

Trafikförvaltningen
Trafikavdelningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-04-23

Ärende
SL 2013-5061

Handläggare
Fredrik Cavalli-Björkman
08-686 39 04
fredrik.cavalli-bjorkman@sl.se

Trafiknämnden
2021-05-18, punkt 8

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Beslut om förlängning av busstrafikavtal E23 – Handen, Tyresö och Nynäshamn

Ärendebeskrivning

Trafikavtal E23 startade 2015-06-19 och gäller i åtta (8) år d.v.s. till sommaren 2023. Om avtalet inte sägs upp, med beaktande av viss framförhållning stipulerad i uppdragsavtalet, så förlängs avtalet på oförändrade villkor i ytterligare två (2) år d.v.s. till sommaren 2025.

En strategisk avtalsutvärdering av E23 genomfördes av trafikförvaltningen under 2019/20, avseende perioden från avtalsstart t o m 2019. Huvudsakliga syftet var att komma fram till om gällande avtal bör avslutas efter åtta (8) år eller fortsätta löpa sin maximala avtalstid om tio (10) år.

Slutsatsen av utvärderingen samt efterföljande förhandling med trafikutövaren ger att det sammantaget bedöms finnas skäl att fortsätta avtalet. Detta under förutsättning att tilläggsavtal med trafikutövaren kan tecknas gällande de under förhandling överenskomna villkoren, i huvudsak en väsentlig kostnadssänkning.

Aktuellt ärende inrymmer, baserat på utvärdering och förhandling, således en rekommendation till att fortsätta E23 till sommaren 2025.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande samt nedanstående underlag.

- Bilaga – Strategisk utvärdering E23 [innehållet bedöms i sin helhet omfattas av sekretess enligt 19 kap 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)]

Trafikförvaltningen
Trafikavdelningen

Tjänsteutlåtande
2021-04-23

Ärende
SL 2013-5061

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Förslag till beslut

Förvaltningschefen föreslår att trafiknämnden, inom ramen för nämndens förvaltningsuppdrag avseende AB Storstockholms Lokaltrafik, beslutar följande.

1. Förvaltningen ges i uppdrag att i enlighet med rekommendation i aktuellt ärende teckna tilläggsavtal med Nobina Sverige AB om en förlängning av E23-avtalet, på överenskomna villkor, till sommaren 2025

Förslag och motivering

Bakgrund

Nuvarande avtal E23 började gälla 2015-06-19. Avtalet är ett 100 % VBP-avtal vilket innebär att trafikutövaren endast får betalt för påstigande som validerar ("blippar") sin biljett. Avtalet innehåller även ett stort mått av frihet vad gäller att planera trafiken och löpande justera utifrån efterfrågan samt årligen till trafikförvaltningen föreslå trafikförändringar. Risk- och ansvarsfördelningen mellan trafikförvaltningen och Nobina innebär även att trafikutövaren har det ekonomiska och praktiska ansvaret i stor utsträckning och inom flera områden.

Trafikavtal E23 gäller till juni 2023 varvid det är möjligt att med beaktande av framförhållning säga upp avtalet till upphörande. Om ingen uppsägning sker löper avtalet vidare på oförändrade villkor till juni 2025. Om trafikförvaltningen önskar avsluta avtalet till juni 2023 ska det meddelas Nobina minst 24 månader innan avslut dvs. senast sommaren 2021. Om istället Nobina önskar avsluta avtalet ska det meddelas trafikförvaltningen minst 36 månader innan avslut dvs. till sommaren 2020.

En strategisk avtalsutvärdering av E23 genomfördes under 2019 och första halvan av 2020. Den huvudsakliga frågeställningen i utvärderingen har syftat till att utröna huruvida

1. Avtalet ska sägas upp till upphörande 19 juni 2023 alternativt
2. Avtalet ska fortsätta gälla till 19 juni 2025.

Inom ramen för förvaltningsuppdraget genomfördes en utvärdering som beslutades av förvaltningschefen i juni 2020. Med ledning av utvärderingen har det därefter genomförts en förhandling med Nobina Sverige AB avseende villkoren vid en eventuell förlängning.

Trafikförvaltningen
Trafikavdelningen

Tjänsteutlåtande
2021-04-23

Ärende
SL 2013-5061

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Överväganden och motivering

Trafikförvaltningens utvärdering av gällande avtal med Nobina Sverige AB i kombination med den förhandling som skett avseende villkoren vid en eventuell förlängning visar sammantaget att det finns skäl att förlänga avtalet maximalt dvs till sommaren 2025.

I den strategiska utvärderingen av trafikavtalet som genomförts, och tidigare på motsvarande sätt genomförts för E22 – Busstrafik Innerstaden och Lidingö, ingår att analysera som minst följande aspekter, se punktlistan nedan. Ytterligare aspekter kan ingå beroende på avtalets utformning, förändringar i omvärlden m.m.

Arbetet följer trafikförvaltningens gällande rutin för strategisk utvärdering av avtal. Det ingår att titta på och analysera utfall och resultat hittills under avtalsperioden samt göra en utblick mot kvarvarande år med förväntad fortsatt utveckling;

- Ekonomi
- Måluppfyllnad
- Avtalsförvaltning och samverkan
- Tillgångsförvaltning fordon och fastighet
- Affärsmodell och drivkrafter
- Behov av och möjlighet till utveckling
- Påverkan av andra projekt/program eller trafikupphandlingar

Som synes är det flera aspekter som ingår i utvärderingen och utgör parametrar till grund för att svara på frågan huruvida möjligheten att avsluta efter åtta (8) år och upphandla ånyo alternativt låta avtalet löpa vidare ytterligare två (2) år till maximala tio (10) är mest lämpligt. Resultatet och rekommendationen är en sammanvägning av samtliga relevanta faktorer. Det innebär ofrånkomligen att vissa delar kan tala för det ena och andra delar tala för det andra alternativet.

Listan ovan eller redovisningen nedan är inte i någon särskild rangordning utan ska läsas som en helhet utan inbördes rankning. Utvärderingens resultat beskrivs sedan mer ingående i bilagan till aktuellt tjänsteutlåtande.

Utvärderingen visar i korthet och sammanfattande, för respektive delområde, som följer av nedan.

Kvalitet på utförd trafik samt kundnöjdhet

- Avtalet fungerar i huvudsak väl vad gäller kvaliteten på trafikleveransen, vilken utvecklats och förbättrats över tid.
- Resenärerna är sammantaget nöjda vilket kan ses i mätningen av den upplevda kvaliteten där den övergripande kundnöjdhetens utfall överträffar avtalsmålet om 74 % samtliga år sedan trafiken startade 2015.

Måluppfyllnad

- Måluppfyllnad är en mixad bild, vilket innebär att ett av målen är uppfyllt, ett annat inte och det tredje delvis.
 - Mål 1. "Öka antalet resenärer och öka kollektivtrafikens marknad (resandeökning större än befolkningsökning)"
 - Nej, inte uppfyllt. Senaste året har valideringarna inte följt med takten på befolkningsökningen.
 - Mål 2. "Tillse att trafiken och verksamheten blir mer effektiv."
 - Delvis uppfyllt. Trafiken och verksamheten har blivit mer effektiv att döma av vissa nyckeltal medan andra inte kan påvisa denna effektivisering åtminstone inte på ett sätt som kommit trafikförvaltningen till dels i form av sänkta kostnader eller mer trafik för pengarna.
 - Mål 3. "Öka andelen nöjda resenärer som vid driftstart beräknas vara 74 %"
 - Uppfyllt med råge. För 2019 låg respektive del av avtalsområdet mellan 79-82% i utfall för det sammanfattande betyget på linjen.

Affärsmodell och drivkrafter

- Affärsmodellen med 100 % VBP skapar en stark drivkraft att verka för en ökad valideringsgrad och samtidigt ökad kostnadseffektivitet.
- Det går att se att valideringsgraden påtagligt ökat över tid, vilket torde vara en effekt av vald modell.
- Det går samtidigt att se att verksamheten delvis blivit mer effektiv och att trafikutbudet effektiviserats.
- Samtidigt går det inte att bortse från att modellen som trafikförvaltningen från början upphandlade inte gått att fullt ut förverkliga och efterleva då tänkta effektiviseringar i trafiken inte materialiserats som det från början var tänkt. Detta har även begränsat

trafikutövarens möjligheter att fullt ut leverera de resultat som parterna såg framför sig när avtalet ingicks. Framförallt är detta en lärdom för trafikförvaltningen kring vad som är möjligt och lämpligt gällande affärsinriktning för en busstrafikaffär och vilken part som bör ta vissa risker och ansvar. Denna lärdom har sedermera omsatts i, framförallt de senaste trafikaffärerna, E35-E38. Där har bland annat andelen VBP i ersättningsmodellen minskats, risk- och ansvarsfördelningen satts mer balanserat mellan parterna samt att trafikförvaltningen återtagit en stor del av ansvaret för och greppet över trafikplaneringen.

Avtalsförvaltning och samverkan

- Avtalet och relationen med Nobina fungerar förvaltningsmässigt bra och trafikutövaren är proaktiv och agerar för att sträva mot målen och utveckla verksamheten.

Ekonomi

- I utvärderingen bedömdes den ekonomiska effektiviteten, ur trafikförvaltningens perspektiv del, uppvisa brister.
- Huvudsakliga skäl till en förhållandevis låg ekonomisk effektivitet är;
 - Det som från början upphandlades, vad trafikförvaltningen krävde och upphandlade och trafikutövaren då korrekt räknade med har inte gått att realisera i praktiken.
 - Detta har skapat en situation med onödigt dyr trafik. Framförallt på grund av att till spårtrafiken parallellgående busstrafik kommit att förbli i det närmast intakt. I utformningen av E23 kalkylerades med att den parallellgående busstrafiken skulle gå att rationalisera bort. Senare visade det sig inte vara tillräckligt förankrat och accepterat för att kunna fullfölja och trafikvolymen blev därmed betydligt större än från början beräknat. Följden av detta har blivit att trafikförvaltningen årligen köper till erforderlig trafik inom ramen för E23-avtalet. Ett förfarande som är dyrt jämfört med om trafikförvaltningen från början hade krävde och trafikutövarna räknat på det trafikutbud som de facto blev det gällande.
 - Ovan har varit huvudpunkt i den förhandling om eventuell förlängning som förts med trafikutövaren under vinter 20/21. Förhandlingen har renderat en överenskommelse om kostnadsreduceringar som medför att det efter dessa reduceringar bedöms kostnadsmässigt ligga i samma härad att

Trafikförvaltningen
Trafikavdelningen

Tjänsteutlåtande
2021-04-23

Ärende
SL 2013-5061

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

förlänga nuvarande avtal jämfört att upphandla på nytt. Trafikutbudet är oförändrat enligt denna överenskommelse, vilket innebär mer kollektivtrafik för pengarna i E23-avtalet under de sista åren.

Upphandling i rätt tid

En annan viktig fråga i utvärderingen har varit att se vilken utveckling som upphandlingsrättsligt bedöms möjlig och lämpligt att genomföra inom ramen för gällande avtal. Det handlar då om en analys av vilken utveckling som kan komma att bli aktuell under resterande avtalsperiod och om sådan utveckling är möjlig och lämplig inom ramen för E23-avtalet. Kan t.ex. handla om en eventuell elektrifiering av aktuell busstrafik, huruvida det är avtals- och upphandlingsrättsligt möjligt samt affärsmässigt lämpligt.

Vidare så har resurssituationen hos trafikförvaltningen och för aktuell leverantörsmarknad, inklusive bedömning av konkurrenssituation, analyserats. Detta för att se om det i händelse att avtalet avslutas efter åtta (8) år kan anses möjligt att genomföra en ny upphandling på ett ändamålsenligt sätt. Det bedömdes då fullt möjligt att genomföra en bra process inför en ny trafikaffär, med faserna utredning, upphandling och uppstart. Dock har förskjutningar i tidplanerna för pågående upphandlingar E35, E36C, E37C och E38 medfört att det ändå kan vara lämpligt att förlänga nuvarande avtal och upphandla nytt avtal med driftstart först från sommaren 2025.

Modernisering av trafikaffärer inom buss

I tillägg ska nämnas att nuvarande trafikaffär E23, likt tidigare nämnts, sett i ljuset av trafikförvaltningens senaste busstrafikaffärer har kommit att bli avvikande såtillvida att ersättningsmodellen 100 % VBP i kombination med relativt hög grad av trafikplaneringsfrihet och risköverföring till trafikutövaren inte längre utgör en fortsatt gällande affärsinriktning för upphandling av nya busstrafikaffärer.

Snarare har pendeln svängt tillbaka något mot en mixad modell med viss andel VBP i kombination med viss andel produktionsersättning (utbudskilometer/utbudstimme). VBP anses fortsatt en ändamålsenlig modell dock inte i sin mest extrema form, 100 %. VBP-andelen ska istället normalt sett vara antingen 30 % eller 50 % av den totala ersättningen vid avtalsstart, exklusive övriga incitament (bonusar/viten). Den högre VBP-andelen är aktuell om potentialen att öka resandet bedöms hög och förutsättningarna att lyckas är relativt goda.

Trafikförvaltningen
Trafikavdelningen

Tjänsteutlåtande
2021-04-23

Ärende
SL 2013-5061

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Utöver ersättningsmodellen, men med koppling till densamma, har trafikförvaltningen i de senaste busstrafikaffärerna även tagit tillbaka en del av ansvaret för trafikplaneringen givet erfarenheter från bland annat E23-avtalet. Riskfördelningen har därtill justerats för att ge en mer balanserad fördelning mellan beställaren och trafikutövaren.

I detta sammanhang ger ny upphandling de bästa möjligheterna att modernisera trafikaffären vad avser ovan aspekter. Samtidigt påverkar covid-19 fortsatt marknaden och gör det svårt att i närtid fullt ut överblicka vilken inverkan detta kan ha på en trafikaffär som upphandlas i närtid. Efter förhandling med nuvarande trafikutövare finns därtill förutsättningar att kunna få en fortsatt god leverans till en lägre kostnad om avtalet förlängs till sommaren 2025.

Ekonomiska konsekvenser

Bedömningen är att det, givet överenskommelse om kostnadsreduceringar, finns goda förutsättningar att öka den ekonomiska effektiviteten i aktuellt trafikavtalsområde vid en förlängning.

De ekonomiska konsekvenserna återfinns närmare beskrivna i bilagan till detta tjänsteutlåtande. Innehållet bedöms i sin helhet omfattas av sekretess enligt 19 kap 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Riskbedömning

Inga särskilda risker.

Konsekvenser för miljön

Inga särskilda till följd av aktuellt beslut.

Sociala konsekvenser

Inga särskilda till följd av aktuellt beslut.

David Lagneholm
Förvaltningschef

Fredrik Cavalli-Björkman
Chef trafikavdelningen