Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-01-10

Ärende
TN 2021-0921

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Handläggare
Jens Plambeck
08-123 316 51
jens.plambeck@regionstockholm.se

Trafiknämnden
2022-02-15, punkt 18

Yttrande över motion 2021:45 av Jens Sjöström (S) angående incitamentsstrukturens påverkan på resenärsandelen

Ärendebeskrivning

Jens Sjöström (S) har skickat en motion 2021:44 angående incitamentsstrukturens påverkan på resenärsandelen och med förslag till regionfullmäktige att ge trafiknämnden i uppdrag att utreda de upphandlade trafikavtalens ingående delar och påverkan på resenärsnytta och resandeutveckling samt hur trafikplaneringen kan förbättras och att ge trafikförvaltningen ett större ansvar för densamma.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande samt motion 2021:45 av Jens Sjöström (S) angående incitamentsstrukturens påverkan på resenärsandelen, daterad 2021-06-08.

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta följande.

1 Föreliggande förslag till yttrande godkänns och översänds till regionstyrelsens förvaltning.

Förslag och motivering

Inom ramen för trafikförvaltningens uppdrag ingår att ständigt utveckla trafikaffärerna genom att säkerställa att målen med avtalen, ersättningsmodell och incitament samt risk- och ansvarsfördelningen mellan parterna samt avtalstiden ligger i linje med och stödjer verksamhetens övergripande mål.

Över tid har olika affärsinriktningar prövats och erfarenheterna från olika tillämpningar analyserats för att sedan kunna omsättas när nya trafikaffärer upphandlas. Exempelvis har erfarenheterna från de kombinerade spår- och busstrafikavtalen E20 block 1 respektive E20 block 2 (Ersättning baserad på 100% Verfierad Betalande Påstigande (VBP), stor del av riskerna överförda på trafikutövaren samt en relativt stor trafikplaneringsfrihet.) omsatts i de senaste upphandlingarna E34-E38 samt i kommande E42 och E43.

De mest väsentliga erfarenheterna som omsatts är dels att det funnits lämpligt att skilja på spår och buss i separata avtal. Dels att framgent inte tillämpa 100 % VBP utan i spårtrafik frångå VBP helt och istället använda produktionsersättning med incitament emedan i busstrafiken normalt begränsa andelen VBP till antingen 30 eller 50% VBP med resterande andel produktionsersättning. Utöver det har riskfördelningen mellan parterna balanserats så att den som bäst kan hantera risken numera också får bära risken. Det har inneburit att trafikförvaltningen i dessa avtal tar mer av risken än tidigare, vilket är rimligt givet att trafikförvaltningen sitter på verktyg, information och förmåga att kunna förebygga och hantera vissa risker en trafikutövare inte har tillräckliga förutsättningar att ändamålsenligt kunna omhänderta.

Vidare har trafikförvaltningen tagit ett större ansvar för trafikplaneringen i de senaste busstrafikaffärerna. Det innebär att trafikförvaltningen numera beställer den trafik som ska köras till skillnad från gamla generationens VBP-avtal där tanken var att av trafikutövarens föreslagna ändringar i princip skulle godkännas så länge de inte var i konflikt med den avtalade grundtrafiken och riktlinjerna. I de nya busstrafikavtalen kommer trafikförvaltningen att ha ett större ansvar för trafikplaneringen, vilket även kommer innebära att mer aktivt arbeta med trafikutvecklingen.

Uppföljning, analys och utvärdering av trafikaffärerna görs löpande med olika tidshorisonter och syften såväl operativ, taktisk som strategisk uppföljning genomförs. Dels följs trafikaffärerna och leveransen upp som grund för ekonomisk reglering och kravuppföljning, men även i syfte att nå insikter att kunna utveckla trafikaffärerna baserat på utfallet och vad som fungerar respektive kan förändras för att fungera bättre. Utfallet beror sedan på mer än bara utformningen av ersättningsmodell och incitament. Exempelvis är villkoren för och attraktiviteten för bilresandet i relation till kollektivtrafiken viktig. Är det förmånligt att ta bilen i vissa reserelationer innebär det en utmaning för möjligheten att locka över bilister till kollektivtrafiken. Många av förutsättningarna för att kunna öka resandet har trafikförvaltningen större kontroll över och bör ta ansvar för att påverka i önskad riktning. Däremot har trafikutövaren den operativa expertisen som krävs för att få till attraktiv trafik och är därtill den part som genomför flera praktiska åtgärder på trafikförvaltningens uppdrag. Samspelet mellan beställare och utförare samt väghållare är avgörande för ett bra utfall i slutänden. Detta gäller under hela avtalsperioden och kräver en aktiv förvaltning och utveckling i samverkan mellan parterna. Detta är ytterligare ett område som utvecklats i de senaste busstrafikaffärerna.

I och med pandemin har den under lång tid normala utvecklingen (resandeutveckling i nivå med eller högre än befolkningsutvecklingen) i kollektivtrafiken brutits, när resandet på grund av restriktioner och förändrat beteende minskat väsentligt. En viss förändring till följd av ändrat beteende (t.ex. ökat distansarbete) kan förväntas bli mer permanent. Arbete pågår inom trafikförvaltningen med att ta fram åtgärder, som kan genomföras på kort och lite längre sikt, i syfte att locka tillbaka samt attrahera nya resenärer till kollektivtrafiken. Olika åtgärder kan bli aktuella i olika delar av regionen beroende på de olika lokala förutsättningarna. Avgörande är att det är rätt åtgärd på rätt plats för att det ska gå att säkra hög resenärsnytta och stödja en positiv resandeutveckling för kollektivtrafiken framförallt på bekostnad av bilåkandet.

David Lagneholm
Förvaltningschef

Jens Plambeck
Chef Strategisk utveckling

RS 2021-0543

Motion 2021:45

MOTION
2021-06-08

Socialdemokraterna
I STOCKHOLMSREGIONEN

Motion av Jens Sjöström (S) angående incitamentsstrukturens påverkan på resenärsandelen

I Region Stockholm genomförs kollektivtrafiken via upphandlade operatörer. Hur avtalen med dessa operatörer konstrueras är därför av yttersta vikt för att alla olika operatörer och SL gemensamt ska arbeta mot Region Stockholms mål för kollektivtrafiken. Ett av de viktigaste målen är det i RUFS 2050 fastslagna målet att kollektivtrafikens andel av de motoriserade resorna ska öka med 5 procentenheter i jämförelse med 2015. Tyvärr går utvecklingen på det här området åt fel håll. I den senaste resenärsundersökningen (som gjordes 2019 – alltså innan coronapandemin) backade istället kollektivtrafikens andel i relation till bilens.

Hur trafikavtalen konstrueras och ifall konstruktionen korrelerar med resenärsnytta och därmed växande resenärsandel behöver utredas mer. Vi socialdemokrater vill att våra avtalskonstruktioner inklusive incitamentsstrukturer ska utgå ifrån vedertagen forskning och erfarenhet för att uppnå största möjliga resenärsnytta och samhällsekonomisk nytta.

Många av våra avtal har en incitamentsstruktur som är baserad på verifierad betalande påstigande (förkortad VBP) det innebär att delar av ersättningen till operatörerna baseras på antalet personer som validerar sin biljett. Om färre personer validerar sin biljett får operatören mindre ersättning och om fler personer validerar biljetten så får operatören mer i ersättning. Hur hög grad av ersättningen som utgörs av VBP är dock olika mellan olika avtal.

Syftet med VBP är att ge incitament till operatörerna att öka resenärsandelen. Forskning[1] har dock visat att det är svårt för operatören att påverka resenärsandelen och att det istället beror på andra faktorer såsom bostadsbyggande, vilket kommunen kontrollerar, eller biljettpriser, som SL kontrollerar. I vissa fall (tex rörande turtäthet och linjedragningar) så kan operatören föreslå åtgärder som kan öka resenärsandelen men i slutändan är det SL som måste godkänna även sådana förändringar, vilka också kostar pengar. Möjligheten för operatörerna att helt självständigt vidta åtgärder som ökar resenärsandelen är därför ytterst begränsade enligt forskningen.

I och med denna problematik samt det faktum att operatörerna i och med avtalskonstruktionerna och områdesindelningarna inte har en helhetsbild bör även utredningen undersöka trafikplaneringen och huruvida den kan förbättras. Trafikantnytta ska premieras. Planera utefter största möjliga resenärsnytta men med en minsta basstandard – kollektivtrafiken som samhällsnyttig tjänst behöver finnas i hela länet.

Däremot menar branschföreträdare att incitamentsstrukturen lett till en ökad medvetenhet om målet att öka resenärsandelen och vikten av kollektivtrafiken som en samhällsviktig tjänst. Att ha incitament för att förbättra trafikupplevelsen såsom att utveckla resenärskomforten och informationen till resenärerna är därför positivt. Hur det görs, vilka incitament som är bäst och vilka verktyg som SL respektive operatörerna kan nyttja samt eventuell påverkan på avtalskonstruktionerna är något som SL bör utreda noggrant för att rusta kollektivtrafiken stark inför framtiden.

[1] "The impact on bus ridership of passenger incentive contracts in Swedish public transport" från 2019
https://www.k2centrum.se/sites/default/files/fields/field_uppladdad_rapport/wp_2019-3_incentives_web.pdf

Därför föreslår jag regionfullmäktige besluta:

att trafiknämnden ges i uppdrag att utreda upphandlingsavtalen med fokus på relationen mellan andelen olika typer av incitament, inklusive verifierad betalande påstigande, produktionsavtal och dess påverkan på resenärsnyttan och resandeutvecklingen. I utredningen inkluderas även på vilket sätt trafikplaneringen kan förbättras, inklusive att ge trafikförvaltningen ett större ansvar för densamma.

Jens Sjöström (S)

Bawer Kevir (S)

Sven-Inge Nylund (S)