Upphandling
Inköp och upphandling

Ragna Forslund
08-686-1959
ragna.forslund@sll.se

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-01-11

Trafiknämnden
2018-01-30, punkt 6

Ärende
TN 2017-1463

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Beslut att inleda upphandlingar av kollektiv sjötrafik i Stockholms mellanskärgård (E39)

Ärendebeskrivning

Förslag till beslut att inleda följande upphandlingar:

- Kollektiv sjötrafik i Stockholms mellanskärgård, avtalsområde B - WÅAB[1]:s fartyg (E39B)
- Kollektiv sjötrafik i Stockholms mellanskärgård, avtalsområde C - Externa fartyg (E39C)
- Kollektiv sjötrafik i Stockholms mellanskärgård, avtalsområde D1 - Externa fartyg (E39D1)
- Kollektiv sjötrafik i Stockholms mellanskärgård, avtalsområde D2 - Externa fartyg (E39D2)

Upphandlingarna omfattar kollektiv sjötrafik för mellersta skärgården i Stockholm och ersätter nuvarande avtal i områdena B, C och D.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande den 11 januari 2018 (TN 2017-1463)

Beslut om allmän trafikplikt för kollektivtrafik på vatten i Stockholms mellanskärgård (E39) (TN 2017–1452)

[1] WÅAB:s fartyg = Fartyg ägda av Waxholms Ångfartygs AB

Upphandling
Inköp och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-01-11

Ärende
TN 2017-1463

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Beslut om förstudie inför upphandling av nya trafikaffärer för Stockholms skärgård (E29) och trafiknämndens tilläggsbeslut (TN 2014-0087)

Informationsärende – upphandling av kollektiv sjötrafik i Stockholms mellanskärgård (E39) (TN 2017–1463)

Bilagor

Bilaga 1: Analys av ekonomiska konsekvenser. Bilagan omfattas av sekretess enligt 19 kap 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta att uppdra åt förvaltningschefen

att genomföra upphandlingar av kollektiv sjötrafik i Stockholms mellanskärgård avseende områdena B, C, D1 ochD2, inklusive att fastställa slutgiltiga upphandlingsdokument för respektive upphandling i enlighet med vad som framgår av detta tjänsteutlåtande

att återkomma till nämnden med förslag till tilldelningsbeslut avseende avtalsområde B

att fatta tilldelningsbeslut avseende områdena C, D1 och D2, teckna kontrakt, samt, efter att kontrakten överlåtits till Waxholms Ångfartygs AB, inom ramen för förvaltningsuppdraget avseende bolaget, förvalta kontrakten, varvid ändringar av tillägg till kontrakten ska beslutas enligt gällande delegationsordning.

Förslag och motivering

Sammanfattning

Nuvarande avtal om kollektiv sjötrafik i Stockholms mellersta skärgård i områdena B och D respektive område C (enligt den områdesuppdelning som gäller idag) löper ut den 31 december 2018 respektive den 15 april 2019. De nu föreslagna upphandlingarna ersätter dessa avtal. De nya avtalen beräknas träda i kraft vid olika tidpunkter under 2019, beroende på förutsättningarna i respektive upphandling. En interimslösning kommer troligen att behöva skapas för de avtal som löper ut innan de nya avtalen träder i kraft.

Förvaltningen har, sedan det under hösten 2016 blev klart att delar av upphandlingen E29 behöver göras om, utfört ett omfattande arbete för att säkerställa att en förnyad upphandling görs som kan säkra nya långsiktiga och kvalitativa avtal även för dessa delar av sjötrafikaffären. En viktig del i detta har varit att integrera och kvalitetssäkra trafikupphandlingar för sjötrafik i den väl inarbetade trafikupphandlingsprocess som sedan tidigare gäller för SL-trafiken.

Den förstudie som är en del av den ordinarie upphandlingsprocessen kompletteras i förevarande upphandlingar av den informationsrapport som behandlades i nämnden den 21 november 2017 (TN 2017–1463) samt detta beslutsunderlag. Inriktningen från tidigare förstudie avseende E29 med tillkommande tilläggsbeslut (TN2014-0087) bibehålls således och ligger till grund även för dessa upphandlingar. Justeringar har dock genomförts i syfte att tillvarata lärdomar och marknadens synpunkter på E29-upphandlingen samt uppdatera affären genom att mål och krav har anpassats till det nya regionala trafikförsörjningsprogrammet och de senaste versionerna av förvaltningens och landstingets riktlinjer.

En justerad avtalsområdesindelning föreslås där WÅAB:s fartyg läggs i ett (1) avtal och leverantörsägda fartyg i tre (3) andra separata avtal. En lösning för mer kostnadseffektivt underhåll av WÅAB:s fartyg kommer att implementeras baserat på ett branschupplägg som tydligt beskriver ansvarsfördelning mellan fartygsägare och den som bedriver verksamhet med fartygen. Ersättnings-modellen kommer att utvecklas med bland annat ytterligare incitaments-komponenter för att stimulera måluppfyllelse.

Upphandlingarna ska resultera i avtal som stödjer affärsinriktningen, bibehållen kundnöjdhet samt ökad kostnadseffektivitet.

Upphandlingarna omfattar kollektiv sjötrafik för mellersta skärgården i Stockholm. Utöver trafikproduktion ingår i uppdraget även deltagande i trafikplaneringsprocess, kundservice, försäljning och biljettvalidering, godstransporter samt underhåll av WÅAB:s fartyg eller tillhandahållande av leverantörsägda fartyg för utförande av uppdraget. Trafiken beställs av förvaltningen i samråd med intressenter och trafikutövare. Trafiken kan ändras under avtalsperioden.

- Uppdraget i område B omfattar trafik i hela mellanskärgården med WÅAB:s 18 fartyg. Uppdraget omfattar även tekniskt underhåll av WÅAB:s fartyg inklusive de kulturhistoriska fartygen.

- Uppdraget i område C omfattar trafik avseende Vaxholm och tillhörande kärnö med leverantörsägda fartyg samt viss tillkommande trafik[2].
- Uppdraget i område D1 omfattar trafik avseende Åsättra och Boda och tillhörande kärnöar med leverantörsägda fartyg.
- Uppdraget i område D2 omfattar trafik avseende Sollenkroka och Stavsnäs och tillhörande kärnöar med leverantörsägda fartyg.

Trafiken i område C, D1 och D2 kompletteras med trafiken från område B och vice versa.

Avtalen löper som längst till april år 2028, då de redan etablerade avtalen för sjötrafiken i den övriga skärgården löper ut. Det ger en möjlighet att utveckla och harmonisera sjötrafiken i hela skärgården i framtiden. Driftstart för avtalen planeras ske under 2019. Olika tidpunkter kan bli aktuella, beroende på förutsättningarna i respektive upphandling.

Tilldelningsbeslut avseende område B beräknas kunna fattas vid trafiknämndens sammanträde den 4 december 2018. För övriga områden föreslås att trafiknämnden delegerar till förvaltningschefen att fatta tilldelningsbeslut vid de tidpunkter respektive upphandling kan avslutas.

Bakgrund

Nuvarande avtal i områdena B och D respektive område C (enligt idag gällande områdesindelning) löper ut den 31 december 2018 respektive den 15 april 2019. Avtalen kan inte förlängas och ska ersättas av de föreslagna upphandlingarna.

Överväganden och motivering

Övergripande mål för affären

Målsättningen för E39-upphandlingarna är bibehållen kundnöjdhet med fokus på resenären samt ökad ekonomisk effektivitet med fokus på intäkter och kostnader. För att utveckla och säkerställa en livskraftig skärgård och fullgod kollektivtrafik året om kompletteras denna målsättning i enlighet med trafiknämndens partiövergripande tilläggsbeslut avseende skärgårdstrafiken (TN 2014-0087).

[2] Idag anordnas helgtrafik från Stockholm.

Förvaltningens och marknadens synpunkter och erfarenheter från tidigare upphandlingar har inarbetats i affärsinriktningen i syfte att förbättra affären och effektivisera förvaltningen. Vidare har mål och krav anpassats till det nya regionala trafikförsörjningsprogrammet och till de senaste versionerna av förvaltningens och landstingets riktlinjer.

En grundläggande utgångspunkt har varit att utforma en avtalsmodell som skapar rätt drivkrafter hos trafikutövaren för att uppnå kostnadseffektivitet samt fler och nöjdare resenärer. I nedanstående tabell summeras ett antal åtgärder i upphandlingsdokumentationen som ska stödja upphandlingarnas affärs- och effektmål.

Affärsmål/effektmål	Hantering i upphandlingsdokument
Bibehållen kundnöjdhet (resenärsfokus)	• Avtalsindelning som möjliggör mer fokus på resenärers trafikbehov och bättre trafik med mer produktionsnära trafikplanering. • Högre kravställning än tidigare på leverantörsägda fartyg för ökad tillgänglighet, bättre miljö och förnyelse av kundmiljöer. • Incitamentsmodell med viten för utebliven produktion, förseningar, låg kundnöjdhet och försenad trafikstart samt bonus för utveckling av verksamheten, väl genomförd trafikstart och avslut av avtalsperioden. • Utvärderingsmodell med utvärdering av pris och kvalitet kopplat till måluppfyllelse.
Ökad ekonomisk effektivitet (intäktsfokus och kostnadsfokus)	• Effektivare förvaltning – krav och avtalsstruktur harmoniserad med andra trafikslag med fokus på en renare beställarroll. • Mer kostnadseffektivt underhåll av WÅAB:s fartyg med branschtypiskt bareboat-upplägg i grunden. • Avtalsindelning med mer renodlade affärsmodeller. • Tydligare ansvar- och riskfördelning avseende skiftande/ändrade förhållanden under avtalsperioden. • Mer samråd och fokus på effektivt nyttjande av fartyg i trafikplaneringsprocessen vid trafikförändringar. • Anpassade minimikrav och ökad flexibilitet för hantering av post- och cafeteriaverksamhet. • Ersättningsmodell som stödjer ekonomisk effektivitet genom ökad flexibilitet för hantering av produktionsförändringar samt ökad försäljning av biljetter och godstransporter.

Fyra avtalsområden

Upphandlingarna ersätter nuvarande avtal inom områdena B, C och D (enligt idag gällande områdesindelning). De nya avtalen kommer att vara funktionella avtalsområden såtillvida att avtalen delas upp *dels* i ett område, område B, i vilket uteslutande WÅAB:s fartyg (inklusive det kulturhistoriska tonnaget) trafiksätts, förvaltas och underhålls, *dels* tre områden, områdena C, D1 och D2, i vilka trafiken körs med av landstinget kravställda men leverantörsägda fartyg.

Områdena har följande indelning vid avtalsstart. Indelningen ska ge utrymme för flexibilitet som möjliggör utveckling och utökning av trafiken.

- Område B omfattar trafik i hela mellanskärgården med WÅAB:s 18 fartyg. Uppdraget omfattar även tekniskt underhåll av WÅAB:s fartyg inklusive de kulturhistoriska fartygen.

- Område C omfattar trafik avseende Vaxholm och tillhörande kärnö med leverantörsägda fartyg samt viss tillkommande trafik[3].

- Område D1 omfattar avseende Åsättra och Boda och tillhörande kärnöar med leverantörsägda fartyg.

- Område D2 omfattar trafik avseende Sollenkroka och Stavsnäs och tillhörande kärnöar med leverantörsägda fartyg.

Trafiken i område C, D1 och D2 kompletteras med trafiken från område B och vice versa.

Den justerade områdesindelningen syftar till att förenkla och förtydliga affären samt renodla uppdragsavtalen för en bättre konkurrens i upphandlingarna och en mer kostnadseffektiv sjötrafik. Områdesindelningen reflekterar förbättringsförslagen från både marknaden och förvaltningen och ger ökad flexibilitet, vad gäller nyttjande av fartyg och resurser samt möjliggör en utveckling av sjötrafiken som helhet. Områdesindelningen säkerställer även en bättre uppfyllelse av mål och trafiknämndens tilläggsbeslut.

Utöver trafikproduktion ingår i uppdragen även deltagande i trafikplaneringsprocess, kundservice, försäljning och biljettvalidering,

[3] Idag anordnas helgtrafik från Stockholm.

godstransporter samt underhåll av WÅAB:s fartyg eller tillhandahållande av leverantörsägda fartyg för utförande av uppdraget.

Tekniskt underhåll av WÅAB:s fartyg

I syfte att få ett tydligt ansvarsgränssnitt har förvaltningen, vad avser tillhandahållandet av WÅAB:s fartyg, utgått från ett s.k. bareboat-upplägg, vilket är en väletablerad avtalsmodell för upplåtelse av fartyg. Utgångspunkten för ett sådant avtal är att ett upplåtet fartyg vid utgången av upplåtelseperioden ska återlämnas i det skick som det tagits emot, med avdrag för normal förslitning. Som en konsekvens därav ansvarar den som fartyget upplåtits till som utgångspunkt för allt underhåll och samtliga reparationer som kan inträffa under upplåtelseperioden. Upplägget innebär en tydlig och inom branschen välkänd och accepterad ansvarsfördelning, vilket bl.a. underlättar förvaltningen av avtalet. Även inom försäkringsbranschen är bareboat-upplägget en välkänd modell som möjliggör en god riskbedömning och därmed principiellt lägre riskpremier. Förvaltningen har i förevarande fall i tillägg till bareboat-upplägget infört regleringar som säkerställer att landstinget under hela upplåtelseperioden har rätt till regelbundna inspektioner av fartygen för att på så sätt följa upp att underhållet av fartygen sköts korrekt och avtalsenligt. Förvaltningen avser att under hela avtalstiden fortsatt utveckla WÅAB:s fartyg genom att stå för reinvesteringar och uppgraderingar som t.ex. miljöförbättringar, anpassning av tillgänglighet och kundmiljöer.

Avtalsperiod

Avtalen löper som längst till år 2028, dvs. samma år som de redan etablerade avtalen i övriga områden löper ut. Det ger en möjlighet att utveckla och ta ett samlat grepp om sjötrafiken i hela skärgården i framtiden. Driftstart för de nya avtalen planeras ske under år 2019. Olika tidpunkter kan bli aktuella, beroende på förutsättningarna och utfallet i de olika upphandlingarna.

Ersättningsmodell

Ersättningsmodellen kommer att i huvudsak bestå av produktionsrelaterad ersättning och innehålla de ersättningskomponenter som vanligtvis används i förvaltningens sjötrafikavtal. Ersättningsmodellen har dock utvecklats och då i huvudsak kring modellens flexibilitet och stöd för att hantera vissa förändringar t.ex. när det gäller trafikförändringar som kan behöva göras på både kort och lång sikt. Även incitamentsmodellen har genomarbetats och utvecklats, både vad det gäller bonus och viten, med målsättningen att premiera hög kvalitet i

leveransen och stimulera utveckling mot affärsmålen. Som i de flesta andra av förvaltningens avtal ligger mycket fokus i incitamentsmodellen på att motverka att trafik inte blir utförd enligt plan. I tillägg till det tillkommer bland annat möjligheter att definiera avtalsspecifika incitamentskomponenter under avtalstiden för att stimulera utveckling i de olika affärerna baserat på de behov och förutsättningar som gäller i just den specifika affären.

Upphandlingsformalia och –strategi

Upphandlingen E39 förhandsannonserades i enlighet med kraven i EU:s kollektivtrafikförordning[4] den 4 februari 2017. Anbudsförfarandet kan inledas ett (1) år därefter, dvs. tidigast den 5 februari 2018. Beslut om allmän trafikplikt fattades den 21 november 2017. Beslutet är överklagat och har till följd därav ännu inte vunnit laga kraft. Tidplanen för upphandlingen påverkas för närvarande inte.

Upphandlingsstrategin är framtagen utifrån förvaltningens arbetsmetoder för trafikupphandlingar med införande av lärdomar från tidigare upphandlingar av kollektiv sjötrafik samt anpassningar baserade på förändringar av den nya lagstiftningen kring upphandlingar på kollektivtrafikens område.

Vid upphandlingarna tillämpas enligt bestämmelser i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik vissa förfaranderegler som anges i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK). Upphandlingarna kommer att resultera i fyra (4) uppdragsavtal. En (1) leverantör antas i varje avtalsområde.

Upphandlingsförfarandet kommer att genomföras i två steg där första steget omfattar kvalificering av leverantörer som ansöker om att delta i upphandlingen. Inbjudan att ansöka om deltagande kommer att publiceras. Leverantörer som efter ansökan har kvalificerats kommer att erhålla upphandlingsdokument och ges möjlighet att lämna anbud. Leverantörer som inkommer med godkända anbud kan komma att bjudas in till förhandling som kan komma att genomföras i successiva steg där anbudsgivare med de mest konkurrenskraftiga anbuden, bedömt utifrån utvärderingskriterierna, kommer att bjudas in till ytterligare förhandlingar. Syftet med förhandling i successiva steg är att stegvis minska antalet anbudsgivare fram till beslut om tilldelning av kontrakt.

---

[4] EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 1370/2007
av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70

Upphandlingarna ska resultera i avtal som stödjer affärsinriktningen, bibehållen kundnöjdhet samt ökad kostnadseffektivitet.

Utvärderingsmodellen för respektive upphandling är utformad så att den leverantör tilldelas kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga men hänsyn tagen till tilldelningskriterierna pris och kvalitet. Kriteriet kvalitet kopplas till måluppfyllelse.

Kvalificeringskraven har anpassats till respektive område och skärpts i förhållande till tidigare upphandlingar i syfte att nå de leverantörer som har den stabilitet och det kunnande som krävs för att utföra respektive uppdrag på ett fullgott sätt.

Upphandlingarnas tidplan har utarbetats enligt gällande upphandlingsregler. I tidplanen har även inarbetats tid för eventuell överprövning samt tid för förberedelseperiod och kvalitetssäkring i alla steg. Upphandlingen kommer att genomföras i fyra (4) separata upphandlingar med strategin att optimera tidplanen. Varje upphandling hanteras var och en för sig så att upphandlingarna avslutas i den takt de blir klara.

För område B avseende WÅAB:s fartyg beräknas tilldelningsbeslut kunna fattas vid nämndens sammanträde den 4 december 2018. Övriga områden, i vilka trafiken utförs av leverantörsägda fartyg, utgör i förhållande till område B endast en liten del av de föreslagna upphandlingarna, sett till omfattningen av trafiken och de upphandlade avtalens omsättning. För dessa områden beräknas tilldelningsbeslut kunna fattas tidigare. För att korta av längden av eventuella interimslösningar i dessa områden föreslås att upphandlingarna tilldelas tidigast möjligt i den takt de blir klara. Av det skälet föreslås att trafiknämnden delegerar till förvaltningschefen att fatta tilldelningsbeslut avseende områdena C, D1 och D2.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnadsanalysen för den framtida trafikaffären utgör en separat bilaga (bilaga 1). Bilagan omfattas av sekretess enligt 19 kap 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen.

Riskbedömning

Vid all upphandling föreligger en generell risk för att rättslig överprövning fördröjer tidplanen. Denna risk kan inte elimineras då rätten att inkomma med ansökan om överprövning stipuleras i upphandlingslagstiftningen.

Det finns också en viss risk för att affärsinriktning, avtalskrav och villkor, såsom dessa beskrivs i upphandlingsdokumenten, inte tolkas som avsett. Denna risk minimeras genom dialog med marknaden och anbudsgivare, mindre omfattande upphandlingsdokumentation samt tydligare kravställning och ansvarsfördelning mellan trafikutövare och beställare. För att minimera risken har förvaltningen arbetat systematiskt för att säkra att kraven är relevanta, aktuella, icke-diskriminerande och uppföljningsbara. Utöver det ska möten med anbudsgivare genomföras för att minska risk för missförstånd och säkerställa likabehandling.

Konsekvenser för miljön

Miljökravställningen utgår från målen i det nya trafikförsörjningsprogrammet och landstingets miljöpolitiska program för 2017-2021 samt från ”Riktlinjer för miljö”. Miljökraven leder till att miljöpåverkan från sjötrafiken inom E39-avtalen kommer att minska i jämförelse med tidigare trafik. Kravställningen omfattar bl.a. ett strukturerat miljöarbete, förnybara drivmedel, effektivare energianvändning, högre miljökrav på fartygsmotorer och därav lägre utsläpp av lokala emissioner. Kraven på andel förnybart drivmedel och utsläppskrav på partiklar och kväveoxider i E39 bidrar till att nå målen i trafikförsörjnings-programmet, som även omfattar buss-och spårtrafik samt färdtjänst. Därutöver bidrar sjötrafiken till trafikförsörjningsprogrammets målsättningar genom de ålders- och reningskrav som ställs på motorerna. Det är dock inte möjligt att kvantifiera hur stor andel av all kollektivtrafik sjötrafiken står för till år 2028, vilket bl.a. påverkas av när motorbyten kommer att ske.

Sociala konsekvenser

Tillämpliga delar av förvaltningens ”Riktlinjer för tillgänglighet för barn, äldre och personer med funktionsnedsättning” (RiTill) inarbetas i kravställningen. WÅAB:s fartyg kommer via planerade reinvesteringar att uppfylla tillgänglighetskraven enligt målet för 2030 (exklusive de kulturhistoriska

fartygen).

I upphandlingsdokumentationen finns därutöver krav på att trafikutövaren ska följa Sveriges regioner och landstings uppförandekod för leverantörer och att trafikutövaren regelbundet ska ge personalen utbildning för att kunna ge korrekt service till personer med funktionsnedsättning på ett korrekt sätt.

I upphandlingarna kommer att beaktas frågor avseende övergång av verksamhet som medför skyldighet enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd för trafikutövaren att överta den personal som hör till sådan verksamhet. Vidare kommer krav på arbetsrättsliga villkor att ställas som innebär att trafikutövare och dess eventuella underleverantörer ska garantera all personal lön, semester och arbetstid minst enligt de lägsta nivåer som gäller enligt eventuellt centralt kollektivavtal som tillämpas på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen.

Caroline Ottosson
Förvaltningschef

Ragna Forslund
Chef Inköp och upphandling