvudmän ha möjlighet att snabbt förändra utbudet i takt med förändringar av efterfrågan och andra omvärldsförändringar. Avvägningen mellan flexibilitet och stabilitet måste göras nära marknaden och resenärerna. Ur resenärsperspektivet bör kollektivtrafiken kunna betraktas som en helhet. Det är därför enligt min mening olyckligt att delar av systemet kan vara mindre pålitliga och kanske inte leva upp till de kundlöften som ges av övriga delar. Även om Rikstrafiken bör kunna ta initiativ till att en så god stabilitet och kvalitet i kollektivtrafiksystemet som möjligt kan åstadkommas är det enligt min uppfattning i första hand trafikhuvudmännen och trafikutövarna som skall verka för att hela resekedjan av resenären kan upplevas på ett kvalitativt enhetligt sätt.

Konsumentverket bör med stöd av avtalsvillkorslagen och marknadsföringslagen träffa en överenskommelse med samtliga företrädare för kollektivtrafikens olika delar om gemensamma standardvillkor för kollektivtrafiken, eller åtminstone en gemensam bas av villkor som en sorts kvalitetsgaranti som resenären alltid kan åberopa och känna trygghet i. Det är värt att påpeka att inom ramen för en Tågplus-resa gäller SJ:s normalvillkor för hela resan.

En central uppgift för Konsumentverket är den rättsliga marknadsbevakningen. Verket övervakar att företagen följer de lagar och spelregler som gäller på marknaden. Konsumentverket har bl.a. tillsyns-ansvaret för marknadsföringslagen (1995:450) (MFL), lag (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorslagen), och prisinformationslagen (1991:601) (PIL). MFL behandlar näringsidkares marknadsföring av produkter och tjänster. Lagen innehåller en generalklausul som förbjuder marknadsföring som inte stämmer överens med god marknadsföringssed. Med god marknadsföringssed menas branschpraxis och andra vedertagna normer som etablerats både inom näringslivet och av myndigheter. Avtalsvillkorslagen har till syfte att ta till vara konsumenternas intressen vid tillämpning av standardavtal. Med stöd av avtalsvillkorslagen kan avtalsvillkor som på ett oskäligt sätt gynnar näringsidkaren på konsumentens bekostnad utmönstras ur standardavtal. PIL gäller när ett företag marknadsför sina tjänster direkt till konsumenterna. PIL ställer krav på god prisinformation vid alla sorters marknadsföring, såväl vid annonsering som vid muntlig prisinformation.

Med stöd av dessa lagar kan Konsumentverket träffa överenskommelser med branscher eller utfärda särskilda riktlinjer i vilka anges krav på marknadsföring och information eller på olika produkters/tjänsters utformning och säkerhet som näringslivet bör ta hänsyn till. Hittills har standardvillkor förhandlats fram tillsammans med SJ, inkl. Tågplus. Dessa villkor behandlar bl.a. villkoren för ersättning vid förseningar. Vidare har standardvillkor för passagerare och resgoods förhandlats med Svenska Redareföreningen beträffande färjetransporter.

SLTF har i flera år stått i kö hos Konsumentverket för att förhandla fram resevillkor.

Min bedömning är att enhetliga villkor vore ett positivt försäljningsargument för kollektivtrafiken som helhet. De gemensamma resevillkoren bör ses som en kvalitativ basnivå. Utöver basnivån bör det stå varje trafikutövare fritt att göra ytterligare utfästelser gentemot resenärerna, inte minst som en del i den egna marknadsföringen.

Ett resenärsråd kopplat till Rikstrafiken

Ett sätt att åstadkomma ett ökat resenärs- och konsumentinflytande på Rikstrafikens arbete är enligt min mening att ett råd kopplas till Rikstrafiken. Detta råd kan bl.a. bestå av representanter för nätverk av resenärer och olika konsument- och resenärsorganisationer. Rådets viktigaste uppgift är att vara ett forum för resenärs- och konsumentintressena i framförallt den interregionala kollektivtrafiken. Detta råd bör vara ett komplement till lokala och regionala resenärsråd vilka Rikstrafiken bör

stödja och stimulera tillkomsten av. Jag vill i detta sammanhang också hänvisa till kapitel 14.

Många aktörer kan komma i fråga när det gäller att ta till vara resenärs- och konsumentintressen på kollektivtrafikens område. Nedan redogör jag för tänkbara intressenter som skulle kunna ingå i ett sådant råd.

Konsumentverket/KO är den centrala myndigheten för konsumentfrågor. Övergripande mål för verksamheten är att ge hushållen möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt, ge konsumenterna en stark ställning på marknaden, skydda konsumenternas hälsa och säkerhet och medverka till att sådana konsumtions- och produktionsmönster utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.

Glesbygdsverket är regeringens expertorgan i glesbygdsfrågor. Glesbygdsverket skall verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter på lands- och glesbygd i olika delar av landet. En fungerande infrastruktur och samhällsservice är viktiga hörnstenar i Glesbygdsverkets arbete.

Via Folkrorelserådet – Hela Sverige ska leva kan man få kontakt med konsumentgrupper som har kännedom om det lokala transportberoendet.

Mer än var tredje svensk lever i storstadsområden, där resandet med kollektivtrafik är mer välutvecklat än i andra delar av landet. Cirka 60 procent av de lokala och regionala bussresorna, samtliga tunnelbaneresor och den övervägande delen av spårvagnsresorna sker i storstäderna. I stockholmsregionen sker cirka 70 procent av resorna till och från arbetet med kollektivtrafik vilket även internationellt sett är en hög siffra. Eftersom kollektivtrafikresenärerna i storstadsregionerna således utgör en betydande del av de som nyttjar kollektivtrafiken vore det önskvärt att representanter för resenärer från storstäderna också kunde knytas till ett sådant råd. Med tanke på trafikverkens sektorsroller bör även de knytas till rådet.

Vidare kan konsumentorganisationerna och deras medlemmar föra konsumenternas talan i trafikfrågor. Konsumentorganisationer som kan knytas till rådet är t.ex. Sveriges konsumentråd, Konsumenter i Samverkan och handikapporganisationerna. Konsumentorganisationernas medlemmar täcker upp många tänkbara resenärsgupper, såväl geografiskt som intressebaserat. Till medlemmar i Sveriges Konsumentråd räknas bl.a. De Handikappades Riksförbund, Hyresgästernas Riksförbund, Synskadades Riksförbund, PRO, LO och TCO.

Konsumentorganisationerna har hitintills inte varit särskilt aktiva inom kollektivtrafikområdet. Rikstrafiken skulle kunna stödja uppbyggande av kompetensen inom detta område hos befintliga organisationer alternativt stödja uppbyggandet av nya konsumentorganisationer och andra former av nätverk på detta område. Det första alternativet är för-

modligen det mest kostnadseffektiva. Sedan år 1990 fördelar bl.a. Konsumentverket stöd till konsumentorganisationer. Detta stöd omfattar förutom ekonomiskt bistånd också hjälp med baskunskaper, faktamaterial och expertmedverkan i regionala och lokala projekt. Rikstrafiken skulle kunna stödja resenärs- och konsumentorganisationer verksamma inom kollektivtrafikens område under likartade former.

Resenärernas erfarenheter kan i vissa frågor också tas tillvara mer direkt inom olika organ som inrättats för detta ändamål, s.k. trafikant-råd. Trafikantråd är i vissa fall permanenta men kan också upprättas tillfälligt, t.ex. vid omläggning av kollektivtrafik eller dylikt. I dag finns det trafikantråd i fyra län (Dalarna, Halland, Skåne och Södermanland) och i två län är trafikantråd under uppbyggnad (Jämtland och Norrbott-en). Dessutom finns ett speciellt trafikantråd när det gäller färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet. Storleken och sammansättningen av trafikantråden skiljer sig åt. Gemensamt för trafikantråden är att ett representativt snitt av befolkningen eftersträvas i sammansättningen, bl.a. vad avser kön, ålder, bostadsort, resandefrekvens, trafikslag etc. Deltagarnas synpunkter brukar fångas upp i reserapporter, resedagböcker eller dylikt. En majoritet av länen saknar dock trafikantråd eller likvärdiga resenärorganisationer. I några fall har trafikhuvudmannen valt att ta tillvara resenärernas synpunkter i kundkontakter via brev, telefon, intervjuer i hemmen, formulär i tidtabellerna, e-post och formulär på webbsida. Det finns också andra sätt att fördjupa dialogen med resenärerna vilket jag återkommer till i kapitel 12.

Miljö- och säkerhetsaspekter inom kollektivtrafiken

En väl fungerande kollektivtrafik torde i sig bidra till en bättre miljö då den möjliggör ett minskat bilberoende. Av miljöskäl är det därför angeläget att en allt större del av framtida resor görs med kollektiva transportmedel. För att kunna åstadkomma en sådan utveckling är det angeläget att det utbud och den service som kollektivtrafiken erbjuder blir mer kundanpassad. En lättillgänglig kollektivtrafik med förbättrade tvärförbindelser med bättre information och större bekvämlighet har förutsättningar att locka till sig fler resenärer.

Eftersom storstäderna har bra förutsättningar för en väl fungerande kollektivtrafik spelar dessa en viktig roll i omställningen mot ett hållbart samhälle. Eftersom befolkning och bebyggelse är koncentrerad finns det stora möjligheter för energisnåla och utsläppsbegränsade lösningar när det gäller trafikfrågor. Med tanke på att biltrafiken har en stor miljöpåverkan vore det önskvärt att andelen resande med kollektivtrafik i städerna ökar.

Undersökningar gjorda av Konsumentverket visar på ett starkt intresse hos konsumenterna för miljöfrågor. På biltrafikens område finns det sedan många år tillbaka ett system för information till konsumenter om nya personbilers bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp. Även när det gäller kollektivtrafik har konsumenterna ett intresse av att få information om den miljöpåverkan som olika färdstätt för med sig, t.ex. med vilket bränsle en buss drivs och huruvida ett företag har en utarbetad miljöpolicy. Samtrafiken arbetar inom ramen för Tågplus redan med detta. Rikstrafiken bör analysera lämpliga former för miljöinformation till resenärerna som beskriver vilken miljöpåverkan som olika färdstätt har. Detta bör göras i samverkan med bl.a. Naturvårdsverket, Konsumentverket och Vägverket och avse hela det interregionala kollektivtrafiksystemet.

Regeringen beslutade i december 1997 att uppdra åt Vägverket och Konsumentverket att, i samarbete med Naturvårdsverket, årligen ta fram och förmedla ett samlat och lättillgängligt underlag för en opartisk och saklig konsumentupplysning i frågor som rör vägtransportsystemets trafiksäkerhet och miljöpåverkan med beaktande av det hushållsekonomiska perspektivet. Syftet skall vara att underlätta för konsumenterna och trafikanterna att välja de mest trafiksäkra och miljövänliga produkterna och tjänsterna.

Bättre marknadsföring och prisinformation

För resenären är det värdefullt att känna igen sig oavsett vilket val av kollektivtrafik man gör. Idealet vore om resenären uppfattar kollektivtrafiken som en helhet. Många aktörer på kollektivtrafikens område har lett till många olika lösningar, t.ex. vad gäller prisinformation, prisrabatter, tidtabellinformation, biljettförsäljning etc. Det är väsentligt att resenären enkelt kan tillgodogöra sig information om avgångstider och priser och att priserbjudanden är lättbegripliga så att resenären snabbt kan bilda sig en uppfattning om vad ett erbjudande verkligen innebär och under vilka villkor det gäller.

Konsumentverket kan med stöd av marknadsföringslagen och prisinformationslagen verka för en förbättrad prisinformation på kollektivtrafikområdet.

10.3 Mina förslag

Strategi för Rikstrafikens arbete för ökat resenärs- och konsumentinflytande

För att åstadkomma en utveckling på kollektivtrafikområdet där resenärens intressen ställs i centrum föreslår jag att Rikstrafiken för en kontinuerlig dialog med företrädare för resenärerna och etablerar en kontakt med olika konsumentgrupper samt samverkar med Konsumentverket, trafikverken och andra berörda myndigheter och organisationer. Rikstrafikens hela verksamhet måste genomsyras av goda kunskaper i konsumentfrågor för att kunna fånga upp frågor och problem som är relevanta för resenärerna.

Jag föreslår vidare att Rikstrafiken formulerar en strategi för hur arbetet med ett ökat resenärs- och konsumentinflytande inom kollektivtrafiken skall bedrivas. Strategin bör formuleras tillsammans med bl.a. Konsumentverket och andra företrädare för resenärer och konsumenter.

En väsentlig del i en sådan strategi bör vara att resenärerna skall ha ett inflytande inte bara på Rikstrafikens arbete utan också på kollektivtrafiken i sin helhet. För att åstadkomma ett ökat resenärs- och konsumentinflytande på Rikstrafikens arbete föreslår jag att ett råd kopplas till Rikstrafiken i detta syfte. Rådet kan bl.a. bestå av företrädare för nätverk av enskilda resenärer, olika konsument- och resenärsorganisationer, Konsumentverket, företrädare för kollektivtrafiken och andra intressenter. Rådets viktigaste uppgift är att vara ett forum för resenärs- och konsumentintressena i framförallt den interregionala kollektivtrafiken. Rikstrafiken bör också stödja och stimulera tillkomsten av lokala och regionala resenärsråd.

Ett annat, mer indirekt, sätt att stärka resenärs- och konsumentinflytandet i stort när det gäller kollektivtrafiken är idétävlingar om den framtida kollektivtrafikens utformning sett ur ett resenärsperspektiv. Jag föreslår att Rikstrafiken initierar sådana idétävlingar.

Enhetliga villkor i kollektivtrafiken

Ett sätt att stärka resenärs- och konsumentinflytandet på kollektivtrafiken är att samtliga företrädare för kollektivtrafikens olika delar samordnat utvecklar och marknadsför gemensamma resevillkor, eller åtminstone en gemensam bas av villkor som en sorts kvalitetsgaranti som resenären alltid kan åberopa och känna trygghet i. Enhetliga villkor vore ett positivt försäljningsargument för kollektivtrafiken som helhet. De gemen-

samma resevillkoren bör ses som en kvalitativ basnivå. Utöver basnivån bör det stå varje trafikutövare fritt att göra ytterligare utfästelser gentemot resenärerna, inte minst som en del i den egna marknadsföringen. Jag föreslår att Rikstrafiken får i uppgift att verka för att enhetliga villkor införs i hela kollektivtrafiksystemet.

Kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning i kollektivtrafiken

Kollektivtrafiken har utvecklats kraftigt de senaste årtiondena. Trots detta görs det i dag inte någon regelbunden bedömning av kollektivtrafikens utveckling som helhet i Sverige. Trafikverken har sektorsansvar för sin del av kollektivtrafiken. SIKÄ har ett huvudansvar för statistikförsörjningen inom bl.a. kollektivtrafiken, men ingen har ansvar för en kvalitativ uppföljning av kollektivtrafiken som helhet.

Kvalitetsbarometern är en branschgemensam imageundersökning för Sveriges länstrafikföretag som SLTF samordnar. Undersökningen mäter den av befolkningen upplevda synen på den lokala och regionala kollektivtrafiken i trafikhuvudmännens regi. Syftet är att ge varje deltagande trafikföretag underlag för planering och uppföljning av sitt kvalitetsarbete.

Med utgångspunkt bl.a. i denna undersökning som fokuserar på olika kundgruppers inställning till och krav på främst den av trafikhuvudmännen bedrivna kollektivtrafiken anser jag att Rikstrafiken bör ta initiativ till att ett samordnat system för kvalitetsgranskning och uppföljning av den interregionala kollektivtrafiken utvecklas. I kapitel 12 presenterar jag några idéer kring hur detta skulle kunna gå till, men jag avser också att återkomma till denna fråga i mitt slutbetänkande.

Jag föreslår också att Rikstrafiken får i uppgift att i samverkan med branschen konkretisera de ambitionsmål för kollektivtrafiken som presenterades i skriften "*Dialog med resenären*" samt svara för samordning och uppföljning av dessa vad gäller hela kollektivtrafiksystemet.

11 Övergripande verksamhetsmål

Mina förslag:

Rikstrafiken skall utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv verka för att åstadkomma ett samverkande interregionalt kollektivtrafiksystem som bidrar till att de transportpolitiska målen uppfylls.

Rikstrafiken skall inom ramen för denna uppgift vara samlande, stödjande, stimulerande och pådrivande i förhållande till sektorns aktörer samt verka för att de transportpolitiska målen för det interregionala kollektivtrafiksystemet uppnås.

Rikstrafiken skall särskilt verka för att:

1. den interregionala kollektivtrafikens bidrag till det transportpolitiska delmålet om ett tillgängligt transportsystem säkras
2. den interregionala kollektivtrafikens bidrag till det transportpolitiska delmålet om en positiv regional utveckling säkras
3. den interregionala kollektivtrafikens konkurrensförmåga stärks
4. bristerna i den interregionala kollektivtrafikförsörjningen sett ur resenärernas perspektiv åtgärdas
5. metoder utvecklas för upphandling av interregional kollektivtrafik så att bästa möjliga samhällsekonomiska utfall säkras

11.1 Utgångspunkter

Utgångspunkten för Rikstrafikens övergripande verksamhetsmål är de transportpolitiska målen. Det transportpolitiska beslut som riksdagen fattade den 2 juni 1998 (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266) på basis av regeringens proposition ”*Transportpolitik för en hållbar utveckling*” innebär bl.a. att ”... *det övergripande målet för transportpolitiken skall vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet*”.

Detta övergripande mål har brutits ner i delmål vilka jag redogjort för i kapitel 3.

Delmålen om ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling anser jag vara de mest relevanta för Rikstrafikens framtida verksamhet och jag anser därför att dessa bör vara de transportpolitiska delmål som i första hand ligger till grund för Rikstrafikens verksamhetsmål, utan att de övriga delmålen för den skall negligeras.

Delmålen om (1) ett tillgängligt transportsystem och (2) en positiv regional utveckling är formulerade på följande vis:

1. transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses
2. transportsystemet skall främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd

I propositionen framgår att metoder och mått för att precisera och följa upp tillgänglighetsmålet genom etappmål bör utvecklas. Etappmål för tillgänglighet till transportsystemet för funktionshindrade bör prioriteras. Likaså framgår att det är för närvarande svårt att fastställa heltäckande etappmål för transportpolitikens bidrag till en positiv regional utveckling. Metoder och mått för att precisera och följa upp delmålet bör utvecklas.

Rikstrafiken skall enligt mina direktiv verka för att åstadkomma ett samverkande kollektivtrafiksystem som bidrar till att de transportpolitiska målen uppfylls. Jag anser att arbetet med att specifikt uppfylla delmålen om en hög transportkvalitet, en säker trafik samt en god miljö i huvudsak ligger inom trafikverkens sektorsansvar för de olika trafikslagen och att Rikstrafiken i arbetet med sin huvuduppgift – att verka för en samordning av den interregionala persontrafiken – i sig bidrar till uppfyllandet av dessa delmål. I arbetet med sin huvuduppgift bör dock Rikstrafiken sträva efter att även dessa delmål uppfylls.

Regeringen beslutade den 17 september 1998 att ge SIKÄ 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.

I uppdraget ingår också att lämna förslag till hur uppföljningen av de transportpolitiska målen skall förbättras och hur metoderna för att genomföra uppföljningen skall utvecklas. Även i detta skall samverkan ske med utredningen om Rikstrafiken.

SIKÄ:s uppdrag skall delredovisas den 1 maj 1999 och slutredovisas den 31 januari 2000 respektive 1 maj 2000 vad avser den senare frågan.

I mina överläggningar med SIKA kring dessa frågor har vi gemensamt konstaterat att frågorna är mycket komplicerade och att de bl.a. kommer att kräva forskningsinsatser för att besvaras fullt ut.

Då verksamhetsmålen för Rikstrafiken i allt väsentligt skall bygga på de transportpolitiska målen, får de bedömningar och förslag kring Rikstrafikens verksamhetsmål som jag i detta delbetänkande presenterar betraktas som provisoriska. Jag avser att i mitt slutbetänkande föra ett fördjupat resonemang kring dessa frågor grundat på SIKA:s fortsatta arbete. Ett slutgiltigt ställningstagande kring Rikstrafikens verksamhetsmål kan dock enligt min uppfattning svårligen tas innan SIKA:s uppdrag redovisats fullt ut.

SIKA har i en redovisning den 16 november 1998 till regeringen av uppdraget att upprätta en lägesanalys inför planeringsperioden 2002–2011 fört vissa resonemang kring de transportpolitiska målen. Frågorna har beretts gemensamt inom den s.k. Samplan-gruppen som förutom SIKA bl.a. består av representanter för trafikverken. I enlighet med mina direktiv har jag genom Samplan-gruppen följt detta arbete.

Även SIKA har i sin redovisning hänvisat till uppdraget att vidareutveckla mått och metoder för att precisera etappmål för de transportpolitiska delmålen och konstaterat att det i dag när det gäller delmålen om ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling saknas underlag för en kvantitativ uppföljning. Av den anledningen redovisas för dessa delmål en kvalitativ bedömning av utvecklingen liksom en diskussion kring möjligheterna att mäta måluppfyllelse och att organisera en fortlöpande uppföljning av målen. Jag finner det föga meningsfullt att i detta delbetänkande återge det SIKA redan redovisat till regeringen utan hänvisar istället till SIKA:s redovisning vars slutsatser jag i allt väsentligt delar.

11.2 Mina bedömningar

Ett tillgängligt transportsystem

Begreppet ett tillgängligt transportsystem har många dimensioner. En dimension är tillgängligheten *med* transportsystemen till aktiviteter och målpunkter, en annan dimension är tillgängligheten *till* transportsystemet, det vill säga hur transportsystemet är anpassat till olika resenärsgruppers specifika behov. Ytterligare en dimension som framkommer i den transportpolitiska propositionen är att tillgänglighetsbegreppet syftar till att säkerställa en viss grundläggande transportförsörjning i hela lan-

det. Även en förbättrad resenärsinformation genom olika IT-lösningar bidrar enligt min mening till ökad tillgänglighet.

Begreppet en tillfredsställande interregional transportförsörjning torde enligt mening också täckas in av tillgänglighetsbegreppet. I sin enklaste form bör en tillfredsställande interregional transportförsörjning kunna definieras som en situation där balans råder mellan utbud och efterfrågan. I betänkandet "*Kollektivtrafik i tid*" (SOU 1997:129) förs en viss diskussion kring begreppet en tillfredsställande interregional transportförsörjning. Utredaren konstaterar att "*Om resandeunderlaget är lågt bör ett glesare intervall övervägas, och i trafikstarka relationer ett tätare intervall kunna tas i beaktande.*"

Vägverket har definierat begreppet tillgänglighet som den "lätthet" med vilken utbud och aktiviteter i samhället kan nås. Tillgängligheten förbättras enligt Vägverket genom åtgärder som minskar uppoffringen för att nå önskade utbud och aktiviteter. Uppoffringen kan enligt Vägverkets beskrivning, uttryckas i restid, fordonskostnader, dålig komfort och dålig regularitet/tillförlitlighet. Andra uttryck för ändrad tillgänglighet kan t.ex. vara beskrivningar av förändrade möjligheter för olika medborgargrupper att använda vissa färdmedel så som möjligheter att resa med kollektiva färdmedel, gå eller cykla. Tillgängligheten påverkas därför bl.a. av framkomligheten i transportsystemet, vilket är avgörande för restiden.

I forskningsrapporten "*Färder i framtiden – Transporter i ett bärkraftigt samhälle*" (KFB-Rapport 1997:7), Peter Steen m.fl., definieras tillgänglighet som tillgänglighet till någon funktion, och dessutom skiljs tillgängligheten från rörlighet. Rörligheten i sig är sällan syftet med en transport eller resa. Rörligheten eller tvånget att förflytta sig kan t.o.m. vara tecken på minskad välfärd i samhället. Att tillgodose en viss funktion kan ske på annat sätt än genom rörlighet, t.ex. genom ökad användning av IT. Steens slutsats är att minskad rörlighet i sig inte behöver innebära minskad tillgänglighet jämfört med i dag.

I SIKAs uppdrag att upprätta en lägesanalys bekräftas dessa tankegångar och konstateras att "*...det finns indikationer på att tillgängligheten i samhället inte utvecklats positivt i alla dimensioner...*". Jag vill lyfta fram en av slutsatserna i SIKAs lägesanalys vad gäller tillgänglighet, nämligen: "*Det är därför en stor brist att olika transportåtgärders betydelse för att tillgodose grundläggande transportbehov, liksom deras bidrag till tillgängligheten i samhället i stort, inte kan beskrivas med större precision än för närvarande*".

Jag kan konstatera att ett vanligt mått på tillgänglighet med transportsystemen som bl.a. använts av trafikverken i olika sammanhang är restider och förbättringar av restid. Ett annat mått som ofta används är den geografiska täckningen av t.ex. en trafikutövers linjenät. När det

gäller tillgänglighet till transportsystemet är ett ofta använt mått närheten till närmaste hållplats eller, naturligtvis, olika resenärgruppers möjlighet att använda kollektivtrafiken oberoende av om de exempelvis skulle vara funktionshindrade. Min bedömning är att dessa enkla men ändå existerande mått provisoriskt bör kunna ligga till grund för det utvecklingsarbete som nu påbörjats.

En positiv regional utveckling

I den transportpolitiska propositionen förs följande resonemang om begreppet positiv regional utveckling:

”Förutsättningarna för transporter av människor och gods varierar kraftigt i landets olika delar. Det beror på geografiska förutsättningar, t.ex. avstånd och bosättningsmönster. Det är också ofrånkomligt att det finns stora skillnader mellan tätortens och glesbygdens transportmöjligheter.

Samtidigt är det viktigt att det över hela landet finns tillräckligt goda transportmöjligheter så att människor och företag inte tvingas flytta på grund av brister i transportsystemet.

Transportpolitiken bör således bidra till att förhindra att levnadsförutsättningarna urholkas genom att befolkningsunderlag, samhällsservice och samhällskapital minskar. Regioner som släpar efter i ekonomisk utveckling och där brister i transporter bidrar till denna eftersläpning bör stödjas genom särskilda transportpolitiska insatser. Transportpolitiken måste också inriktas mot att reducera och i andra hand kompensera de nackdelar som uppkommer av långa avstånd mellan orter i landet. För såväl enskilda som näringslivet är det viktigt att transportsystemet är utformat så att det är praktiskt möjligt och ekonomiskt rimligt att resa mellan orter i Sverige över dagen, även vid långa avstånd.”

I propositionen ”Regional tillväxt – för arbete och välfärd” (1997/98:62) konstateras bl.a. att ”Det finns utvecklingsmöjligheter i alla regioner, men förutsättningarna för att utveckla näringslivet ser olika ut. Vissa delar av landet har särskilda långsiktiga regionala problem.” Vidare konstateras att ”Ungefär 10 procent av statsbudgeten för 1998, cirka 72 miljarder kronor, bedöms ha särskild betydelse för den regionala utvecklingen.” Av detta faller cirka 15 procent på kommunikationssektorn. När det gäller regionala utvecklingsstrategier konstaterar regeringen att ”Det är viktigt att regionerna arbetar långsiktigt med strategier för regional utveckling. Syftet är att dessa strategier skall vara underlag bl.a. för regionernas planering av infrastrukturens utveckling.”

Av den transportpolitiska propositionen framgår att målet om en positiv regional utveckling i motsats till tillgänglighetsmålet avser riktade åtgärder till och inom en avgränsad region. SIKA konstaterar i sin redovisning av lägesanalysen att det i likhet med tillgänglighetsmålet i dag saknas kvantifierade etappmål och etablerade metoder och mått för uppföljning av detta mål. Samplan-gruppen har bedömt att det inte är *"...möjligt att följa upp målet om positiv regional utveckling genom nationella etappmål eftersom målet numera är av selektiv karaktär och inriktat på de speciella utvecklingsförutsättningar som finns i skilda delar av landet. Däremot bör det vara möjligt att öka kunskaperna om sambanden mellan investeringar och andra åtgärder i transportsystemet och regional utveckling och att utveckla indikatorer och mått som kan läggas till grund för att följa upp och beskriva sådana effekter."*

Den 10 september 1998 beslutade regeringen att ge Delegationen för köp av viss kollektivtrafik att i samverkan med Tågtrafikledningen, SIKA och utredningen om Rikstrafiken i uppdrag att utföra vissa fördjupade analyser om förutsättningarna för en samlad upphandling av persontrafik på järnväg i Bergslagen. I uppdraget ingår också att utföra en trafikslagsneutral analys av den samhällsekonomiskt mest optimala kombinationen av kollektiva trafikmedel som alternativt kan användas i en samlad upphandling motsvarande ovanstående persontrafik på järnväg i de aktuella länen och som tillgodoser behoven av en tillfredsställande transportförsörjning i Bergslagen. Detta uppdrag skall redovisas senast den 1 maj 1999.

Bakgrunden till uppdraget är en gemensam avsiktsförklaring som tecknats mellan trafikhuvudmännen i Gävleborgs län, Dalarnas län, Västmanlands län, Örebro län och Intresseföreningen Bergslaget. I avsiktsförklaringen har man konstaterat bl.a. följande:

"Bergslagen behöver ett mera samverkande kommunikationssystem för att binda ihop de olika arbetsmarknaderna och studieorterna. Ett utvecklat tågssystem på befintliga spår, tillsammans med ett väl fungerande nät av busslinjer är en förutsättning för att få Bergslagen att fungera som en enhetlig region i enlighet med tankarna bakom prioriteringen av Bergslagen som ett EU mål – område."

"Genom samverkan med övriga trafikslag och utveckling av tågtrafiken ökar förutsättningarna för regional utveckling. Möjligheterna till arbets- och studiependling förbättras och Bergslagen binds ihop i ett gemensamt trafiksystem."

Detta uppdrag har enligt min mening en klar koppling till målet om en positiv regional utveckling så som det är uttryckt i den transportpolitiska propositionen, men placerar också in transportpolitiken och dess

verktyg som medel att uppnå ett vidare syfte så som det uttrycks i den regionalpolitiska propositionen.

Jag vill i detta sammanhang också erinra om propositionen (1997/98:165) ”*Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*”, i vilken storstädernas betydelse för övriga landet lyfts fram. Jag konstaterar att den nuvarande demografiska utvecklingen talar för att betydelsen av storstäderna och deras omland ökar allt mer. I takt med att storstäderna och deras omland ökar sin befolkning ökar också kollektivtrafikens betydelse. Min bedömning på grundval av detta är att Rikstrafikens uppgift att bidra till delmålet om en positiv regional utveckling inte ensidigt får fokusera på glesbygdens problem och möjligheter, utan i lika stor utsträckning på de problem och möjligheter som finns i storstäderna och deras omland.

Jag bedömer vidare att Rikstrafiken genom sin huvuduppgift på ett aktivt sätt kan bidra till att förverkliga de mål som finns på det regionalpolitiska området. Min bedömning är också att den typ av uppdrag som Bergslagsfallet representerar kommer att få ökad betydelse i framtiden. I ett sådant läge är det dessutom troligt att kommunikations-aspekterna kommer att ingå som en del i ett betydligt bredare näringspolitiskt sammanhang.

11.3 Mina förslag

Grundat på mina bedömningar, och med förbehåll för det utvecklingsarbete som nyligen påbörjats när det gäller en kvantifiering av delmålen om ett tillgängligt transportsystem och en positiv regional utveckling, föreslår jag att Rikstrafikens verksamhetsmål formuleras på följande vis:

Rikstrafiken skall utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv verka för att åstadkomma ett samverkande interregionalt kollektivtrafiksystem som bidrar till att de transportpolitiska målen uppfylls.

Rikstrafiken skall inom ramen för denna uppgift vara samlande, stödjande, stimulerande och pådrivande i förhållande till sektorns aktörer samt verka för att de transportpolitiska målen för det interregionala kollektivtrafiksystemet uppnås.

Rikstrafiken skall särskilt verka för att:

1. den interregionala kollektivtrafikens bidrag till det transportpolitiska delmålet om ett tillgängligt transportsystem säkras
2. den interregionala kollektivtrafikens bidrag till det transportpolitiska delmålet om en positiv regional utveckling säkras
3. den interregionala kollektivtrafiken stärks
4. bristerna i den interregionala kollektivtrafikförsörjningen sett ur resenärernas perspektiv åtgärdas
5. utveckla metoder för upphandling av interregional kollektivtrafik så att bästa möjliga samhällsekonomiska utfall säkras

12 Precisering av arbetsuppgifter

Mina förslag:

- Rikstrafiken skall ur resenärernas perspektiv:
 - regelbundet följa kollektivtrafikmarknaden
 - verka för samordning av kollektivtrafiken
 - förbättra dialogen mellan resenärer och marknadens aktörer
 - upphandla viss interregional persontrafik
- Rikstrafiken skall ges i uppgift att göra en årlig analys och redovisning av kollektivtrafikens utveckling och situation
- Rikstrafiken bör så långt som möjligt använda sig av informationsverktyget för att medverka till att förbättra dialogen mellan resenärerna och marknadens aktörer
- Rikstrafiken bör spela en aktiv roll som initiativtagare till FoU-projekt i de delar som hör till myndighetens ansvarsområde. Rikstrafiken bör härvid samarbeta med KFB och andra berörda parter

12.1 Utgångspunkter

Enligt mina direktiv skall Rikstrafikens huvuduppgift vara att utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv verka för att åstadkomma ett samverkande kollektivtrafiksystem som bidrar till att uppfylla de transportpolitiska målen.

I mina direktiv framgår också att Rikstrafiken i första hand skall verka genom att hjälpa, stimulera och förhandla med berörda kommersiella aktörer, trafikhuvudmän och myndigheter för att åstadkomma ett samverkande kollektivtrafiksystem. Rikstrafiken skall inte ta över vare sig andra myndigheters, de kommersiella aktörernas eller trafikhuvudmännens uppgifter.

12.2 Mina bedömningar

En utgångspunkt i Rikstrafikens arbete bör enligt min mening vara att det är de enskilda aktörerna som är bäst lämpade att utifrån resenärernas behov utforma trafiklösningar i den interregionala kollektivtrafiken. Detta är också skälet till att jag i kapitel 6 förordar en gradvis introduktion av upphandling av funktion för Rikstrafiken.

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.

Det är i detta sammanhang viktigt att poängtera att delar av Rikstrafikens anslag bör kunna användas för att bekosta och på andra sätt stimulera ovanstående process.

Min bedömning är att en av Rikstrafikens första åtgärder bör vara att formulera en vision för kollektivtrafikens utveckling och scenarier över troliga utvecklingsvägar, som både kan ligga till grund för Rikstrafikens huvuduppgift att verka för samordning av den interregionala kollektivtrafiken och tjäna som underlag till anbudsförfrågan för de upphandlingar av trafik som kan bli aktuella. Visionen och scenarierna bör enligt min bedömning också kunna fungera som en del av infrastrukturplaneringsprocessen, se även kapitel 7.

I arbetet med visionen och scenarierna bör också bedömningar göras av marknadsrelaterade förändringar hos trafikutövare m.m. som i sin tur kan leda till förändringar av utbudet av kollektivtrafik. Av det följer att arbetet måste genomföras i samråd med marknadens aktörer, exempelvis genom referensgrupper eller motsvarande.

Den vision och de scenarier som Rikstrafiken formulerar kommer att kunna fungera som ett riktmärke för att stämma av den interregionala kollektivtrafikens utveckling i förhållande till de transportpolitiska målen. Visionen bör också kunna användas i syfte att kontinuerligt stämma av resenärernas generella behov vad gäller den interregionala kollektivtrafiken. Med tanke på att omvärlden ständigt förändras är det nödvändigt att visionen hålls levande och att den därmed förändras över tiden. Visions- och scenarietekniken bör m.a.o. vara en integrerad del av Rikstrafikens arbete.

Min bedömning är mot denna bakgrund att Rikstrafiken framförallt kommer att använda sig av följande verktyg för att kunna fullfölja sina arbetsuppgifter utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv och utifrån de transportpolitiska målen:

1. *Utredningsverktyget*; att utreda eller initiera utredningar syftande till att kartlägga och åtgärda brister i den interregionala kollektivtrafikförsörjningen
2. *Informationsverktyget*; att förbättra dialogen mellan resenärer och marknadens aktörer samt genom olika IT-baserade hjälpmedel bidra till att informera resenärerna om resealternativ med olika trafikslag eller kombinationer av trafikslag
3. *Samordningsverktyget*; att hjälpa, stimulera och förhandla med intressenterna på kollektivtrafikmarknaden i syfte att finna samverkanslösningar
4. *Upphandlingsverktyget*; att för statens räkning upphandla och teckna avtal om interregional kollektivtrafik som inte kan bedrivas kommersiellt eller som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi

12.3 Mina förslag

Jag föreslår att Rikstrafikens arbetsuppgifter skall vara att, sett ur resenärernas perspektiv och relaterat till i vilken mån de transportpolitiska målen uppfylls:

- 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 stämna 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

På grundval av detta föreslår jag dessutom att Rikstrafiken ges i uppgift att göra en årlig analys och redovisning av kollektivtrafikens utveckling och situation. Jag avser att i mitt slutbetänkande och efter samråd med

bl.a. SLTF, SIKÄ och NUTEK närmare redovisa formerna och ansvarsfördelningen för denna arbetsuppgift.

I kapitel 4 har jag konstaterat att det i Kommunikationskommitténs slutbetänkande (SOU 1997:35) föreslogs ett antal åtgärder för att stärka resenärernas ställning i kollektivtrafiken. Jag föreslår att dessa i tillämpliga delar får ingå i Rikstrafikens arbetsuppgifter.

I samma avsnitt föreslår jag också att Rikstrafiken bör följa och ta aktiv del i delar av EG-kommissionens kommande aktiviteter inom ramen för arbetet med grönboken "*Ett trafiknät för alla*".

Jag har i kapitel 6 presenterat en upphandlingsmodell för Rikstrafiken baserad på nettoupphandling. När det gäller färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet anser jag att det inte finns anledning för Rikstrafiken att ta över den dagliga administrationen mellan rederiet och Sjöfartsverket. Rikstrafiken bör dock ta ansvar för att utföra nästa upphandling av trafiken som kan bli aktuell.

I kapitel 7 har jag föreslagit att Rikstrafiken bör följa upp och utvärdera ingångna avtal om större trafiksystem samt utgöra administrativt stöd för de särskilda förhandlingspersonerna i deras förhandlingsuppdrag.

I kapitel 8 har jag föreslagit att Rikstrafiken bör verka för ett öppet informationssystem som länkar marknadens aktörer till en gemensam mötesplats vad gäller IT-frågor inom kollektivtrafiken.

Forskning och utveckling utgör viktiga underlag för beslut inom kollektivtrafikområdet. Rikstrafiken bör i detta sammanhang spela en aktiv roll som initiativtagare till FoU-projekt i de delar som hör till myndighetens ansvarsområde. Rikstrafiken bör härvid samarbeta med KFB och andra berörda parter.

13 Verksamhetsstyrning

Mina förslag:

- Målstyrningsmodellen bör läggas till grund för regeringens styrning av Rikstrafiken vad gäller upphandlingen av interregional kollektivtrafik

13.1 Utgångspunkter

Relation till regering och riksdag

Enligt direktiven skall jag ta fram riktlinjer för kommande upphandlingar av trafik samt föreslå preciserade arbetsuppgifter för myndigheten Rikstrafiken. En aspekt på detta är vilken rollfördelning som bör gälla mellan å ena sidan riksdagen och regeringen och å andra sidan den nya myndigheten. Denna fråga är i första hand aktuell vad gäller upphandlingsverksamheten. Vad gäller övriga delar av myndighetens verksamhet torde de allmänna regler som framgår av verksförordningen och vissa andra författningar ge tillräcklig vägledning.

I detta kapitel redovisar jag vissa förslag vad gäller Rikstrafikens roll i upphandlingsprocessen. Framställningen syftar i första hand till att precisera det handlingsutrymme som jag anser att den nya myndigheten bör ha för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter på ett effektivt sätt.

Jag har i kapitel 5 redovisat en allmän beskrivning av rollfördelningen i upphandling av kollektivtrafik samt vissa principer för Rikstrafikens upphandlingar av trafik. Dessa förslag bör ses i ljuset av nedanstående förslag till Rikstrafikens roll i upphandlingsprocessen.

Regeringens transportpolitiska proposition

En allmän beskrivning av Rikstrafikens myndighetsroll lämnas i den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56). Riksdagen beslutade i de aktuella delarna i enlighet med regeringens förslag.

I propositionen uttalas att den nya myndigheten inte skall vara ett centralt planeringsorgan för kollektivtrafiken. Den skall inte heller ta över uppgifter som idag ligger på Vägverket eller Banverket i dessa myndigheters roller som sektorsmyndigheter. Rikstrafiken skall inte heller ta över uppgifter från andra myndigheter utan istället söka samverkanslösningar på frivillig grund. Vidare uttalas att Rikstrafiken skall vara en liten myndighet och att den skall vara en från trafikverken fristående organisation.

Propositionen berör i första hand Rikstrafikens roll i förhållande till andra myndigheter. Rollfördelningen mellan å ena sidan riksdagen och regeringen och å andra sidan myndigheten Rikstrafiken berörs knappast alls. Propositionen ger därför inga egentliga hållpunkter för en bedömning av denna fråga.

Rikstrafikens handlingsutrymme vid upphandling av interregional kollektivtrafik – några alternativa modeller

Rikstrafikens handlingsutrymme vid upphandling av interregional kollektivtrafik bestäms av hur riksdagen väljer att utforma sina budget- och inriktningsbeslut inom detta område och hur regeringen väljer att styra myndigheten i upphandlingsfrågor. Denna styrning kan göras mer eller mindre detaljerad. I detta avsnitt redovisas tre grundmodeller för hur styrningen kan utformas.

A. Målstyrningsmodellen

Målstyrningsmodellen karaktäriseras av att myndigheten förses med en ekonomisk totalram för upphandlingsverksamheten. Vidare anges en övergripande inriktning för hur medlen skall användas. Inriktningen uttrycks i måltermer – inte i termer av upphandlingsobjekt eller trafikslag.

Denna styrningsmodell ger myndigheten frihet att använda tillgängliga medel på det sätt som enligt myndighetens uppfattning bäst gagnar fastställda mål. Svårigheterna att på ett tydligt sätt formulera mål inom det transportpolitiska området och att precisera Rikstrafikens bidrag till dessa mål medför dock att myndigheten med denna styrningsmodell får ett mycket stort handlingsutrymme.

Riksdagens roll torde med denna styrningsmodell komma att begränsas till att ange ekonomiska ramar för Rikstrafikens verksamhet och vis-

sa allmänna riktlinjer för verksamheten. Regeringens styrmöjligheter kommer att vara beroende av möjligheterna att i regleringsbrevet ange tillräckligt tydliga verksamhetsmål och övriga anvisningar för myndighetens verksamhet samt möjligheterna att följa upp dessa. Med hänsyn till den komplexa målbilden inom det transportpolitiska området kan det – åtminstone på kort sikt – vara svårt att åstadkomma detta. Tonvikten i regeringens styrning kommer därför att ligga på uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder.

B. Uppdragsstyrningsmodellen

Uppdragsstyrningsmodellen medför att styrningen av myndighetens verksamhet görs mer detaljerad än i målstyrningsmodellen. Grundläggande för uppdragsstyrningsmodellen är att styrningen utövas genom att regeringen ger Rikstrafiken förhandlingsuppdrag för de upphandlingar som skall genomföras. I denna modell är det således regeringen – inte myndigheten – som preciserar vilka upphandlingar som skall göras. Detta är den grundmodell som tillämpas idag.

Uppdragsstyrningsmodellen förutsätter att Rikstrafiken förser regeringen med ett planeringsunderlag. Detta bör vara flerårigt och samordnas med den infrastrukturplanering som är under uppbyggnad. Jag har i ett tidigare kapitel redovisat ett förslag till vilken roll som Rikstrafiken bör ha i infrastrukturplaneringen. Enligt detta förslag bör Rikstrafikens roll vara att svara för långsiktiga och övergripande bedömningar i ett trafikslagsövergripande och kundorienterat perspektiv. Samordningen med infrastrukturplaneringen medför att regeringen får ett bredare beslutsunderlag vid bedömningen av vilka upphandlingar som Rikstrafiken bör göra.

Regeringens förhandlingsuppdrag till Rikstrafiken kan göras mer eller mindre styrande. I den mest styrande formen fastställer regeringen att trafik av en viss omfattning och utformning skall upphandlas på en angiven järnvägs-, båt-, flyg- eller busslinje. Regeringen bestämmer således linjens sträckning, vilket trafikslag som skall upphandlas och vilken turtäthet som skall gälla. Dessutom fastställs olika kvalitetsindikatorer, t.ex. acceptabel nivå vad gäller störningar i trafiken. Rikstrafikens uppgift vid denna typ av styrning begränsas till att åstadkomma den ekonomiskt mest fördelaktiga förhandlingsuppdraget. Övriga förutsättningar bestäms av regeringen.

En mindre styrande form av förhandlingsuppdrag kan utformas som följer. Regeringen bestämmer att Rikstrafiken skall upphandla trafik mellan två orter. Eventuellt anges också en årlig ekonomisk ram för trafiken på den aktuella linjen. Regeringen kan också ange vissa riktlinjer för turtäthet, m.m. Däremot överlämnar regeringen åt Rikstrafiken att

bestämna vilket trafikslag som bör användas. Myndigheten bör härvid ha frihet att välja det trafikslag som framstår som mest fördelaktigt. Rikstrafiken bör också ha frihet att fastställa de service- och kvalitetskrav som myndigheten anser bör ställas på trafiken. Om regeringen anger ett högsta belopp i förhandlingsuppdragen måste detta sekretessbeläggas. I annat fall ges motparten ett orimligt övertag i förhandlingarna.

Riksdagens roll i denna styrningsmodell blir att fastställa en ekonomisk totalram för upphandlingsverksamheten. Dessutom bör riksdagen ange en övergripande inriktning för upphandlingsverksamheten. Detta kan ske på grundval av en särskild inriktningsproposition eller på grundval av det underlag som redovisas i budgetpropositionen. Regeringen styr i första hand genom att ange verksamhetsmål för myndigheten och genom att tilldela myndigheten förhandlingsuppdrag avseende de upphandlingar som regeringen beslutar skall genomföras. Detta bör ske samlat vid ett tillfälle per år – eventuellt i form av en upphandlingsplan. Denna bör i så fall vara flerårig och rullande, dvs. uppdateras en gång per år.

C. Överprövningsmodellen

Överprövningsmodellen har samma grundkonstruktion som uppdragsstyrningsmodellen. Den avgörande skillnaden är att de förhandlingsöverenskommelser som Rikstrafiken träffar görs med förbehållet att de skall godkännas av regeringen. De förhandlingsuppdrag som regeringen tilldelar Rikstrafiken inom ramen för denna styrningsmodell kan – liksom i uppdragsstyrningsmodellen – göras mer eller mindre detaljerade. Den mest långtgående styrningen är givetvis överprövning av Rikstrafikens förhandlingsresultat samtidigt som regeringens förhandlingsuppdrag till myndigheten görs mycket detaljerade.

Det bör betonas att överprövning i den här beskrivna styrningsmodellen inte innebär att besvär i förvaltningsrättslig mening skall kunna anföras över de förhandlingsöverenskommelser som Rikstrafiken träffar. Detta vore inte rimligt med hänsyn till att Rikstrafikens förhandlingsöverenskommelser inte är definitiva beslut utan först vinner rättsverkan då regeringen har fastställt dem. Regeringen kan – om den så önskar – inhämta synpunkter på förhandlingsöverenskommelserna från vem som helst innan den fattar sitt beslut. Dessutom är lagen om offentlig upphandling tillämplig på den upphandling som genomförs av Rikstrafiken. Denna lag innehåller skadeståndsregler som kan bli tillämpliga om de bestämmelser som anges i lagen inte följs. Det regelsystem som finns i lagen är avsett att vara uttömmande. Det finns därför ingen anledning att införa separata besvärsregler vid sidan av lagen.

Riksdagens roll i överprövningsmodellen är densamma som i uppdragsstyrningsmodellen. Skillnaden mellan de båda styrningsmodellerna ligger i att regeringen överprövar Rikstrafikens förhandlingsresultat. Detta påverkar inte riksdagens roll i upphandlingsprocessen.

13.2 Mina bedömningar

Vid bedömningen av styrningsmodellerna finns det anledning att utgå från den grundläggande förutsättningen att riksdagen har valt att inrätta en fristående myndighet för att handlägga olika frågor om den interregionala kollektivtrafiken. Detta tolkar jag som ett uttryck för att riksdagen anser att Rikstrafiken bör ha den handlingsfrihet som normalt tillkommer statliga förvaltningsmyndigheter. Det ligger också nära till hands att tolka riksdagens ställningstagande som en markering av att en annan rollfördelning än den som nu tillämpas vid upphandlingen av interregional kollektivtrafik bör eftersträvas. De upphandlingsformer som nu tillämpas innebär bl.a. att förhandlarens uppgörelser skall godkännas av regeringen.

Enligt min uppfattning har en målstyrningsmodell många fördelar. En är att den anknyter till de grundprinciper som gäller för mål- och resultatstyrningen och därför ligger i linje med det allmänna synsätt som präglar regeringens styrning av myndigheterna. En annan är att den riktar intresset mot de medel som används för att uppnå en viss effekt. Detta bidrar till att främja trafikslagsoberoende upphandlingsformer. Ytterligare en fördel är att Rikstrafiken ges större möjligheter att anlägga en helhetssyn på verksamheten. Upphandlingsverksamheten bör inte ses som en isolerad företeelse i myndighetens verksamhet. Tvärtom är det viktigt att beakta sambandet mellan Rikstrafikens allmänna samordningsroll och upphandlingsverksamheten.

Nackdelen med målstyrningsmodellen är att den på kort sikt kan ge främst riksdagen mindre möjligheter att påverka myndighetens verksamhet. Detta beror bl.a. på de tidigare antydda svårigheterna att ange tillräckligt tydliga mål för transportverksamheten. Det uppdrag som regeringen har lagt på SIKVA vad gäller de transportpolitiska målen bör dock förbättra möjligheterna att målstyra Rikstrafikens upphandlingsverksamhet. Med hänsyn till att upphandlingen av interregional persontrafik på järnväg för 1999 genomfördes under våren 1998 och att upphandlingen för 2000 kommer att genomföras under första halvåret 1999, blir det inte heller aktuellt att tillämpa nya styrningsformer förrän om några år. Målstyrningsmodellens nackdelar bör därför kunna undanröjas under de närmaste åren.

Uppdragsstyrningsmodellen ansluter i huvudsak till den ordning som nu råder. Det är givetvis fullt möjligt att tillämpa denna styrningsmodell också i framtiden. Om man väljer att göra detta bör uppdragsstyrningen inte vara alltför detaljerad utan ge myndigheten tillräckligt med handlingsutrymme. Jag anser dock att uppdragsstyrningsmodellen inte ger samma möjligheter till nytänkande inom Rikstrafikens arbetsområde som målstyrningsmodellen. Detta är enligt min mening den främsta nackdelen med denna styrningsmodell.

Överprövningsmodellen är knappast förenlig med det synsätt som har varit vägledande för beslutet att bilda en fristående myndighet för att handlägga de aktuella uppgifterna. Enligt min uppfattning kan det inte uppfattas som särskilt meningsfullt att bilda en ny myndighet för att handha frågor om interregional kollektivtrafik om denna myndighets handlingsfrihet beskärs på det sätt som framgår av överprövningsmodellen. En väsentlig fördel med att bilda en fristående myndighet för dessa frågor är ju att regeringen avlastas det direkta ansvaret för de upphandlingar som görs. En sådan avlastning är knappast möjlig med den rollfördelning som skulle tillämpas i överprövningsmodellen.

Min uppfattning är således att målstyrningsmodellen bör tillämpas vid regeringens styrning av Rikstrafiken.

Ett fortsatt utvecklingsarbete krävs därför vad gäller styrningsformerna. Jag avser att återkomma till dessa frågor i mitt slutbetänkande. Jag förutsätter också att Rikstrafiken – då den påbörjar sin verksamhet – kommer att arbeta vidare med dessa frågor.

13.3 Mina förslag

Jag har i detta kapitel behandlat rollfördelningen mellan å ena sidan myndigheten Rikstrafiken och å andra sidan regeringen och riksdagen vid upphandlingen av interregional kollektivtrafik. Jag föreslår att det som i kapitlet har benämnts målstyrningsmodellen skall läggas till grund för regeringens styrning av Rikstrafiken inom detta område.

Jag föreslår inte nu hur den valda styrningsmodellen bör detaljutföras. Jag avser dock att återkomma till dessa frågor i mitt slutbetänkande.

14 Ledningsformer

Mina förslag:

- Ledningsformen för Rikstrafiken bör vara enrådighetsverk med insynsråd
- Insynsrådets huvuduppgift bör vara att ge företrädare för de trafikslagsövergripande och konsumentinriktade intressena möjlighet att följa och ge synpunkter på verksamheten
- Myndighetens chef bör vara skyldig att inhämta rådets uppfattning i viktigare frågor om verksamhetens inriktning

14.1 Utgångspunkter

Myndigheternas ledningsformer har senast behandlats i regeringens förvaltningspolitiska proposition (prop. 1997/98:136). Riksdagen godkände vad regeringen föreslog om myndigheternas ledningsformer (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU 31, rskr. 1997/98:294).

Av propositionen (sid 47ff) framgår att frågan om myndigheternas ledningsformer har utretts vid tre tillfällen sedan mitten av 1980-talet. Samtliga dessa utredningar har dragit slutsatsen att ansvarsförhållandena inom myndigheterna bör vara tydliga och att valet av ledningsform bör stå mellan enrådighetsverk och styrelse med fullt ansvar. Med enrådighetsverk avses i detta fall att myndighetens chef har det fulla ansvaret för verksamheten. I propositionen framhåller regeringen dock att den nuvarande huvudmodellen med en lekmannastyrelse vid myndighetschefens sida inte bör avskaffas. Detta innebär att tre ledningsformer kan komma ifråga för en statlig myndighet: (1) styrelse med fullt ansvar, (2) styrelse med begränsat ansvar och (3) fullt ansvarig myndighetschef (enrådighetsverk).

I propositionen anger regeringen vissa riktlinjer för när de olika ledningsformerna bör komma ifråga. Dessa riktlinjer kan sammanfattas som följer:

1. *Styrelse med fullt ansvar* bör enligt propositionen främst komma ifråga för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden

eller har en verksamhet som innebär ett stort finansiellt och självständigt ansvar. Denna ledningsform har hittills endast kommit ifråga för ett tiotal förvaltningsmyndigheter vid sidan av affärsverken.

2. *Styrelse med begränsat ansvar* bör enligt propositionen bl.a. ses som ett forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Denna ledningsform bör främst komma ifråga då man vill tillföra bredd och mångfald i verksamheten eller då samordning med andra myndigheter bedöms ha särskild betydelse.
3. *Enrådighetsverk* bör enligt propositionen övervägas då det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och i de fall då politiska beslut måste genomföras utan dröjsmål. Ett enrådighetsverk bör enligt regeringen normalt föras med ett rådgivande organ med av regeringen utsedda ledamöter. Syftet med det rådgivande organet bör vara att tillgodose behovet av demokratisk insyn och medborgerligt inflytande.

Regeringen tar också upp frågan om intresserepresentation i statliga styrelser. Också denna fråga har behandlats av de utredningar som har genomförts vad gäller myndigheternas ledning. Regeringen vill inte återinföra den intresserepresentation som fanns före 1992 i vissa myndighetsstyrelser inom arbetsmarknadsområdet. Intresseorganisationerna bör istället få möjlighet att framföra synpunkter på ett tidigt stadium i myndigheternas beredning av ett ärende. Enligt regeringen bör de samrådsformer som används i dag därför vidareutvecklas.

I propositionen berör regeringen även frågan om ansvarsfördelningen mellan regeringen och riksdagen vad gäller beslut om myndigheternas ledningsformer. I sammanhanget uttalar regeringen att den – för att kunna styra och utveckla förvaltningen på ett mer effektivt sätt än nu – bör ha större möjlighet att flexibelt tillämpa olika ledningsformer. Regeringen finner det angeläget att den vid valet av ledningsform för en myndighet kan utgå från myndighetens verksamhet och mål så som de har fastställts av statsmakterna och därefter välja den ledningsform som bedöms bäst gagna verksamheten och de uppställda målen.

Beskrivning av ledningsformerna

En styrelse med fullt ansvar leder myndigheten och har det fulla ansvaret för dess verksamhet inför regeringen. Myndighetens chef beslutar i löpande ärenden inom ramen för de direktiv och riktlinjer som styrelsen meddelar. Styrelsen kan delegera beslutsrätt till myndighetens chef men får inte avhända sig det grundläggande ansvaret för verksamheten inför regeringen.

Styrelse med fullt ansvar är en relativt ny ledningsform. Den tillkom genom det s.k. verksledningsbeslutet 1987 och användes först i affärsverken. Som nämnts finns styrelse med fullt ansvar nu i ett tiotal förvaltningsmyndigheter vid sidan av affärsverken. En samlad redovisning av erfarenheterna av denna ledningsform saknas. En utvärdering av utbildningen av styrelseledamöter i dessa styrelser pågår dock inom Finansdepartementet. Det är möjligt att det i anslutning till denna utvärdering också kan framkomma vissa erfarenheter av ledningsformen som sådan. Detta kan dock inte överblickas nu.

Styrelse med begränsat ansvar är den traditionella formen för lekmanainflytande i statsförvaltningen. I en myndighet med denna typ av styrelse är det myndighetens chef som leder myndigheten och ansvarar för verksamheten inför regeringen. Styrelsens befogenheter framgår av § 13 i verksförordningen (1995:1322). Enligt verksförordningen beslutar styrelsen i följande ärenden:

1. frågor om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och anslagsframställning
2. frågor om åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter och den redovisning som myndigheten skall lämna till regeringen enligt VF § 15
3. frågor om revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning enligt § 5 i förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.
4. frågor om sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting

Styrelse med begränsat ansvar finns i ett stort antal myndigheter. De utredningar som sedan mitten av 1980-talet har behandlat myndigheternas ledningsformer har samtliga varit kritiska mot styrelse med begränsat ansvar. Den senaste av dessa utredningar – förvaltningspolitiska kommissionen – ville avskaffa denna ledningsform. Kommissionens motiv för detta var att uppdelningen av beslutsbefogenheterna mellan styrelsen och myndighetens chef skapar oklarhet om vem som har ansvaret för verksamheten inför regeringen och medför att styrelsen inte fungerar som ledningsform. Som framgick av föregående avsnitt godtog dock inte regeringen utredningens förslag på denna punkt.

Den moderna formen av enrådighetsstyre är – i likhet med styrelse med fullt ansvar – en företeelse som har sitt ursprung i 1987 års verksledningsbeslut. Inte heller denna ledningsform har utvärderats på något samlat sätt. Enrådighetsstyre används bl.a. i vissa stabsmyndigheter (t.ex. Statskontoret). Verkschefen kompletteras i dessa fall med någon typ av rådgivande organ som utses av regeringen. Det är dock myndighetens chef som har det fulla ansvaret för verksamheten inför regeringen.

Förhållanden som har betydelse vid valet av ledningsform för Rikstrafiken

Rikstrafikens huvuduppgift är att bidra till en effektivare interregional persontrafik. Detta skall ske genom att samordning det befintliga trafikutbudet och – om andra möjligheter är uteslutna – genom upphandling av persontrafik som inte är lönsam. För att kunna fullgöra denna uppgift är Rikstrafiken beroende av att myndighetens samarbete med ett stort antal intressenter fungerar väl. De viktigaste av dessa intressenter är – förutom regeringen och Regeringskansliet – olika sektorsmyndigheter inom det transport- och näringspolitiska området, länsstyrelser, kommuner och landsting, utrednings- och forskningsstödjande organ som SIKA och KFB, trafikhuvudmännen, trafikutövarna samt organisationer som företräder producenter och konsumenter inom trafiksektorn.

Rikstrafikens samordnings- och upphandlingsroll förutsätter att myndigheten kan uppträda med auktoritet och integritet i förhållande till olika intressenter. Detta är särskilt viktigt om de senare kan förväntas ha starkt divergerande uppfattningar i olika frågor. För att Rikstrafiken skall kunna uppträda tillräckligt kraftfullt måste regeringen ge myndighetens ledning erforderligt handlingsutrymme. Ett tydligt mandat från regeringen är också en nödvändig förutsättning för att den samordningsverksamhet som Rikstrafiken skall bedriva inom den interregionala persontrafiken skall bli framgångsrik.

Förhandlings- och upphandlingsverksamheten kommer att bli en väsentlig del av Rikstrafikens verksamhet. Denna typ av verksamhet är speciell i den meningen att den kräver diskretion och möjlighet att fatta snabba beslut. Detta kan vara svårt att uppnå om myndighetens ledningsstruktur ger upphov till oklara ansvarsförhållanden eller skapar osäkerhet om vem som har ansvaret för verksamheten inför regeringen. Ett grundläggande krav är därför att Rikstrafikens ledningsstruktur utformas på ett sådant sätt att tydliga ansvarsförhållanden skapas, att erforderliga beslut kan fattas snabbt och smidigt och att osäkerhet inte skapas om vem som företräder myndigheten i kontakterna med Regeringskansliet.

14.2 Mina bedömningar

Tre ledningsformer kan enligt min mening komma ifråga för Rikstrafiken:

1. Styrelse med fullt ansvar
2. Styrelse med begränsat ansvar
3. Fullt ansvarig chef (enrådighetsverk)

Kriteriet för att använda ledningsformen *styrelse med fullt ansvar* är att verksamheten är affärsliknande och/eller att den är ekonomiskt omfattande och präglas av ett stort och självständigt ansvar. Detta kriterium är delvis tillämpligt på Rikstrafiken. Denna myndighets verksamhet har stor omslutning och bör enligt utredningens uppfattning präglas av relativt stor självständighet i förhållande till regeringen. Detta torde också ha varit riksdagens avsikt med att skapa en särskild myndighetsorganisation för att handlägga de aktuella frågorna. Behovet av självständighet i myndighetens beslutsfattande talar för att ledningsformen *styrelse med fullt ansvar* bör användas. Å andra sidan kan konstateras att det finns många exempel på myndigheter som har ett stort ekonomiskt ansvar utan att regeringen har försett dem med en *styrelse med fullt ansvar*.

Erfarenheterna av ledningsformen *styrelse med fullt ansvar* är begränsade. Det är en för statsförvaltningen relativt ny ledningsform som inte har utvärderats på något samlat sätt. Det är också relativt få myndigheter som har försetts med denna ledningsform. Bristen på dokumenterade erfarenheter av ledningsformen är enligt min uppfattning en nackdel med *styrelse med fullt ansvar*. I sammanhanget bör nämnas att denna ledningsform ofta jämförs med privata bolagsstyrelser. Denna jämförelse är enligt min uppfattning missvisande. Privata bolagsstyrelser har väsentligt större beslutsbefogenheter än vad en statlig verksamhetsstyrelse har. Jämförelsen kan därför bidra till att skapa orealistiska förväntningar på ledningsformen.

En förutsättning för att *styrelse med fullt ansvar* skall kunna väljas för Rikstrafiken är att en tydlig ansvarsfördelning kan åstadkommas mellan styrelsen och verksamhetschefen. Detta gäller i synnerhet inom förhandlings- och upphandlingsverksamheten. Enligt min uppfattning bör verksamhetschefen ha ett tydligt mandat att föra de förhandlingar som föregår en upphandling av olönsam trafik. Styrelsen bör endast ha en bekräftande funktion. En sådan ansvarsfördelning ligger inte helt i linje med de principer som gäller för ledningsformen *styrelse med fullt ansvar*. Detta kan uppfattas som ett argument mot att välja denna ledningsform för Rikstrafikens del.

Ledningsformen *styrelse med begränsat ansvar* kallades tidigare lekmannastyrelse. Denna ledningsform har utvärderats av flera av de utredningar om myndigheternas ledningsformer som har genomfört sedan mitten av 1980-talet. Dessa utredningar har samtliga pekat på en grundläggande svaghet hos denna ledningsform. De argument som har anförts mot lekmannastyrelser är att denna ledningsform skapar oklarhet om vem som egentligen är ansvarig för verksamheten inför regeringen (styrelsen eller myndighetens chef). Detta gäller särskilt om någon annan än myndighetens chef är ordförande i styrelsen. Försök har gjorts att

undanröja denna oklarhet genom tydligare skrivningar i verksförordningen. Såvitt jag kan se ändrar detta dock inte den bedömning som de aktuella utredningarna har gjort vad gäller ledningsformer med delat ansvar mellan styrelse och chef. Risken för oklara ansvarsförhållanden kvarstår trots dessa försök till förtydliganden.

Syftet med ledningsformen styrelse med begränsat ansvar torde framförallt vara att skapa insyn i myndigheternas verksamhet. Enligt min uppfattning kan detta i många fall lika väl åstadkommas på annat sätt än genom en beslutande styrelse, t.ex. genom ett regeringsutsett råd med företrädare för olika samhällsintressen. Beträffande Rikstrafiken kan också konstateras att en styrelse med begränsat ansvar knappast skulle få anledning att besluta i ärenden som gäller myndighetens kärnverksamheter (samordning, förhandling och upphandling). Rikstrafiken kommer inte heller att ge ut föreskrifter av den typ som en styrelse med begränsat ansvar skall besluta om. Min slutsats är därför att ledningsformen styrelse med begränsat ansvar – i Rikstrafikens fall – inte tillför något mervärde jämfört med ledningsformen fullt ansvarig chef (enrådighetsverk med regeringsutsett råd). Den insyn som eftersträvas kan åstadkommas utan att de externa intressena ges ett beslutande inflytande.

Ledningsformen *fullt ansvarig chef* (enrådighetsverk) bör enligt regeringens kriterier främst övervägas för myndigheter där behovet av styrning är särskilt stort. Numera kompletteras den ansvarige chefen normalt med ett insynsråd. Ett insynsråd är ett rådgivande organ som utses av regeringen och vars ställning regleras i myndighetens instruktion (oftast genom en hänvisning till verksförordningen). Myndigheten kan således inte genom egna beslut begränsa rådets insyn eller avstå från att ta upp frågor som enligt instruktionen skall tas upp i rådet. För Rikstrafikens del vore det naturligt att ge insynsrådet tillfälle att framföra synpunkter på alla frågor inom myndighetens ansvarsområde som har större principiell betydelse.

Det främsta motivet för att välja ledningsformen fullt ansvarig chef är enligt min uppfattning att denna ledningsform skapar tydliga och enkla beslutsförhållanden och att det inte heller behöver råda någon tvekan om vem som företräder myndigheten i de förhandlingar och överläggningar som kommer att bli ett viktigt inslag i myndighetens verksamhet. Detta är väsentligt i en verksamhet som har Rikstrafikens breda kontaktyta. Rikstrafikens verksamhet är dessutom känslig på många sätt vilket ytterligare understryker kravet på tydlighet i myndighetens utåtriktade verksamhet. Detta krav tillgodoses enligt min uppfattning bäst om myndigheten förses med en fullt ansvarig chef som vid sin sida har ett regeringsutsett råd av den typ som berördes ovan.

14.3 Mina överväganden

Sammansättningen av en styrelse eller ett insynsråd regleras inte närmare i myndighetens instruktion eller i verksförordningen. Det enda som uttalas är att myndighetens chef skall ingå i styrelsen om en sådan finns och att styrelsen får bestå av högst åtta ledamöter utöver verkschefen (VF § 4). Ett insynsråd skall bestå av högst fem ledamöter (VF § 5).

De riktlinjer som i övrigt finns vad gäller sammansättningen av en styrelse eller ett insynsråd är mycket översiktliga. Tidigare har nämnts att man sedan 1992 inte accepterar en renodlad intresserepresentation i verksstyrelserna. Det finns också en strävan att öka antalet kvinnor i verksstyrelserna. I övrigt saknas generella riktlinjer för styrelsernas sammansättning.

Enligt min uppfattning är det väsentligt att sammansättningen av en styrelse eller ett insynsråd har ett tydligt samband med den roll som myndigheten förväntas spela inom det aktuella politikområdet. Allmänt innebär detta att de trafikslagsövergripande och konsumentinriktade intressena inom transportpolitiken bör ges ett stort utrymme. Myndigheter med ett sektorsansvar inom transportverksamheten kan också komma i fråga. Branschorganisationer inom transportsektorn kan i många fall tillföra värdefulla synpunkter men organiserar ibland företag som kan komma att bli Rikstrafikens motparter i en upphandlingssituation.

Jag ser ingen anledning att lägga fram ett detaljerat förslag till sammansättning av den styrelse eller det insynsråd som Rikstrafiken kan komma att förse med.

Jag vill dock peka på en grundläggande skillnad beträffande sammansättningen av en styrelse respektive ett insynsråd.

En styrelse skall företräda regeringen och inte några särskilda intressen. Ledamöterna bör därför utses enbart i kraft av sina personliga egenskaper och erfarenheter.

Ett insynsråd däremot får förutsättas bli så sammansatt att det avspeglar de olika intressen som bör beredas insyn i verksamheten.

Jag vill också påpeka att myndigheten genom egna beslut har möjlighet att inrätta olika typer av rådgivande organ. Jag har i kapitel 10 berört möjligheten att inrätta ett resenärsråd med uppgift att vara ett forum för resenärs- och konsumentintressena i kollektivtrafiken. Jag ser det som naturligt att myndigheten – efter det att den har bildats och vunnit erfarenheter av verksamheten – överväger vilka rådgivande organ som kan behövas som stöd för verksamheten och tar de initiativ som behövs för att inrätta dessa organ.

14.4 Mina förslag

Valet av ledningsform för Rikstrafiken bör enligt min uppfattning stå mellan styrelse med fullt ansvar och myndighetschef med fullt ansvar (enrådighetsverk). I det senare fallet bör myndighetschefen kompletteras med ett insynsråd.

Styrelse med begränsat ansvar medför i Rikstrafikens fall inga egentliga fördelar framför enrådighetsverk med ett insynsråd. Kravet på insyn kan enligt min uppfattning tillgodoses genom insynsrådet samtidigt som beslutsområdet för en styrelse med begränsat ansvar inte skulle omfatta de frågor som har störst betydelse i Rikstrafikens verksamhet. Jag har därför svårt att se någon anledning att föreslå styrelse med begränsat ansvar.

I valet mellan styrelse med fullt ansvar och enrådighetsverk med insynsråd förordar jag det sistnämnda alternativet. Enligt min uppfattning skapar detta alternativ förutsättningar för en tydlig ansvarsfördelning inom myndigheten samtidigt som myndighetens chef ges möjlighet att uppträda med erforderlig auktoritet i de kontakter som behöver tas inom ramen för myndighetens kärnverksamhet. Enrådighetsverk skapar dessutom förutsättningar för korta och effektiva beslutsvägar.

Insynsrådets huvuduppgift bör vara att ge företrädare för de trafikslagsövergripande och konsumentinriktade intressena möjlighet att följa och ge synpunkter på verksamheten. Myndighetens chef bör vara skyldig att inhämta rådets uppfattning i viktigare frågor om verksamhetens inriktning, t.ex. valet av upphandlingsobjekt om detta inte läggs fast genom beslut av regeringen eller riksdagen.

15 Organisation och kompetensbehov

Mina förslag:

- § 17–18 och § 32 samt § 34 i verksförordningen (1995:1322) bör tillämpas på Rikstrafiken. Detta innebär att myndigheten bestämmer sin organisation och att myndigheten i en arbetsordning eller i särskilda beslut skall meddela de bestämmelser som behövs om myndighetens organisation och formerna för myndighetens verksamhet. Vidare innebär det att myndighetens chef anställs genom beslut av regeringen samt att andra anställningar beslutas av myndigheten. Ledamöterna i ett insynsråd utses av regeringen för en bestämd tid. Regeringen utser också ordförande i rådet

15.1 Utgångspunkter

Myndigheternas ansvar inom organisations- och personalområdet

I utredningens direktiv anges att jag skall redovisa riktlinjer för Rikstrafikens organisation samt göra en bedömning av myndighetens kompetens- och resursbehov. I detta avsnitt behandlas vissa frågor om Rikstrafikens organisation och kompetensbehov. Frågor om myndighetens förvaltningskostnader samt vissa ekonomiadministrativa frågor behandlas i kapitel 17.

Syftet med de resonemang som förs i detta avsnitt är att informera regeringen om de överväganden som jag gör vad gäller Rikstrafikens organisation och kompetensbehov. Jag utgår från att de regler som normalt tillämpas vad gäller myndigheternas organisation och personaladministration också skall tillämpas beträffande Rikstrafiken. Dessa regler innebär att regeringen inte tar ställning i sådana frågor utan överlämnar till myndigheterna att själva utforma sin organisation och att rekrytera sin personal.

Jag kommer att vidareutveckla de resonemang som förs i detta kapitel i mitt fortsatta arbete och redovisa dem i mitt slutbetänkande. Detta sker i syfte att få underlag för det personalrekryteringsarbete som kommer att påbörjas under första halvåret 1999.

15.2 Mina bedömningar

Rikstrafiken förutsätts bli en liten myndighet. Jag räknar med att Rikstrafiken kan behöva ha åtta till tio anställda. Denna bedömning förutsätter att samverkan kan organiseras med en eller flera andra myndigheter vad gäller den administrativa verksamheten och utredningsverksamheten. Om detta inte kan ske och verksamheten i sin helhet skall bedrivas i egen regi behövs ytterligare några befattningar eller medel för köp av motsvarande tjänster från externa leverantörer.

Rikstrafikens uppgifter omfattar samordnings-, förhandlings- och upphandlingsverksamhet, utrednings- och analysverksamhet samt informationsverksamhet och informationssamordning. Den sistnämnda uppgiften omfattar bl.a. samordningsarbete vad gäller trafikinformation till allmänheten. Myndigheten måste också ha funktioner för ekonomi, personal och IT.

Rikstrafiken är en alltför liten myndighet för att kunna bära upp specialiserade administrativa funktioner på egen hand. Det torde därför bli nödvändigt att organisera administrativ samverkan med en annan myndighet eller att köpa administrativa tjänster från Kammarkollegiet eller någon annan lämplig instans. Rikstrafiken måste dock ha en kvalificerad funktion för upphandling och samordning av dessa tjänster.

Rikstrafikens egna administrativa resurser bör i första hand svara för den myndighetsnära administrationen, t.ex. budgetarbete, verksamhetsplanering, ekonomisk uppföljning och redovisning samt personalutveckling, personalrekrytering och personalredovisning. Myndigheten måste också ha en beställarfunktion inom IT-området.

Samverkan med andra myndigheter bör också komma ifråga vad gäller utredningsverksamheten. Rikstrafikens profil inom utredningsverksamheten bör ligga på långsiktiga och trafikslagsövergripande behovsanalyser, utvärdering av interregionala kollektivtrafiklösningar samt på förhandlingsstödjande utredningsverksamhet (bransch- och strukturutredningar, företagsanalyser, m.m.).

Köp av tjänster från fristående utredningsinstitut, universitet och högskolor, konsulter och andra instanser torde bli aktuella i relativt stor omfattning. Allmänt sett finns det anledning att satsa mer resurser på att följa upp och utvärdera de trafiklösningar som upphandlas. Medel för detta ändamål bör avsättas inom ramen för upphandlingsverksamheten.

Rikstrafiken bör organiseras som ett sammanhållet kansli med expertfunktioner för vissa uppgifter. Jag ser ingen anledning att dela upp kansliet i underenheter. Istället bör en flexibel arbetsfördelning eftersträvas. I många fall torde ett projektinriktat arbetssätt vara lämpligt.

Det är väsentligt att den anställda personalen är kvalificerad och har bred erfarenhet från myndighetens arbetsområde. Specialiserad kompe-

tens bör upphandlas eller samutnyttjas med andra myndigheter. Tyngdpunkten i den anställda personalens kompetens bör därför ligga inom områden som utrednings- och analyskompetens, affärs- och förhandlingskompetens, informationskompetens samt användarinriktad IT-kompetens.

15.3 Mina förslag

Jag föreslår att § 17–18 och § 32 samt § 34 i verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på Rikstrafiken. Detta innebär att myndigheten bestämmer sin organisation och att myndigheten i en arbetsordning eller i särskilda beslut skall meddela de bestämmelser som behövs om myndighetens organisation och formerna för myndighetens verksamhet.

Vidare innebär det att myndighetens chef anställs genom beslut av regeringen samt att andra anställningar beslutas av myndigheten. Ledamöterna i ett insynsråd utses av regeringen för en bestämd tid. Regeringen utser också ordförande i rådet.

Vissa förslag vad gäller det ekonomiadministrativa regelverkets tillämplighet redovisar jag i kapitel 17.

16 Lokalisering

Mina förslag:

- Rikstrafiken bör lokaliseras till den ort som ger myndigheten de bästa verksamhetsförutsättningarna. Av detta skäl föreslår jag att Rikstrafiken lokaliseras till Stockholmsregionen

16.1 Utgångspunkter

Mitt uppdrag

I uppdraget har inte ingått att föreslå en lokalisering av Rikstrafiken. Då det fortsatta utredningsarbetet förutsätter att lokaliseringsorten är känd med avseende på bl.a. möjligheterna att rekrytera personal och anskaffa lokaler samt inventarier, har jag ändå valt att föreslå en lokaliseringsort för Rikstrafiken. Jag har därvid sett det som min uppgift att föreslå en lokaliseringsort som ger myndigheten de bästa verksamhetsförutsättningarna.

Rikstrafikens verksamhet

Rikstrafikens viktigaste intressenter är Regeringskansliet, vissa myndigheter och organisationer, kommuner och landsting, trafikverken, länstrafikhuvudmännen samt trafikutövare och trafikantorganisationer. Det kan förutsättas att kontakterna med dessa organ kommer att vara täta och mångfacetterade. Många kontakter kan antas vara av den arten att personliga sammanträffanden mellan deltagarna kommer att vara nödvändiga.

Rikstrafikens ringa storlek medför att myndigheten är beroende av att kunna samverka med andra myndigheter som har liknande uppgifter. Möjligheterna till sådan samverkan kommer att vara avgörande för myndighetens effektivitet. Samverkan kommer att behöva ske både inom sakverksamheten och inom den administrativa verksamheten. Vad gäller

sakverksamheten finns det bl.a. anledning att samverka med olika utredningsorgan inom transportsektorn.

För att kunna sköta sina viktigaste uppgifter – trafikslagsövergripande samordning samt upphandling av trafik – måste Rikstrafiken kunna uppträda med auktoritet och integritet inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten måste kunna upprätta tydliga rågångar gentemot motparter i upphandlingsverksamheten och särintressen av regionalpolitisk eller industriell art. Det är samtidigt nödvändigt att kunna samverka med många av dessa intressen på ett fruktbart sätt.

Allmänna förutsättningar för myndighetens lokalisering

Jag kommer att föreslå den lokalisering av Rikstrafiken som enligt min bedömning ger Rikstrafiken de bästa förutsättningarna för att klara det uppdrag som man får av regeringen. Detta innebär att myndighetens behov av gynnsamma verksamhetsförutsättningar är styrande för mina förslag vad gäller valet av lokaliseringsort. Myndighetens ringa storlek medför också att de direkta sysselsättningspolitiska effekterna av lokaliseringsbeslutet är begränsade.

Det yttersta syftet med den verksamhet som Rikstrafiken skall bedriva är att förbättra reseömligheterna mellan landets regioner och län. Genom sin verksamhet bidrar Rikstrafiken därmed till att de regionalpolitiska målen kan nås. Rikstrafiken torde därför bäst främja de regionalpolitiska målen genom att tillse att den egna verksamheten kan bedrivas effektivt. Detta förutsätter att myndigheten lokaliseras till en ort där förutsättningar finns för att skapa goda verksamhetsbetingelser. Sämre förutsättningar i detta avseende kan medföra att de medel som riksdagen ställer till förfogande för interregional kollektivtrafik utnyttjas felaktigt eller på ett sätt som inte ger full effekt.

Lokaliseringsbeslutet är styrande för genomförandearbetet

Min uppgift är att genomföra de förberedelser som krävs för att Rikstrafiken skall kunna starta sin verksamhet den 1 juli 1999. Genomförandearbetet medför bl.a. att personal skall anställas, att lokaler, datorer och kontorsutrustning skall anskaffas och att administrativ samverkan med andra myndigheter skall organiseras. För att kunna genomföra dessa åtgärder måste jag veta var myndigheten skall bedriva sin verksamhet. Ett beslut om lokaliseringen måste därför fattas innan ovan angivna åtgärder påbörjas.

Erfarenheterna från annat arbete med att bilda myndigheter visar att genomförandearbetet tar cirka ett halvår. Detta innebär att ett beslut om Rikstrafikens lokalisering måste fattas före utgången av 1998. Om så inte sker kan genomförandearbetet bli försenat. Detta innebär i sin tur att det kan bli nödvändigt att skjuta upp myndighetsstarten. Det vore givetvis olyckligt om detta skulle behöva ske. Jag vill därför starkt understryka betydelsen av att ett beslut fattas snarast och att jag får ett besked i lokaliseringsfrågan före den 1 januari 1999.

Krav på den ort som väljs för myndighetens lokalisering

Följande krav bör enligt min mening ställas på den lokaliseringsort som väljs för Rikstrafiken:

1. Myndigheten bör inte samlokaliseras med ett trafikverk eller med en sektorsmyndighet inom trafikområdet. Detta sammanhänger med att trafikslagsoberoende lösningar bör eftersträvas och att myndighetens objektivitet kan sättas ifråga om en samlokalisering med denna typ av myndigheter genomförs. Av detta skäl bör orter där den statliga verksamheten domineras av sådana myndigheter undvikas
2. Myndigheten bör inte lokaliseras till en region eller landsdel som kan komma att gynnas i väsentlig omfattning vid upphandlingen av trafik. Myndighetens oväld kan då sättas ifråga. Man bör istället eftersträva en lokalisering som är neutral i detta avseende
3. Det bör vara möjligt att organisera ett nära samarbete inom utredningsverksamheten med utrednings- och forskningsorgan som verkar inom trafikområdet. Det är också fördelaktigt om ett visst personalutbyte mellan Rikstrafiken och sådana myndigheter kan organiseras
4. Administrativ samverkan eller köp av tjänster från en eller flera andra statliga myndigheter måste kunna organiseras. Detta förutsätter att det på lokaliseringsorten finns lämpliga samverkanspartners eller ett utbud av administrativa tjänster som är anpassat till statliga myndigheters behov. Detta är särskilt viktigt för en liten myndighet som Rikstrafiken som inte kommer att kunna vara självförsörjande med administrativa tjänster
5. Myndigheten måste kunna rekrytera kvalificerad personal och samtidigt kunna ha en viss personalomsättning. Det senare är nödvändigt för att skapa flexibilitet och förnyelse i verksamheten. Arbetsmarknaden på lokaliseringsorten bör därför erbjuda ett rikt och differentierat utbud av högskoleutbildad arbetskraft med erfarenhet från den statliga sektorn och från trafiksektorn
6. Myndigheten måste ha tillgång till snabba och täta kommunikationer med alla delar av landet. Myndighetens personal bör kunna genomföra

ra sammanträden i samtliga residensstäder utan att tvingas till övernattning eller tidskrävande anslutningsresor. Detta krav är väsentligt för möjligheterna att kunna inhämta synpunkter från och hålla kontakt med trafikhuvudmännen och regionala statliga myndigheter

16.2 Mina bedömningar

Vid bedömningen av vilken lokaliseringsort som bör komma ifråga för Rikstrafiken har jag tillämpat de kriterier som redovisades i föregående avsnitt.

Kriterierna 1 och 2 har det grundläggande syftet att skapa förtroende för Rikstrafikens förmåga att göra självständiga och opartiska bedömningar i sin verksamhet. Effekten av dessa kriterier är att det är olämpligt att lokalisera Rikstrafiken till vissa platser i landet. Däremot finns det många platser i landet som inte skapar bindningar i dessa avseenden och som därför kan accepteras som lokaliseringsort.

Kriterium nr 3 förutsätter att det på lokaliseringsorten finns ett antal utrednings- och forskningsinstitut med lämplig verksamhetsinriktning som Rikstrafiken kan samverka med. Myndighetens möjligheter att medverka i projektgrupper och andra samarbetsformer som kräver personlig närvaro försämras avsevärt om långa resor erfordras för att nå de samarbetspartners som är intressanta.

Kriterium nr 4 förutsätter att Rikstrafiken lokaliseras till en ort som har en relativt omfattande statlig förvaltningsverksamhet. Om detta inte sker kan Rikstrafiken få svårigheter att upphandla de förvaltningstjänster som är specifika för den statliga verksamheten och som myndigheten på grund av sin begränsade storlek inte kan producera i egen regi. Möjligheterna att upphandla eller på annat sätt skaffa sig tillgång till sådana tjänster varierar starkt mellan landets kommuner.

Kriterium nr 5 ställer höga krav på arbetsmarknaden på lokaliseringsorten. Det bör observeras att målsättningen för myndighetens personalförsörjning måste ställas högre än att endast göra en lyckad engångsrekrytering av tjänstemän då myndigheten bildas. Kraven på flexibilitet och förnyelse i verksamheten medför att Rikstrafiken bör ha goda möjligheter att förnya sin personal löpande och att ha ett visst utbyte av personal med andra myndigheter som har en liknande inriktning.

Kriterium nr 6 förutsätter att Rikstrafiken lokaliseras till en ort som ligger nära Arlanda. Stockholm och Uppsala är likvärdiga i detta avseende. En lokalisering av Rikstrafiken till andra orter i landet medför längre och mer tidsödande anslutningsresor vid utnyttjande av flygförbindelser till olika delar av landet. Detta är en nackdel då myndigheten för att klara sina arbetsuppgifter snabbt måste kunna nå sina samarbetspartners i

hela landet. Dessa kontakter måste i många fall ske genom personliga sammanträffanden.

Sammanfattningsvis talar enligt min mening kriterierna 3, 4, 5 och 6 för att Stockholmsregionen väljs som lokaliseringsort för Rikstrafiken. Beträffande kriterierna 1 och 2 ger många orter ute i landet samma verksamhetsförutsättningar som Stockholmsregionen.

16.3 Mina förslag

Jag anser att Rikstrafiken bör lokaliseras till den ort som ger myndigheten de bästa verksamhetsförutsättningarna. Av detta skäl föreslår jag att Rikstrafiken lokaliseras till Stockholmsregionen.

17 Finansieringsfrågor

Mina förslag:

- Rikstrafiken bör förses med minst femåriga anslagsramar med beslutsbemyndiganden för varje år för att kunna upprätthålla långsiktigheten i upphandlingsverksamheten
- Rikstrafikens låneram bör inte understiga fem miljoner kronor
- Rikstrafikens kreditutrymme på räntekontot i Riksgäldskontoret bör uppgå till mellan en och två miljoner kronor
- Rikstrafiken bör undantas från kravet att lämna delårsrapport för budgetåret 1999. Detta bör anges i regleringsbrevet för det aktuella budgetåret
- Rikstrafiken bör inte omfattas av förordningen om intern revision vid statliga myndigheter, m.fl.

17.1 Mina bedömningar och förslag

I detta avsnitt behandlas vissa frågor om finansieringen av Rikstrafikens verksamhet. Det rör sig om frågor som regeringen behöver ta upp i myndighetens regleringsbrev och där jag har anledning att framföra vissa synpunkter. Följande frågor berörs i avsnittet:

1. Utformningen av regeringens bemyndiganden till Rikstrafiken vad gäller upphandlingsverksamheten
2. Storleken av Rikstrafikens låneram för finansieringen av investeringar i anläggningstillgångar
3. Storleken på Rikstrafikens kreditutrymme på myndighetens räntekonto i Riksgäldskontoret

Utformningen av regeringens bemyndiganden till Rikstrafiken för upphandlingsverksamheten

Jag har behandlat riktlinjerna för styrningen av Rikstrafikens upphandlingsverksamhet på annan plats i betänkandet. Också formerna för Rikstrafikens upphandling har behandlats på annan plats i betänkandet. I

detta avsnitt tar jag upp de budgettekniska konsekvenserna av de resonemang som har förts.

Den styrningsmodell som jag har föreslagit för Rikstrafikens upphandlingsverksamhet innebär att en målstyrningsprincip skall tillämpas. Av tidigare kapitel har också framgått att relativt långa avtalsperioder bör eftersträvas vid upphandling av trafik (minst fem år). Rikstrafikens avtal binder således staten ekonomiskt för relativt lång tid framåt.

Anslagsstyrningen måste anpassas till denna förutsättning. För att långsiktigheten i upphandlingsverksamheten skall kunna upprätthållas bör myndigheten förses med femåriga anslagsramar. Dessa bör konstrueras på samma sätt som de investeringsbemyndiganden som har tilldelats vissa myndigheter som genomför långsiktiga investeringsprojekt, t.ex. inom infrastruktur- eller försvarsområdet. Riksdagens styrning av Rikstrafikens upphandlingsverksamhet bör ske genom att denna myndighet bemyndigas att upphandla trafik till ett visst belopp per femårsperiod samtidigt som anvisningar ges om hur bemyndigandena får utnyttjas för vart och en av åren.

Storleken av Rikstrafikens låneram för finansieringen av investeringar i anläggningstillgångar

Enligt kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) skall den s.k. lånemodellen tillämpas av samtliga statliga myndigheter utom affärsverken. Lånemodellen innebär att myndigheten skall ta upp lån i Riksgäldskontoret för de investeringar i anläggningstillgångar som myndigheten behöver göra. Med anläggningstillgångar avses utrustning eller anläggningar som är avsedda för stadigvarande bruk. I Rikstrafikens fall torde detta främst vara fråga om kontorsmöbler och -utrustning samt dator-utrustning. De senare kostnaderna kan dock bli omfattande. Detta kan bli fallet om Rikstrafiken väljer att samordna den kundorienterade trafikantinformationen via Internet och denna verksamhet bedrivs i egen regi.

En myndighets låneram fastställs i regleringsbrevet. Låneramen anger den maximala skuld som myndigheten vid varje givet tillfälle får ha till Riksgäldskontoret. Rikstrafikens låneram bör med hänsyn till vad som ovan har framförts inte understiga fem miljoner kronor.

Storleken på Rikstrafikens kreditutrymme på myndighetens räntekonto i Riksgäldskontoret

En myndighets räntekonto i Riksgäldskontoret skall användas för de medel som myndigheten disponerar i den egna verksamheten. Bl.a. skall

myndighetens förvaltningsanslag föras till kontot. Kreditutrymmet på räntekontot uppgår normalt till tio procent av de räntebelagda anslagen plus eventuellt utrymme för avgifts- och bidragsfinansierad verksamhet.

En myndighets kreditutrymme fastställs i regleringsbrevet. I Rikstrafikens fall torde det räntebelagda anslaget utgöras av förvaltningsanslaget. Detta innebär att ett kreditutrymme om en till två miljoner kronor torde vara tillräckligt för Rikstrafiken.

Vissa ekonomiadministrativa frågor

Rikstrafiken påbörjar sin verksamhet den 1 juli 1999 och kommer därför inte att bedriva någon verksamhet under det första halvåret 1999. En lägesrapport från arbetet med att bilda myndigheten kommer att lämnas i mitt slutbetänkande. Av dessa skäl bör myndigheten undantas från kravet att lämna delårsrapport för budgetåret 1999. Detta bör anges i myndighetens regleringsbrev för detta budgetår.

Vissa myndigheter är skyldiga att tillämpa förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter, m.fl. Det rör sig om myndigheter som har en mycket stor ekonomisk omslutning eller där speciella skäl föreligger (t.ex. en omfattande uppdragsverksamhet). Skyldigheten att tillämpa förordningen innebär bl.a. att myndigheten måste bygga upp en särskild internrevision vars personal inte får användas för andra ändamål.

Rikstrafikens ekonomiska omslutning understiger vad nu känt är 1000 miljoner kronor per år. Med hänsyn till att myndigheten endast kommer att ha ett tiotal anställda skulle det dessutom vara mycket betungande att behöva avsätta särskild personal för att enbart eller i huvudsak arbeta med internrevision. Sådana tjänster bör därför – vid behov – upphandlas. Mot denna bakgrund föreslår jag att Rikstrafiken inte skall omfattas av förordningen om intern revision vid statliga myndigheter, m.fl.

Statens upphandling av interregional kollektivtrafik i dag

Inledning

Samhället upphandlar i dag kollektivtrafik dels genom trafikhuvudmännen, dels av staten genom Delegationen för köp av viss kollektivtrafik som är knutet till Banverket. Trafikhuvudmännen svarar för upphandling av trafik inom länen i enlighet med det ansvar de har enligt Lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik att klara den lokala och regionala trafikförsörjningen med kollektiva transportmedel. Delegationen för köp av viss kollektivtrafik upphandlar för statens räkning interregional persontrafik på järnväg som inte kan bedrivas på företagsekonomiska grunder samt flygtrafik mellan Östersund och Umeå. Därutöver har en särskild förhandlare tillkallats för att upphandla färjetrafik mellan Gotland och fastlandet.

Upphandling av persontrafik på järnväg

Köp av interregional persontrafik på järnväg

Det trafikpolitiska beslutet 1988 innebar bl.a. att Statens järnvägar (SJ) delades i två delar; trafikutövaren SJ och infrastrukturhållaren Banverket, samt att de direkta subventionerna av den trafik som SJ inte kunde bedriva med företagsekonomisk lönsamhet upphörde.

SJ erhöll trafikeringsrätten för persontrafik på stamnätet och trafikhuvudmännen på länsjärnvägarna. Trafiken på länsjärnvägarna utsattes för konkurrens genom upphandlingsförfarande. Den trafik på stamnätet som SJ inte ansåg sig kunna bedriva med företagsekonomisk lönsamhet kunde hädanefter anmälas till staten för eventuell upphandling. Staten upphandlar den trafik som är av regionalpolitiskt intresse.

I och med 1988 års trafikpolitiska beslut förutsågs tre olika slags persontrafik på järnväg; SJ:s kommersiella trafik, trafik som bedrivs enligt avtal med trafikhuvudmännen och statens köp av interregional trafik. Utvecklingen sedan 1988 pekar emellertid åt betydligt mer komp-

lexa samarbetsavtal med flera parter inblandade. Olika former av entreprenadavtal eller andra överenskommelser har tecknats mellan SJ, trafikhuvudmännen, kommuner och andra intressenter. Sådana avtal har ansetts skapa förutsättningar för fortsatt drift av företagsekonomiskt olönsam trafik som inte upphandlas av staten.

Sedan 1993 upphandlar staten företagsekonomiskt olönsam interregional persontrafik på järnväg i konkurrens. De budgetmedel som finns tillgängliga för denna upphandling har kontinuerligt minskat i omfattning. Statens kostnader för den upphandlade trafiken har i 1989 års prisnivå sjunkit från 352 miljoner kronor (1993) till 285 miljoner kronor (1999). Trafikomfattningen är i stort sett bibehållen. Upphandlingen sker enligt den s.k. nettomodellen vilket innebär att trafikutövaren själv bär den ekonomiska risken och behåller biljettintäkterna.

Även om staten har upphandlat trafiken i konkurrens har samtliga avtal hittills tecknats med SJ. Andra anbud har förekommit, men det har visat sig svårt för andra aktörer att konkurrera med SJ. Enligt Konkurrensverket och flera privata operatörer beror detta dels på SJ:s dominerande ställning på marknaden, dels SJ:s kontroll över vissa s.k. gemensamma funktioner och rullande materiel som även andra operatörer är beroende av för att snabbt kunna etablera sig på ett ekonomiskt försvarbart sätt. Delegationen för köp av viss kollektivtrafik har särskilt framhållit problemet med rullande materiel. Med hittillsvarande avtalslängd på maximalt fem år har det visat sig vara omöjligt för andra operatörer att köpa nya fordon då dessa inte kan skrivas av på den korta tiden. Enligt SJ beror den egna konkurrenskraften på stordrifts- och samordningsfördelar.

Sedan den 1 juli 1996 gäller att trafikhuvudmännen har trafikeringsrätt även på stommätet i det egna länet. Med regeringens medgivande får dessa också utföra trafik över en länsgräns om syftet är att utveckla trafiken i det egna länet. En begränsad mängd trafik bedrivs i dag i enlighet med de nya förutsättningarna.

För att förhandla och administrera statens köp av interregional persontrafik på järnväg m.m. samt ersättning till trafikhuvudmännen för köp av viss kollektivtrafik tillkallade regeringen i april 1991 en förhandlare. Dessförinnan hade uppgiften skötts av Transportrådet.

Förhandlaren inordnades fr.o.m. den 1 januari 1996 i Banverket på samma sätt som Järnvägsinspektionen.

Sedermera omvandlades detta till Delegationen för köp av viss kollektivtrafik som består av förhandlaren samt en kansli- och handläggarfunktion motsvarande en halv årsarbetskraft vilken tillhandahålls av Banverket.

Inför trafikåret 1999 har staten upphandlat interregional persontrafik på järnväg på följande linjer:

- Nattåg mellan Stockholm och Övre Norrland inkl. Malmbanan,
- Nattåg mellan Göteborg och Övre Norrland under perioder med hög efterfrågan,
- Östersund-Storlien,
- Sundsvall-Östersund,
- Västerås-Katrineholm,
- Mjölby-Örebro,
- Borlänge-Mora,
- Gävle-Avesta Krylbo-Hallsberg,
- Gävle-Borlänge-Hallsberg,
- Uddevalla-Herrljunga-Borås,
- Nässjö-Falköping-Skövde,
- Kalmar/Karlskrona-Alvesta-Göteborg,
- Karlstad-Göteborg.

Regeringen uppdrog den 29 april 1998 åt Delegationen för köp av viss kollektivtrafik att överväga om en upphandling är nödvändig för att säkerställa att den långväga persontågstrafiken på Västkustbanan mellan Göteborg och Malmö kan upprätthållas på dagens nivå.

Regeringen har sedermera beslutat att en upphandling skall avse trafikstart den 1 januari år 2000. Ett förslag till preliminärt avtal om den upphandlade trafiken skall underställas regeringen för godkännande senast den 31 december 1998.

Sträckan Göteborg-Malmö är det första exemplet på en sträcka där regeringen definierat behov av eventuell upphandling.

I alla övriga fall har SJ till regeringen anmält trafik på en linje som företagsekonomiskt olönsam och därmed också definierat vilken trafik som bör upphandlas.

Den 20 oktober hemställde SJ till regeringen att sträckorna Stockholm-Falun och Stockholm-Östersund skall ingå i det underlag som avser upphandling av persontrafik på järnväg för år 2000.

Upphandlingsprocessen startar med att SJ till regeringen anmäler trafik på en sträcka som företagsekonomiskt olönsam. Regeringen och riksdagen tar därefter ställning till vilken trafik som bör upphandlas och hur stor del av statsbudgeten som får användas för upphandlingen. Ansvarig enhet på kommunikationsdepartementet bereder uppdrag till Delegationen att upphandla trafik (med specifikation om vilka linjer som skall upphandlas) varpå regeringen fattar beslut om detta. Detta sker normalt på hösten cirka ett år innan beräknad trafikstart. Delegationen begär därpå in anbud och förhandlar om dessa under våren. Delegationen samråder med berörda trafikhuvudmän, länsstyrelser och andra regionala intressenter om en tänkt trafiklösning. När förhandlingarna är avslutade tecknar Delegationen med den utsedda uppdragstagaren preliminärt avtal

vilken sedan godkänns av regeringen. Regeringens godkännande sker cirka ett halvår innan trafikstart för att ge uppdragstagaren tillräckligt med tid för att förbereda trafikstart. Parallellt under våren påbörjas regeringens budgetprocess för påföljande budgetår. I denna bestäms den ram som står till Delegationens förfogande för utbetalningar till operatörer för den upphandlade trafiken. Budgetprocessen avslutas på sedvanligt vis med att regeringen i slutet av december månad fattar beslut om påföljande års regleringsbrev för Delegationen.

Principöverenskommelsen om lokal och regional kollektivtrafik på järnväg m.m.

Staten, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska Lokaltrafikföreningen tecknade i samband med det trafikpolitiska beslutet våren 1988 en ”Principöverenskommelse om lokal och regional kollektivtrafik på järnväg mm” (prop.1987/88:50, bilaga 1.19). Principöverenskommelsen omfattade endast de länsjärnvägar med persontrafik som staten 1987 hade ansvar för. Med principöverenskommelsen som grund tecknade sedan staten och respektive trafik huvudman avtal omfattande 18 länsbanor. Avtalen gäller normalt under 10 år till och med den 30 juni år 2000 med undantag för sträckan Västerås-Ludvika, som löper till och med den 31 december 2003 samt ersättningstrafiken längs Inlandsbanan där avtalet upphör att gälla den 9 juni 2001. I enlighet med principöverenskommelsen fick trafik huvudmännen full frihet att välja trafikeringsform och standardnivå.

Statens ersättning till berörda trafik huvudmän motsvarar i princip SJ:s särkostnad, exklusive kapitalkostnader, för den aktuella trafiken i 1987 års prisnivå och utbetalas med en årlig prisomräkning enligt konsumentprisindex (KPI). Utbetalningen görs med halva årsbeloppet den 1 januari och med resterande del den 1 juni, framräknat med senast kända KPI, eller i fallet med ersättningstrafiken längs Inlandsbanan enligt Statistiska centralbyråns (SCB) nettoprisindex.

På fem linjer har trafik huvudmännen sedan 1992 upphört med tågtrafik och ersatt denna med busstrafik.

Upphandling av flygtrafik mellan Umeå och Östersund

Regeringen beslutade den 2 december 1993 med stöd av artikel 4 i Rådets förordning (EEG) nr 2498/92 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom Gemenskapen att införa allmän trafikplikt på sträckan Östersund-Umeå. Det bärande skälet var att tillgodose en tillfredsstäl-

lande trafikförsörjning mellan de båda städerna eftersom universitetssjukhuset i Umeå har bl.a. Jämtland som upptagningsområde.

Den allmänna trafikplikten förenades med två villkor:

1. Trafikutbudet skall vara minst två direkta dubbelturer per dag under helgfri måndag till fredag
2. Flygplanen skall vara utrustade med toalett

Under budgetåret 1993/94 bedrevs trafiken av Holmstroem Air AB. Det sista halvåret av avtalstiden utökades trafiken med ytterligare en dubbeltur per dag. Från och med den 1 juli 1994 övertogs trafiken av Skyways AB. I mars 1995 utökade även Skyways till en extra dubbeltur per dag utöver de avtalade två dubbelturerna. Denna extratur slopades emellertid efter ca ett halvår på grund av bristfälligt resandeunderlag. Från och med den 1 juli 1997 bedrivs trafiken av Holmstroem Air Sweden AB, som sedermera har bytt namn till Swedeways AB.

Anbudet kan grupperas i huvudsakligen två grupper beroende på offererad storlek av flygplan. De mindre planen rymmer upp till 20 passagerare, medan de större planen har en kabin med upp till 36 platser.

Antalet årsresenärer har varierat mellan 15 000 och 16 000 passagerare. För att klara denna efterfrågan kräver de mindre planen tre dubbelturer per dag för tillräcklig kapacitet. Utrymme finns då för en betydande ökning av antalet passagerare. Ökat antal turer kan vara en möjlighet att fånga upp en potentiell tillväxt. De mindre planen skulle inte klara den markerade efterfrågan som finns under vissa tider, exempelvis måndag morgon från Östersund och fredag eftermiddag från Umeå.

Upphandlingen utförs på uppdrag av statsmakterna för att säkerställa ett grundläggande utbud av flygtrafik mellan Umeå och Östersund med hänsyn till regionsjukvårdens organisation i Norrland. I avvägningen mellan att upphandla tre dubbelturer per dag med mindre flygplan eller två dubbelturer med större plan, hävdas med bestämdhet från de regionala intressenternas sida att universitetssjukhusets administrativa rutiner inte kan tillgodoses med en avsevärd del av patientinskrivningen förlagd mitt på dagen. Mot denna bakgrund har upphandling hittills skett av trafik med den större flygplanstypen.

I såväl de tidigare avtalen som det nu gällande finns en skyldighet för operatören att samordna trafiken på den upphandlade sträckan med det övriga norrlandsnätet. Samtliga hittillsvarande operatörer har genomfört denna samordning av tidtabell och biljettbokning.

Upphandling av färjetrafik mellan Gotland och fastlandet

Riksdagen beslutade den 14 december 1995 (prop. 1994/95:44, bet. 1994/95:TU7, rskr. 1994/95:99) att staten även fortsättningsvis skall garantera en tillfredsställande person- och godstrafikförsörjning mellan fastlandet och Gotland. Utgångspunkten skall vara en av staten garanterad bastrafik från två fastlandshamnar.

Färjetrafik till Gotland (Visby) bedrivs i dag från två fastlandshamnar: Nynäshamn och Oskarshamn. Antalet passagerare och bilar som transporteras i färjetrafiken varierar stort över året. Omkring en tredjedel av allt transportarbete sker under juli månad. Under år 1997 uppgick antalet passagerare till drygt 1,1 miljoner.

Taxor och turlistor för Gotlandstrafiken fastställs årligen av Sjöfartsverket efter förslag från operatören. Före fastställande av turlista och priser skall Sjöfartsverket och rederiet gemensamt informera ett trafikankråd om de lagda förslagen. Syftet med ett trafikankråd är också att ge möjlighet till idéutbyte om trafiken i sin helhet. Trafikanrådet består av de intressenter Länsstyrelsen på Gotland och Gotlands kommun vid varje tillfälle inbjuder.

Sjöfartsverket och rederiet skall årligen vid minst två tillfällen mötas för att gå igenom turlista, priser, service och ekonomi samt övriga förhållanden inom trafiken. Rederiet skall löpande underställa Sjöfartsverket sådan detaljerad trafikstatistik och annat underlag.

Kostnader och intäkter enligt avtalet om Gotlandstrafiken skall av rederiet redovisas i ett särskilt kontosystem som skall föras separat från rederiets ordinarie redovisning och skall vara tillgängligt för Sjöfartsverket. Det ekonomiska mellanhavandet mellan rederiet och Sjöfartsverket skall redovisas i ett särskilt avräkningskonto som kan följas dagligen.

Upphandling av färjetrafiken sker enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Vidare gäller Rådets förordning (EEG) 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) utgör grund för upphandlingen.

Vid den senaste upphandlingen av gotlandstrafiken tecknades avtal med Rederi AB Gotland som marknadsför sin trafik under namnet Destination Gotland. Ett avtal utan bortre tidsgräns, men med löpande uppsägning, tecknades med rederiet. Motivet till detta var att det är möjligt att löpande diskutera förnyelse inom avtalets ram, samt att staten har möjlighet att säga upp avtalet med förnyad upphandling när man befarar att utvecklingen av trafikprodukten upphört.

I upphandlingen har staten ställt som krav att rederiet som bedriver trafiken bör eftersträva att i största möjliga utsträckning samordna sin tidtabell med anslutande buss- och järnvägstrafik i fastlandshamnarna.

Biljettsystem och tidtabeller bör vidare samordnas med SJ:s och länstrafikbolagens system TågPlus. Gotlandstrafiken har enligt Sjöfartsverket för närvarande dålig tidsanpassning vid Nynäshamns färjeläge till pendeltågen mot Stockholm. Destination Gotland har inte lyckats förmå AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) att anpassa sin tidtabell till färjetrafiken trots att Gotlandstrafiken ingår i Tågplus-systemet. Anslutningarna till länstrafiken i Oskarshamn och Visby fungerar enligt Sjöfartsverket bättre.

Upphandling av interregional busstrafik

I dag sker ingen statlig upphandling av interregional busstrafik. Däremot upphandlar trafikhuvudmännen viss sådan busstrafik. En av de mest betydande interregionala busslinjer som upphandlas av trafikhuvudmännen är det s.k. E4-tåget, expressbusstrafik mellan Sundsvall och Luleå. Ett annat exempel på interregional busstrafik som upphandlas av trafikhuvudmännen är ersättningstrafiken längs Inlandsbanan på sträckan Mora-Gällivare som dock finansieras av staten genom principöverenskommelsen.

Utöver interregional busstrafik som upphandlas av trafikhuvudmännen finns även överenskommelser med bl.a. Swebus om att deras expressbusslinjer skall ingå som en del i länstrafiken. Som ett exempel kan nämnas att på sträckan Karlstad och Göteborg har de aktuella trafikhuvudmännen avtalat med Swebus att komplettera tågtrafiken genom att Swebus långväga busstrafik göra uppehåll på sådana orter där tåguppehåll inte förekommer och på så sätt också låta den långväga busslinjen få en regional uppgift. Denna uppgörelse om trafik ersätter den trafik i egen regi som trafikhuvudmännen annars hade varit tvungna att bedriva.

Den 1 januari 1999 slopas skadeprovningen av linjetrafiken med buss gentemot den interregionala persontrafiken på järnväg. Detta innebär att på sträckor där regeringen tidigare skyddat järnvägstrafiken får långväga busstrafik trafikera fritt. Det gäller då bl.a. alla de 30 sträckor där SJ överklagat Vägverkets tidigare beslut (1994). Tillståndsgivning med skadeprovning gentemot trafikhuvudmännens lokala och regionala tåg- och busstrafik kommer att kvarstå.