Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2026-05-11

Ärende
TN 2026-0191

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

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

Sjötrafikutskottet
2026-05-25

Beslut om driftsform för pendelbåtstrafiken i Mälaren

Förslag till beslut

Sjötrafikutskottet beslutar följande.

- Nuvarande avtalsområde för pendelbåtslinje 89 samt trafiken på kommande pendelbåtslinjer 86 och 87 ska bedrivas i driftsform upphandlad trafik varför förvaltningschefen uppdras att återkomma med förslag till beslut om affärsinriktning och inledande av upphandling av pendelbåtstrafiken i aktuellt område för perioden som följer direkt på innevarande avtalsperiod.

Sammanfattning

Regionfullmäktige har gett trafiknämnden i uppdrag att säkerställa en neutral hållning till olika driftsformer. Trafiknämnden har uppdragit åt trafikförvaltningen att inför varje beslut om driftsform och innan upphandling sker återkomma till nämnden med underlag för vidare ställningstagande om lämplig driftsform (TN 2024-0408, §100).

Det nuvarande trafikavtalet för pendelbåtslinje 89 löper till tidtabellskiftet i augusti 2029, eller med förlängning som längst till tidtabellskiftet i augusti 2031. I syfte att ytterligare utveckla pendelbåtstrafiken har regionfullmäktige beslutat att trafiknämnden ska driva arbetet med tre nya pendelbåtslinjer, varav två i Mälaren. De två mälarlinjerna, i uppdraget benämnda Norra Ulvsunda –

Hägersten (linje 86) samt Sundbyberg - Gamla stan (linje 87)[1], har analyserats tillsammans med linje 89 utifrån ett driftsformsperspektiv. Detta för att om möjligt kunna ingå i ett sammanhållet trafikområde oavsett driftsform.

Rekommendationen är fortsatt upphandlad trafikdrift för linje 89 samt för de planerade linjerna 86 och 87. Detta då varken en större effektivitet eller andra påtagliga fördelar vid en etablering av egen regi kan påvisas. Uppstartskostnader, ökade driftskostnader samt risker vid en övergång till egen regi talar för upphandlad drift.

Bakgrund

Regionfullmäktige gav i budget 2023 trafiknämnden i uppdrag att utreda erforderliga ändringar i styrdokument och nämndens organisation för att uppnå en neutral hållning till olika driftsformer. Uppdraget behandlades av trafiknämnden i april 2024 och beslut fattades om att uppdra åt förvaltningen att utarbeta utredningssteg och processer som innebär att förvaltningen inför varje beslut om driftsform och innan upphandling sker återkommer till nämnden med underlag för vidare ställningstagande om lämplig driftsform.[2] Uppdraget har befästs i efterföljande budgetar, senast i budget för 2026.[3]

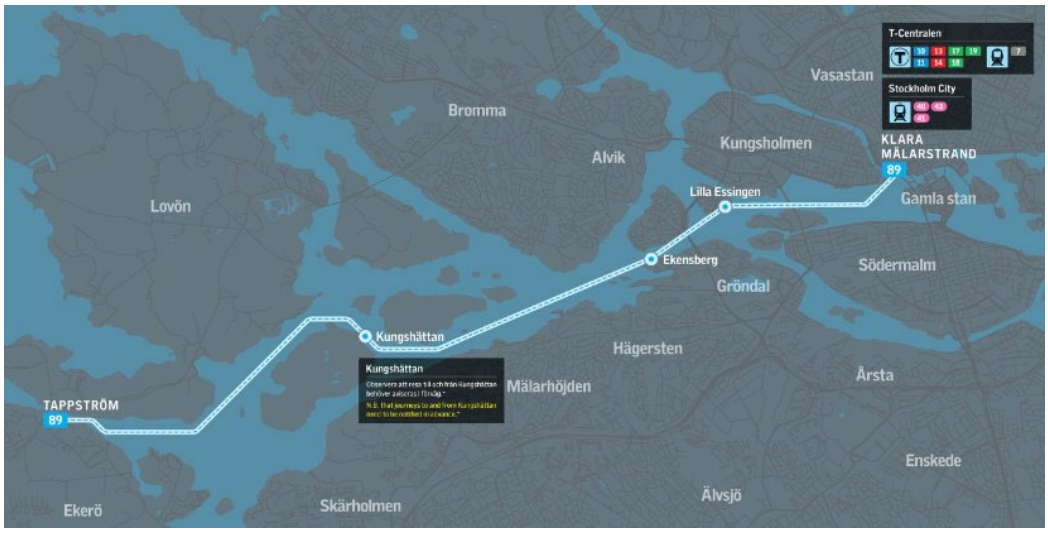
Det nuvarande trafikavtalet för pendelbåtslinje 89, som trafikerar sträckan Klara Mälarstrand – Tappström (Ekerö), löper till tidtabellskiftet i augusti 2029, eller med förlängning som längst till tidtabellskiftet i augusti 2031. Linjen har cirka 160 000 resande per år, och drivs sedan 2025 av Rederi Ballerina med tre operatörsägda fartyg. Både erfarenheter från det innevarande trafikavtalet, samt det föregående avtalet då verksamheten drevs av Blidösundsbolaget, visar på väl fungerande verksamheter. Omställningen till emissionfri drift, och det tekniska generationsskifte som pendelbåtstrafiken står inför, medför att kommande trafikavtal, oavsett driftsform, behöver förberedas i god tid.

---

[1] Trafikförvaltningen presenterade förslag på förkortade linjer i PM *Lägesrapport 2: Förutsättningar för tre nya pendelbåtslinjer*, TN 2023-0547. Brygglägen och linjesträckningar analyseras, och dialog med kommuner och andra intressenter sker vid tiden för driftsformsanalysen.

[2] TN 2024-0408, §100

[3] RS 2025-0026



Figur 1. Pendelbåtslinje 89 nuvarande linjesträckning.

Regionfullmäktige beslutade i samband med budget 2023[4] att trafiknämnden ska driva arbetet med tre nya pendelbåtslinjer. Uppdraget befästes ytterligare i budget 2024[5] och budget 2025[6]. Två av dessa linjer, i uppdraget benämnda Norra Ulvsunda – Hägersten (linje 86) samt Sundbyberg - Gamla stan (linje 87), har analyserats tillsammans med linje 89 utifrån ett driftformsperspektiv.

Dialog med berörda kommuner, infrastrukturägare och andra intressenter kopplat till de nya linjerna pågår, där brygglägen, uppdaterade resandeprognoser och genomförbarhet analyseras, med avsikten att ingå i avsiktsförklaring med berörda kommuner.

Förvaltningens förslag och motivering

Övergripande

Fortsatt upphandling av trafikdrift rekommenderas för linje 89 samt för de planerade linjerna 86 och 87. Rekommendationen baseras på resultatet av nedanstående analyser. Analyserna kan summeras i att varken en större effektivitet eller andra påtagliga fördelar vid en etablering av egen regi har kunnat påvisas, och att en övergång till drift i egen regi även beräknas medföra

[4] RS 2022-0123
[5] RS 2023-0160
[6] RS 2024-0217

relativt höga uppstartskostnader samt högre löpande kostnader jämfört med upphandlad drift.

Verksamheten på linje 89 står, oavsett framtida driftsform, inför betydande förändringar gällande fartyg, drivmedel och infrastruktur med erforderliga investeringsbehov samtidigt som förutsättningarna för de planerade linjerna 86 och 87 inte är helt fastställda. Antaganden har därför gjorts för att möjliggöra jämförelser mellan alternativen och där dessa faktorer inte bedöms vara alternativskiljande.

Juridiska aspekter, organisation och styrning

Drift i egen regi

Om övergång till egen regi ska ske, är bedömningen att det mest ändamålsenliga genomförandet skulle vara genom etablering av rederiverksamhet inom eget befintligt eller nyskapat bolag som direkttilldelas verksamheten på de berörda linjerna. Detta bedöms medföra de lägsta affärsmässiga och juridiska riskerna, och det är även i linje med ärendet kring driftsform för busstrafikområde Sigtuna/Upplands Väsby.[7]

Att i stället etablera verksamheten inom existerande förvaltningsorganisation, bedöms försvåra etableringen av tydliga gränssnitt som definierar ansvar mellan organisationerna, och rekommenderas därför inte. Även att etablera verksamheten genom att förvärva ett redan existerande rederi, bedöms vara förknippat med flera svårigheter. Dels behöver möjligheterna och förutsättningarna för förvärv vara kända redan innan beslut om egen regi enligt ett sådant förfarande fattas, dels ger det ökade inslag av såväl juridiska som affärsmässiga risker, relativt alternativet med ett eget befintligt/nyskapat bolag.

Ett rederi skulle anordnas parallellt med ett motsvarande bolag för busstrafik i egen regi. Detta bedöms kunna medföra marginella positiva synergier.

Upphandlad drift

De juridiska-, organisatoriska och styrningsrelaterade förutsättningarna för drift i upphandlad form är väl kända, och dess risker diskuteras i riskavsnittet nedan. Flexibilitet i trafikutbud tillgodoses i upphandlad verksamhet genom frivolym i trafikavtalen. Betraktat över samtliga trafikslag har driftsformen genererat ett väl fungerande kollektivtrafiksystem, men som krävt oönskad hantering i form av återkommande förhandlingar och rättsprocesser.

[7] TN 2025-06-23, §198

Verksamhetsaspekter, personal och kompetensförsörjning

Drift i egen regi

Drift i egen regi av pendelbåtslinjerna 89, 86 och 87 bedöms vara möjlig i det fall trafikförvaltningen anskaffar egna fartyg. Att regionen äger fartygen bedöms således i praktiken vara en förutsättning för drift i egen regi. Även om det skulle vara möjligt att leasa eller hyra fartyg, medför det förestående teknikskiftet ett investeringsbehov som i praktiken skulle innebära svårmotiverade merkostnader för en sådan lösning.

En etablering av verksamheten i egen regi skulle medföra behov av verksamhetsutveckling då verksamheten blir väsensskild från trafikförvaltningens nuvarande verksamhet, även om verksamhetsövergång från dagens linje 89 eller rekrytering av tidigare personal bör kunna underlätta[8]. Det är dock inte en självklarhet att kunna hitta rätt kompetens.

Egen regi ger större rådighet över arbetsvillkor, vilket kan anses utgöra en av de tydligare, identifierade nyttorna som skulle kunna realiseras genom etablering av egen regi. Andra tänkbara nyttor utgörs av möjligheten till organisatoriskt lärande samt att frågor relaterade till beredskap och krigsplaceringar möjligen kan antas underlättas i egen regi.

En rederiverksamhet i egen regi skulle fordra att en extern lokal etableras för rederiets landorganisation och sjögående personal. Den skulle också fordra en lokal organisationen i form av chefer, driftledare, planerare och liknande. Antaganden rörande organisation har gjorts baserat på kännedom om bemanningen inom linje 89 och andra trafikavtal, vilket visar på en sannolik procentuell utökning jämfört med hur dagens verksamhet bedrivs. Trafikförvaltningen bedöms exempelvis inte kunna nyttja synergieffekter med annan verksamhet såsom ett existerande rederi med flera trafikavtal antas kunna. Tjänster avseende HR, juridik, utredningskompetens, systemstöd och liknande antas ett rederi i egen regi kunna köpa in från trafikförvaltningen. Lättare underhåll (tvätt och liknande) kan skötas i egen regi, medan tyngre underhåll och varvstjänster upphandlas.

I etableringen av verksamhet i egen regi ingår, utöver att bemanna med nyckelroller, även exempelvis att bygga upp ledningssystem och ansöka om

[8] Förutsättningar för en verksamhetsövergång i formell, juridisk mening bedöms inte föreligga.

tillstånd, etablera IT-system, säkra inköps- och materialhanteringsförmåga samt etablera försörjning av och tillgång till (exempelvis) varvstjänster och reservdelar.

Huruvida den faktiska leveransen i verksamheten (effektivitet, kvalitet på utförande av trafiken och kringliggande tjänster, förvaltning av fartyg och andra tillgångar, miljömässig och social hållbarhet samt innovation) samt kundnöjdheten skulle bli bättre, sämre eller oförändrad vid en övergång till egen regi, är svårt att på förhand analysera och bedöma, då resultatet skulle bero på hur väl en egen regi-verksamhet etableras, leds och styrs.

Upphandlad drift

Driftsformen upphandlad trafik är en väletablerad och känd verksamhet för trafikförvaltningen, med tydliga och upparbetade processer. Med en upphandlad verksamhet, föreligger inte det behov av utökad personalstyrka som egen regi skulle medföra. Även behovet av den verksamhetsutveckling som drift i egen regi ställer krav på uteblir. Trafikförvaltningen skulle fortsätta i sin roll som beställare, med den personal och de upparbetade kompetenser som redan finns i verksamheten. Verksamhetsrelaterade fördelar med denna driftsform är att organisation, systemstöd, gränssnitt kontra beställaren, personal med rätt kompetenser och behörigheter anordnas av en trafikutövare.

Lärdomarna från etablering av egen regi uteblir vid upphandlad drift, men dessa bedöms vara relativt verksamhetsspecifika, och endast delvis kunna replikeras till övriga trafikslag. Den direkta rådigheten över arbetsvillkoren uteblir också, liksom eventuella fördelar relaterade till beredskap och krigsplacering.

Jämförelse av driftsformer

Tabellen nedan jämför kortfattat för- och nackdelar för å ena sidan egen regi och å andra sidan upphandlad drift av pendelbåtstrafiken på Mälaren.

	Egen regi	**Fortsatt upphandlad drift**
Fördelar	• Möjliggör att bygga kompetens kring drift i egen regi • Större rådighet över arbetsvillkor	• Väletablerad och känd verksamhet för trafikförvaltningen, med upparbetade processer

	• Ett rederi anordnas parallellt med ett motsvarande bolag för busstrafik i egen regi. Detta kan medföra marginella synergier • Aspekter rörande beredskap och krigsplaceringar kan tänkas gynnas i ett egen regiupplägg avseende ökad rådighet.	• Konkurrensen i en upphandling bedöms vara tillfredsställande vilket bör bidra till lägre kostnader än i egen regi • Personal och kompetens finns redan i verksamheten (avseende L89)
Nackdelar	• Förutsätter i praktiken anskaffning av fartyg i tid inför driftstart • Kostnadsökning jämfört med upphandlad drift (se kapitel *Ekonomiska konsekvenser* samt bilaga 1) • Verksamheten blir väsensskild från trafikförvaltningens nuvarande verksamhet, vilket medför ett särskilt åtagande • Förutom utmaningen att anordna verksamhet i egen regi, behöver operativa aspekter som faller inom trafikutövarens ansvarsområde vid start av två nya linjer omhändertas • Även direkttilldelad verksamhet i egen regi behöver upphandla en bred portfölj av varor och tjänster	• Viss risk för överklagande av tilldelning • Låg risk för svag konkurrens • Lärdomarna från etablering av verksamhet i egen regi uteblir, liksom fördelar relaterade till större rådighet kring arbetsvillkor samt beredskap och krigsplacering

	• En affärsmöjlighet för marknaden försvinner	

Ekonomiska konsekvenser
Fartygskostnaderna är likställda mellan alternativen, och är därmed inte alternativpåverkande. Hur linjesträckningar ska utformas för de planerade linjerna, och vilka brygglägen som ska trafikeras, är inte heller alternativskiljande. För en beskrivning av gjorda ekonomiska bedömningar och beräkningar, se bilaga 1 *Ekonomiska konsekvenser*.

Drift i egen regi
En etablering av berörda linjer i egen regi bedöms kräva initiala etableringskostnader på cirka 31 miljoner kronor. Utöver detta, bedöms den ändrade driftsformen leda till en fördyring jämfört med upphandlad trafik. Detta beror främst på kostnader en större lokal organisation, samt högre kostnader för nödvändiga stödfunktioner.

Upphandlad drift
En upphandlad verksamhet bedöms ge en mer förutsägbar kostnadsbild som, utöver de nämnda övergripande osäkra faktorerna, främst påverkas av det affärsupplägg och den kravställning som en kommande studie och upphandling fastslår. Konkurrensen i en eventuell trafikupphandling bedöms vara tillfredsställande, vilket väntas medföra förutsättningar för konkurrenskraftiga anbud. Detta bidrar till antagandet att upphandlad trafik förväntas bli ekonomiskt mera fördelaktigt än drift i egen regi. Att beakta är tillkommande kostnader kopplat till eventuell problematik avseende avtalsmässiga- och upphandlingsmässiga processer inklusive överprövningar. I detta avseende avses kostnader relaterade till försenade trafikstarter, förlängning av befintliga och mer kostsamma avtal, och liknande.

Riskbedömning
De större förändringar som linje 89 står inför, samt de osäkerheter som etableringen av linjerna 86 och 87 innebär, är närvarande oavsett driftsform. Även om mindre skillnader i hanteringen av dessa risker skulle kunna komma att föreligga baserat på driftsform, har de inte bedömts vara alternativskiljande, och således inte påverkat driftsformsanalysen.

Drift i egen regi
Givet den tillgängliga förberedelsetiden (trafikstart 2029-2031 för linje 89) skulle upphandling av regionägda fartyg utgöra en betydande risk, medan övrig etablering i relation till tidplan för implementering bedöms vara behäftad med viss risk. Sådana övriga risker inkluderar att anordna allt operativt relaterat till helt nya linjer (linjerna 86 och 87), samt att etablera förmåga att i egen regi upphandla verksamhetskritiska varor och tjänster för driften.

Upphandlad drift
För upphandlad trafikdrift föreligger i driftsformsanalysen motsvarande risk för eventuellt anskaffande av regionägda fartyg[9]. En risk för överklagande av tilldelning föreligger alltid med upphandlad drift, liksom risk för svag konkurrens i upphandlingen, även om den senare risken bedöms vara begränsad.

Summerad riskanalys
Den totala bedömningen pekar på att byte av driftsform till egen regi för linje 89, medför större risker än fortsatt upphandling. Detta rör sig primärt om negativa ekonomiska konsekvenser, risker kopplade till den fortsatta upphandlingen av verksamhetskritiska varor och tjänster, förmåga att operativt etablera helt ny linjeverksamhet, samt viss risk för att inte lyckas etablera verksamheten i tid till trafikstart. För de planerade linjerna tillkommer ytterligare risker som relaterar till att operativt anordna helt nya linjer, med de kringtjänster som krävs.

Säkerhetskonsekvenser
Ingen analys har gjorts specifikt avseende driftsformens påverkan på möjligheten att hantera krav på samhällsviktig verksamhet gällande säkerhet och beredskap då detta hanteras inom ramen för ett parallellt arbete inom förvaltningen avseende övergripande förmågor i kris och krig. Övriga säkerhetsaspekter, exempelvis trafiksäkerhet, har inte bedömts vara alternativskiljande.

Konsekvenser för miljön
Förslag till beslut innebär oförändrade miljökonsekvenser.

---

[9] Beslut att anskaffa fartyg är inte fattat. Studien inför nytt trafikavtal (TN 2025-0736) anpassar kommande avtal baserat på regionens beslut i frågan.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2026-05-11

Ärende
TN 2026-0191

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Sociala konsekvenser
Förslag till beslut innebär oförändrade sociala konsekvenser.

Beslutsunderlag
- Förvaltningschefens tjänsteutlåtande
- Bilaga 1 Ekonomiska konsekvenser (K3)

Skickas till
-

Jens Plambeck
Chef Strategisk utveckling

Erik Norling
Förvaltningschef