

Region Jönköpings län

Granskning av åtgärder för ekonomi i balans
för kollektivtrafiken



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	4
3. Revisionskriterier	4
3.1. Regional utvecklingsstrategi.....	4
3.2. Regionalt trafikförsörjningsprogram	5
4. Utfall och måluppfyllelse 2016	6
5. Målet om självfinansieringsgrad har varit svårt att nå	7
5.1. Ersättning för tågunderhåll/hyra	7
5.2. Statsbidragen har minskat.....	7
5.3. Införande av ungdomskort ökade resandet men inte intäkterna	8
5.4. Ökade kostnader för kollektivtrafik.....	8
5.5. Strategier för att nå målet om självfinansieringsgrad	11
5.6. Identifierade risker.....	13
6. Upphandlingskompetensen har förstärkts	14
7. Svar på revisionsfrågorna och bedömning	15
Källförteckning	17

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Jönköping granskat nämnden för trafik, infrastruktur och miljö i syfte att bedöma om tillräckliga åtgärder vidtas för att säkerställa att målet om en självfinansieringsgrad om 50 % nås.

Vår övergripande bedömning är att nämnden inte vidtar tillräckliga åtgärder för att säkerställa att målet om en självfinansieringsgrad om 50 % nås. Nämnden känner till utmaningarna och vad som krävs för att långsiktigt nå målet. Nämnden har identifierat de faktorer som i störst utsträckning påverkat självfinansieringsgraden samt vilka risker som föreligger för att målet inte ska kunna nås. Framför allt behöver beslut fattas om att höja biljettpriserna och att lägga ner linjer alternativt reducera trafiken på de linjer som inte bär sig ekonomiskt. I motsats till detta har nämnden infört ungdomskort till subventionerat pris samt diskuterar införandet av ett seniorekort. Vår bedömning är att införandet av ungdomskortet gjorts för att locka fler resenärer och för att nå resandemålet. Initiativet bidrar dock inte till att nå målet om självfinansieringsgrad. Viktigt att notera är dock att nämnden i juni 2016 föreslog höjningar av biljettpriserna men att detta inte antogs av fullmäktige, som är den instans som slutligen beslutar om prishöjningar.

Vår bedömning är att nämnden framför allt strävar efter att nå målet om resandeökning, vilket sker på bekostnad av målet om självfinansieringsgrad.

Vi konstaterar att nämnden förlitar sig på de fördröjningseffekter som finns i samband med utökad trafik. Det konstateras att det tar 3-4 år innan resenärer fullt ut har upptäckt en ny linje och reser med den kontinuerligt. Detta betyder att det tar ett antal år innan en ny linje genererar intäkter, alternativt innan det kan konstateras att linjen inte bär sig ekonomiskt. Vår bedömning är att nämnden i för stor utsträckning förlitar sig på att de linjer som finns inom några år kommer att börja generera större intäkter och på så vis kommer att bidra till ökad självfinansiering.

Efter genomförd granskning har vi följande rekommendationer till nämnden för trafik, infrastruktur och miljö:

- ▶ Se över nämndens övergripande mål och säkerställ att målkonflikter inte föreligger
- ▶ Besluta om en strategi för hur det långsiktiga målet om självfinansieringsgrad ska kunna nås
- ▶ Ta fram en åtgärdsplan för att nå budget i balans

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kostnaderna för kollektivtrafiken i Jönköpings län har ökat kraftigt under de senaste åren samtidigt som intäkterna inte har ökat i samma takt. Detta gäller framför allt kostnaderna för tågtrafik. Region Jönköpings län har ett mål för självfinansieringsgrad av kollektivtrafiken som uppgår till 40 % för 2017 och ett långsiktigt mål på 50 % till 2025. För 2016 var självfinansieringsgraden 36,3 %. Målet för 2016 var 40 %. För att nå målet är det av stor vikt att arbeta både med kostnader och intäkter. Aktiv marknadsföring och effektiva försäljningskanaler är viktiga komponenter för att öka resandet och därmed intäkterna.

En omfattande utökning av resandet har planerats och uppnåtts i länet. Det har uppnåtts bland annat genom att 25 mnkr har avsatts årligen under de senaste åren för att nå målen i det regionala trafikförsörjningsprogrammet. Det finns en inbyggd risk i att planera och besluta om nya åtaganden när det inte står klart vad det kan komma att innebära ekonomiskt och hur kostnaden förhåller sig till huvudmannens framtida finansieringsförmåga. I en mening kan volymökningar utöver vad som planerats ses som positiv samtidigt som volymökningarna måste finansieras inom kollektivtrafikens finansiella ram.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat en risk i att Region Jönköpings län inte når av regionfullmäktige beslutat mål avseende självfinansieringsgrad.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att ge revisorerna underlag att bedöma om nämnden för trafik, infrastruktur och miljö vidtar tillräckliga åtgärder för att säkerställa att målet om en självfinansieringsgrad om 50 % nås.

För att uppnå granskningens övergripande syfte besvaras följande revisionsfrågor i granskningen:

- ▶ Har nämnden för trafik, infrastruktur och miljö en strategi som kan säkerställa att målet om självfinansieringsgrad kan uppnås?
- ▶ Har nämnden kartlagt vilka risker som finns för att självfinansieringsgraden inte kan uppnås?
- ▶ Har nämnden en ändamålsenlig hantering av den målkonflikt som kan finnas med ett ökat resande och budgethållning?
- ▶ Har nämnden säkerställt rimliga förutsättningar för att kunna hålla budgeten 2017?
- ▶ Vidtar nämnden tillräckliga åtgärder för att påverka kostnadsutvecklingen i de avtal som ersätts på "löpande räkning"?
- ▶ Har nämnden vidtagit erforderliga åtgärder för att motverka fordonsbrist inom tågtrafiken?
- ▶ Har nämnden säkerställt att adekvat kompetens finns tillgänglig vid upphandlingar?

Granskningen avgränsas till att omfatta det ansvar nämnden för trafik, infrastruktur och miljö har för den upphandlade kollektivtrafiken.

2.3. Genomförande

Granskningen har genomförts i form av intervjuer med nyckelpersoner och dokumentgranskning. Dels har intervjuer genomförts med politiker och tjänstepersoner med ansvar för kollektivtrafiken, dels har en kartläggning av styrdokument och övrigt underlag som bedömts relevanta för granskningens syfte och frågeställningar gjorts. Funktioner som intervjuats presenteras nedan. Granskade dokument framgår av referenslista i slutet av rapporten.

Följande funktioner har intervjuats:

- ▶ Ordförande regionstyrelsen
- ▶ Ordförande nämnden för trafik, infrastruktur och miljö
- ▶ 2e vice ordförande nämnden för trafik, infrastruktur och miljö
- ▶ Regiondirektör
- ▶ Trafikdirektör Länstrafiken
- ▶ Trafik- och planeringschef Länstrafiken
- ▶ Ekonomichef Länstrafiken

3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Regional utvecklingsstrategi för Region Jönköping 2025 (RUS)
- ▶ Regionalt trafikförsörjningsprogram i Jönköpings län

3.1. Regional utvecklingsstrategi

Den regionala utvecklingsstrategin antogs i juni 2013 och ska fungera som en vägvisare för länets samlade utvecklings- och tillväxtarbete.

Det långsiktiga målet som fastslås i utvecklingsstrategin lyder: *En snabbare, öppnare och smartare Region Jönköping.*

En av de sju framgångsfaktorerna som lyfts fram för att nå det långsiktiga målet rör kommunikationer. Här anges att *väl fungerande och ekologiskt hållbara kommunikationer inom regionen och med angränsande län är en förutsättning för att vidga de lokala arbetsmarknaderna och att därmed öka tillgången till attraktiva arbetsplatser för människor och kompetens för företag. Vidare fastslås att goda kommunikationer med hög tillgänglighet och kontinuerlig kollektivtrafik också är en förutsättning för att skapa en regional arena för olika arrangemang och kulturaktiviteter.*

3.2. Regionalt trafikförsörjningsprogram

Det reviderade regionala trafikförsörjningsprogrammet antogs under 2016. Programmet utgör en del av den regionala utvecklingsplaneringen och ska utgöra underlag för fysisk och annan samhällsplanering i regionen. Programmet ska beskriva mål och inriktning för all regional kollektivtrafik, det vill säga kollektivtrafik inom länet samt den kollektivtrafik över länsgräns som till störst del består av vardagsresande. Programmet har upprättats efter samråd med angränsande läns regionala kollektivtrafikmyndigheter samt med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv, resenärer och medborgare. I programmet fastslås verksamhetsidén för kollektivtrafiken:

Kollektivtrafiken ska ses som det naturliga resvalet och bedrivs med omtanke om kunderna samt erbjuda prisvärda, enkla och säkra resor.

Ett antal centrala målsättningar för kollektivtrafiken läggs fast i programmet. Dessa ska vara uppnådda till år 2025.

1. Resande

Att med år 2011 som basår utförs 60 % fler resor med kollektivtrafiken, totalt 25 miljoner resor (exklusive skolkortsresor¹) Detta innebär en fördubbling av resandet inom stadstrafiken och tågtrafiken samt en ökning på 25 % för resandet i regionbusstrafiken.

2. Kundnöjdhet

Att 65 % av alla tillfrågade länsinvånare ska vara nöjda eller mycket nöjda med den allmänna kollektivtrafiken, att 80 % av alla tillfrågade resenärer i den allmänna kollektivtrafiken ska vara nöjda eller mycket nöjda med den allmänna kollektivtrafiken, att 85%² av alla tillfrågade resenärer som nyttjar serviceresor ska vara nöjda eller mycket nöjda med serviceresorna.

3. Tillgänglighet/användbarhet

Att fler med olika funktionsnedsättningar ska kunna resa med den allmänna kollektivtrafiken.

4. Miljö/hållbart samhälle

Att all trafik inom den allmänna kollektivtrafiken körs med förnyelsebara drivmedel samt att energianvändningen per körd personkilometer minskat med minst 25 %³.

5. Skattesubventionsgrad⁴

Att den allmänna kollektivtrafiken över tid ska ha en skattesubventionsgrad på ca 50 %⁵.

¹ Skolkort används för resor till och från skolan och är ett kommunalt kostnadsansvar. Kommunerna köper skolkort av JLT till en pris som motsvarar full kostnadstäckning.

² Målsättningen har justerats ned från 92 % till 85 %.

³ Målsättningen har justerats upp från 20 % till 25 %.

⁴ I det reviderade trafikförsörjningsprogrammet som antogs 2016 uttrycks målet om självfinansieringsgrad istället i termen av skattesubventionsgrad. Då det långsiktiga målet är en skattesubventionsgrad på ca 50 % innebär detta att även självfinansieringsgraden långsiktigt ska ligga på ca 50 %. Då målet i det underlagsmaterial vi tagit del av samt i samband med intervjuer med tjänstepersoner vid JLT uttrycks i termer av självfinansieringsgrad har vi i föreliggande rapport valt att nyttja begreppet.

⁵ Som en kommentar till målet anges i trafikförsörjningsprogrammet att målet ska uppnås sedan åtgärderna för ett ökat resande etablerats och utvecklats. Initialt kommer kostnaderna övergångsvis kunna vara högre då de nya satsningarna görs.

Ett antal väsentliga strategier och framgångsfaktorer lyfts för att nå målen. Områden som nämns är *regional tillväxt, samhällsplanering, infrastruktur och roller samt principer för trafikeringsupplägg samt nivåindelning*. Framgångsfaktorer som lyfts rör bland annat hög turtäthet samt attraktiva restider, investeringar i infrastruktur såsom elektrifiering av järnväg, utbyggnad av bytespunkter och pendlingsparkeringar. En ytterligare faktor som tas upp är *miljö*, där ambitiösa mål vad gäller förnyelsebara drivmedel samt energibesparande teknik ska ge kollektivtrafiken förutsättningar att vara ett attraktivt alternativ för framtidens resenärer.

4. Utfall och måluppfyllelse 2016

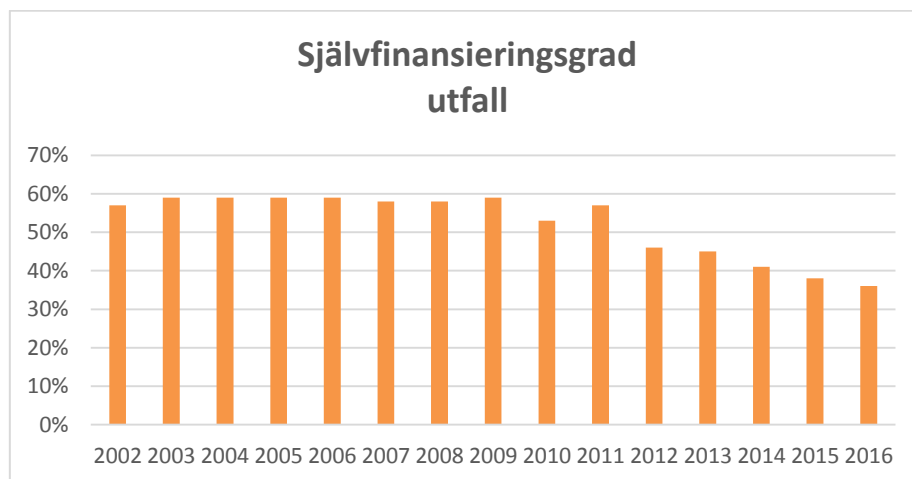
JLT redovisar för 2016 en negativ avvikelse från budget med 44,1 mnkr. 34,4 mnkr av underskottet härrör från allmän kollektivtrafik.

De långsiktiga strategiska målen bryts årligen ner till mål för året. Måluppfyllelsen mäts i samband med årsredovisning. I tabellen nedan framgår måluppfyllelse för 2016 i relation till såväl de långsiktiga strategiska målen (som tagit avstamp i 2011 års nivåer) som delmålen för 2016.

Strategiskt långsiktigt mål 2025	Delmål 2016	Resultat 2016	Kommentar
25 miljoner årliga resor med kollektivtrafiken (exkl. skolkortsresor) Detta innebär en fördubbling av resandet inom stadstrafik och tågtrafik samt ökning på 25 % för resande i regionbusstrafik.	3,5 % ökning jämfört med föregående år	9,8 % ökning	Delmål nått. Total ökning på 1,6 miljoner resor. 1,2 miljoner av dessa är resor med ungdomskort. Resandeökning exkl. ungdomsresor uppgår till ca 2 %. Under 2016 genomfördes totalt 22,2 miljoner resor.
65 % av alla tillfrågade länsinvånare ska vara nöjda eller mycket nöjda med den allmänna kollektivtrafiken.	60 %	50 %	Delmål ej nått.
80 % av alla tillfrågade resenärer i den allmänna kollektivtrafiken ska vara nöjda eller mycket nöjda med den allmänna kollektivtrafiken.	73 %	67 %	Delmål ej nått.
85 % av all tillfrågade resenärer som nyttjar serviceresor ska vara nöjda eller mycket nöjda med serviceresorna.	85 %	83 %	Mål ej nått.
Att fler med olika funktionsnedsättningar ska kunna resa med den allmänna kollektivtrafiken.			Delmål för 2016 finns ej och har ej mätts för året.
All trafik inom den allmänna kollektivtrafiken körs med förnyelsebara drivmedel.	Tåg: 60 % Regionbuss: 50 % Stadstrafik: 90 %	Tåg: 64 % Regionbuss: 77 % Stadstrafik: 88 %	Delmålen nås utom för stadstrafiken i Jönköping.
Energianvändningen per körd personkilometer minskat med minst 25 %.	0,275 kWh/pkm	0,25 kWh/pkm	Delmålet ej uttryckt på samma sätt som det långsiktiga målet. Delmål för året nått.
Att den allmänna kollektivtrafiken över tid ska ha en skattesubventionsgrad på ca 50 %.	40 % (självfinansiering)	36,3% (självfinansiering)	Delmål ej nått. Målet uttrycks i nivå av självfinansiering.

5. Målet om självfinansieringsgrad har varit svårt att nå

Diagrammet nedan visar kollektivtrafikens självfinansieringsgrad⁶ sedan 2002. Målet om en självfinansieringsgrad om 50 % fastställdes i samband med att trafikförsörjningsprogrammet antogs 2012. Självfinansieringsgraden har dock mätts även tidigare, då länstrafiken drevs i bolagsform.



Delmålet för 2016 var att nå en självfinansieringsgrad på 40 %. Resultatet för året är en självfinansieringsgrad på 36,3 %. Målet för 2017 har satts till 40 %.

Jönköpings länstrafik (JLT) har identifierat de fyra faktorer som mest påverkat självfinansieringsgraden under de senaste åren. Dessa är hur JLT hanterat ersättning för tågunderhåll/hyra, minskningen av statsbidrag genom åren, införande av ungdomskortet samt ökade kostnader för kollektivtrafiken. För att på ett korrekt sätt kunna jämföra tidigare års självfinansieringsgrad med dagens menar JLT att hänsyn ska tas till dessa faktorer. Nedan ges en kortfattad beskrivning av vad varje faktor innebär och på vilket sätt den har påverkat självfinansieringsgraden.

5.1. Ersättning för tågunderhåll/hyra

Tidigare har JLT fakturerat operatören för tågunderhåll och tåghyra. Samtidigt har operatören fakturerat JLT för ersättning för själva trafiken, vilket inneburit att då kostnader för tågunderhåll och tåghyra ökat har också operatören fakturerat större summor för drift. Detta ledde till ökad omsättning och en högre självfinansieringsgrad, utan att intäkterna egentligen ökade. 2014 tog en annan tågoperatör över verksamheten med en annan typ av avtal där hanteringen av tågunderhåll/hyra ändrades på så sätt att JLT bekostar underhåll och hyra utan vidarefakturering, vilket leder till en lägre självfinansieringsgrad jämfört med tidigare avtal. Verksamheten fastslår att om ersättningen för tågunderhåll/hyra hanterats på samma sätt som idag redan tidigare hade självfinansieringsgraden från tidigare år varit lägre.

5.2. Statsbidragen har minskat

Staten lämnar bidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar. Bidrag lämnas bland annat för byggande av väg- och gatanläggningar för regional och lokal kollektivtrafik,

⁶ Den andel av total kostnad som täcks av intäkterna.

byggande av spåranläggningar, stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser samt för åtgärder för ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken för funktionshindrade resenärer. I viss utsträckning ställs krav på samordning för att bidrag ska lämnas. Övriga krav som ställs för att erhålla statsbidrag är att trafiken inte kan bedrivas på kommersiella grunder men att den ändå är motiverad ur tillgänglighetssynpunkt samt att trafiken är av interregional karaktär. För JLTs del är det bland annat sträckan Nässjö-Halmstad samt via samarbetet med Västtrafik och sträckorna Göteborg-Nässjö och Töreboda-Nässjö som har genererat statsbidraget. Sträckan förbättrar tillgängligheten mellan Jönköpings och Hallands/Västra Götalands län. Sträckan Nässjö-Halmstad ger en minskad restid på upp till två timmar till följd av komplicerade alternativa resvägar via Falköping och Göteborg. Vidare finns kriterier rörande restid till och från Stockholm, möjlighet för internationella resor samt tillgänglighet till andra storstäder, sjukhus och universitet. På sträckan Nässjö-Halmstad är det Hylte kommun som haft sämst tillgänglighet och genererat statsbidraget. Trafikverket har dock konstaterat att även med bidraget uppfyller inte resandet från Hylte kommun (Hyltebruk) till Stockholm och Arlanda flygplats kriterierna som motiverar bidraget. Till följd av detta kommer Trafikverket inte framgent att bevilja bidrag för sträckan.

2006 uppgick det erhållna statsbidraget till 48 mnkr. Därefter har det minskat årligen och 2017 uppgår bidraget till dryga 3 mnkr, enligt tabellen nedan. Under 2018 förväntar sig JLT ingen statlig medfinansiering.

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bidrag mnkr	48	46	45	45	29	12	12	12	11	8	3	3	0

Bortses från statsbidraget nås sedan 2002 målet om självfinansiering på 50 % endast 2011. Enligt intervjuade tjänstepersoner vid JLT beror det på operatörsbytet som gjordes inom stadstrafiken under 2011, vilket medförde att den operatör som drog sig ur kontraktet tvingades ersätta JLT, vilket gjorde att självfinansieringsgraden ökade markant det året.

5.3. Införande av ungdomskort ökade resandet men inte intäkterna

Ungdomskortet infördes 2015, i samband med omläggningen av zoner, taxor och reseprodukter. För att finansiera ungdomskortet öronmärktes 9 mnkr av de 25 mnkr JLT fick i utökningsramen för året. Tillägget medförde att självfinansieringsgraden sjönk. Den budgeterade resandeökningen skulle enligt planen generera ca 7 mnkr ytterligare i biljettintäkter under 2015. Den uppnådda resandeökningen berodde dock i störst utsträckning på resor som gjordes med det nya ungdomskortet. Till följd av detta ökade inte biljettintäkterna i takt med resandeökningen.

Under hösten 2016 höjdes priset för ungdomskortet med 16 %, från 150:- till 175:-. Enligt uppgift hade ungdomskortet redan från start behövt kosta 250:- för att satsningen skulle ha finansierat sig själv, och ännu mer för att ha genererat intäkter till verksamheten.

5.4. Ökade kostnader för kollektivtrafik

Sedan 2011 har kostnaderna ökat och årligen överstigit budget. Intäkterna har inte ökat i samma takt som kostnaderna och kostnadsökningen har lett till att självfinansieringsgraden har sjunkit. Verksamheten har identifierat ett antal faktorer till varför kostnaderna har ökat mer än budget. Några av dessa är:

Operatörsbyte för stadstrafiken 2011

2008 började en ny operatör utföra stadsbusstrafik i Jönköping. Under 2011 avbröt operatören avtalet, och för detta ersattes JLT. En ny upphandling genomfördes och den nya operatören trädde i trafik i juni 2011. Avtalet med operatören går ut 2019. Inför kommande upphandling görs en omfattande kartläggning av trafiken.

Banarbete

Trafikverket genomför banarbete på ett antal tågsträckor. Till följd av detta tvingas JLT sätta in ersättningsbussar på sträckorna, vilket genererar merkostnader då såväl tågoperatören som företaget som tillhandahåller ersättningsbussarna kompenseras.

Höjda banavgifter och höga bränslekostnader

Trafikverket fakturerar JLT för nyttjande av järnvägen. Flera olika avgifter tas ut, bland annat tåglägesavgift, spåravgift och avgift för tillgång till el vid uppställning. Avgifterna har ökat de senaste åren. Detta gäller särskilt tåglägesavgifterna på södra stambanan samt emissionsavgifter⁷ för dieseltågen. Rörande bränslekostnaderna är det framför allt kostnaderna för dieselolja som ökat mer än beräknat.

Ny tågoperatör 2014

JLT ingick 2010 avtal med en operatör om utförande av regional tågtrafik, det så kallade Krösatågen Original. Till följd av tvist och skiljedom upphörde operatören att utföra trafikuppdraget den 28 februari 2014. På kort tid tvingades JLT genomföra en direktupphandling av tågtrafiken med trafikstart 1 mars 2014. Mot bakgrund av den korta tid som förelåg till trafikstart bedömdes det enda alternativet vara att låta en annan operatör ta över befintligt uppdrag/avtal, med endast smärre justeringar, och utföra tågtrafiken. En grund för tvisten var att den föregående operatören successivt höjt lönerna för personalen vilket lett till att JLT tvingats betala ut högre ersättning är planerat. Då avtalet togs över av den nya operatören låg de högre lönenivåerna fast. Den open booklösning som valdes uppges av intervjupersonerna ha varit nödvändig för att så snabbt som möjligt få en ny operatör på plats. Open book innebär att operatören åtar sig att öppet redovisa alla kostnader som uppstår vid genomförande av uppdraget. Detta har dock inneburit högre kostnader för tågtrafiken, då ersättning sker på löpande räkning. En positiv aspekt på open-booklösningen är att JLT erhåller bra underlag rörande kostnader för tågtrafiken inför kommande upphandling. Den operatör som valdes opererade redan i andra regioner i anslutning till Region Jönköping, bland annat utförde operatören trafik på det område som kallas Krösatåg Syd.

Inom ramen för open booklösningen har beställaren (JLT) rätt att verifiera alla uppkomna kostnader hos operatören. Operatören ska vidare samråda med beställaren innan beslut fattas i frågor som representerar större ekonomiska värden. Beställaren ska ge sitt godkännande innan beslut tas om större kostnader. Beställaren måste dock uppge sakliga skäl till att motsätta sig föreslagna investeringar eller avtal. I ett antal punkter preciseras vilka kostnader avtalet omfattar. Kostnader för utförande av ersättningstrafik med buss och taxi ersätter JLT operatören med ett administrativt påslag. Operatören fakturerar JLT månatligen i enlighet med en fastställd referenskostnad. Avstämning mot verkligt utfall ska ske månatligen i efterskott. Vid differenser ska operatören debitera/kreditera JLT på nästkommande faktura.

⁷ Avgiften baseras på utsläpp av koldioxid och kväveoxider.

I avtalet finns inbyggda incitament för besparingar. Vid årlig summering av kostnader görs en jämförelse mot en fastställd referenskostnad. Om den totala kostnaden visar på kostnadsbesparing ska operatören tillgodoräknas 60 % av besparingen som en incitamentsersättning. Utöver detta finns även särskilda skrivningar om kvalitetsbonus samt risker för avdrag för kvalitetsviten. Kvalitetsområdena som mäts och som kan ge bonus är punktlighet, ombordpersonal, information och fordon. Kvalitetsmätningar genomförs av ett fristående företag två gånger per år. Resultatet från mätningarna ligger till grund för kvalitetsbonus. Viten kan utgå vid försummelse från operatörens sida och utgår från inställd tur samt utebliven tågvärd. Olika stora viten utgår beroende på vilken sträcka som berörs. Vitesstorleken beräknas utifrån sträckans längd.

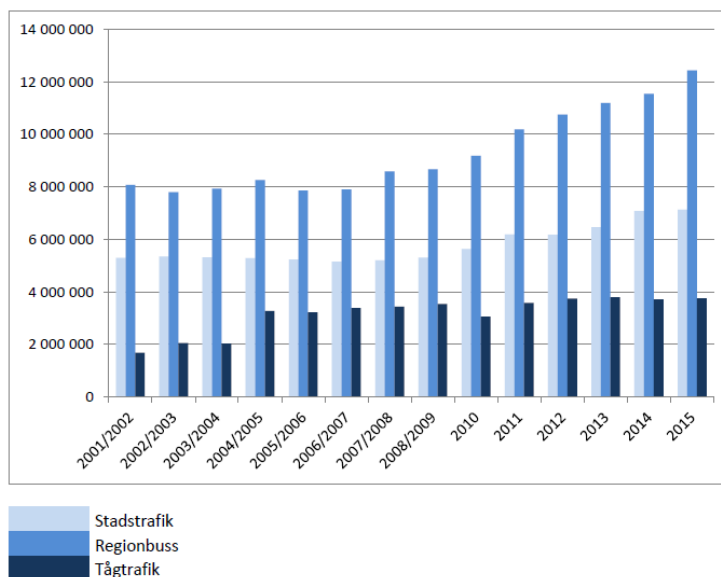
Kontraktet skrevs på fyra år. Anledningen till detta uppges delvis vara att inga företag vill anta dylika uppdrag under kortare tid än fyra år. Dessutom sammanfaller upphandlingen av ny operatör med upphandlingen av operatör för Krösatåg Syd, vilket anses vara positivt.

Ny tågoperatör Västtågen

I december 2015 startade SJ uppdraget att köra för Västtågen. Två av sträckorna går in i Jönköpings län. För den delen betalar JLT Västtrafik. En ny avtalskonstruktion samt ett nytt samverkansavtal mellan länen samt höjda kostnader överlag har medfört att JLTs kostnader för Västtågen har ökat med över 20% jämfört med tidigare avtal.

Produktionskilometer

En faktor som varit bidragande till kostnadsökningen är den ökade produktionen av trafik. I diagrammet nedan framgår antalet körda kilometer med de olika trafikslagen mellan 2001 och 2015.



Diagrammet tydliggör att en markant ökning av stadsbuss- och regionbusstrafik har skett sedan 2010, vilket har lett till ökade kostnader för busstrafiken. Vad gäller stadstrafiken har antalet vagnkilometer ökat med ca 1,5 miljoner km från 2010 till 2015. Motsvarande siffra för regionbusstrafiken är 3,2 miljoner km. Ökningen har skett enligt målen i trafikförsörjningsprogrammet, och har finansierats med de årliga tillskottet på 25 mnkr. Tågtrafikens ökning mellan 2010 och 2015 är cirka 700.000 kilometer.

5.5. Strategier för att nå målet om självfinansieringsgrad

I det regionala trafikförsörjningsprogrammet görs en grov uppskattning av den redovisade trafikutvecklingens ekonomiska konsekvenser. Driftkostnaderna uppskattas, med 2011 som basår, öka med upp till 600 mnkr år 2025. Utöver detta tillkommer inflationsuppräknings och kostnader för de investeringar av bland annat infrastruktur och i vissa fall fordon som ska möjliggöra den utökade trafiken. Med den långsiktiga målsättningen om en självfinansieringsgrad på 50 % innebär detta ett ökat finansieringsbehov om ca 300 mnkr i årliga driftsbudgetmedel. Detta motsvarar en genomsnittlig utökning med ca 25 mnkr per år i 2011 års priser. Initialt, för att finansiera trafikutvecklingen har nämnden erhållit ett årligt tillskott till budget om 25 mnkr, de senaste tre åren. Även för 2018 planeras ett tillskott om 25 mnkr. Detta medför att under dessa år kommer självfinansieringsgraden av kollektivtrafiken att minska.

I trafikförsörjningsprogrammet redovisas fyra olika vägar för finansiering av trafikutvecklingen:

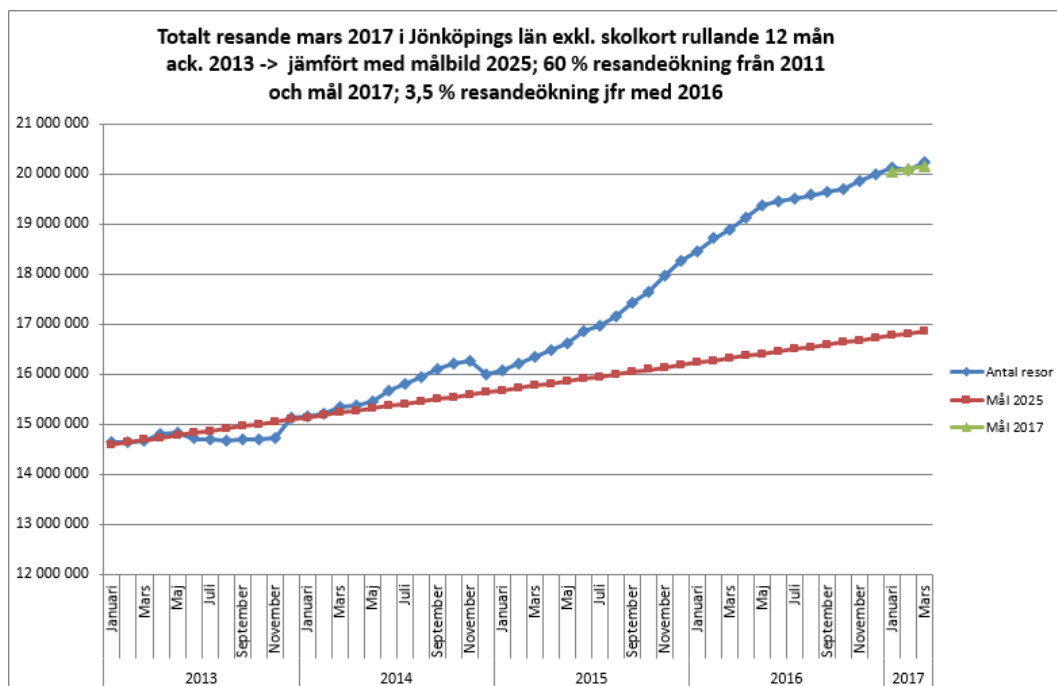
1. Finansiellt utrymme skapas inom befintlig verksamhet via effektiviseringar, t.ex. högre nyttjande, och/eller omprioriteringar, t.ex. flytta trafik till områden med större reseunderlag eller att ersätta kostnadskrävande trafikslag med mindre kostnadskrävande.
2. Biljettpriserna höjs mer än kostnadsutvecklingen för branschen.
3. Regionen skapar nytt finansiellt utrymme.
4. Andra finansiärer bidrar till den utökade kollektivtrafiken eftersom dessa intressenter kommer att få nytta av de satsningar som görs.

I programmet anges att en kombination av ovanstående alternativ sannolikt är att föredra. Nedan presenteras de strategier som finns för de olika punkterna 1-4 enligt ovan.

Skapa finansiellt utrymme via effektiviseringar

Det är i huvudsak ett ökat resande som enligt nämnden ska göra att målet nås. Initialt kommer kostnaderna att kunna vara högre då de nya satsningarna görs. Trafiken ska ha en utvecklingskraft som åstadkommer tillräckliga intäkter för att nå det långsiktiga målet.

Diagrammet nedan visar det totala antalet resor (exkl. skolkortsresor) mätt rullande under de senaste 12 månaderna (mars 2016-mars 2017), jämfört med den nödvändiga resandeökningen som krävs för att nå målet om 25 miljoner resor under 2025. Under 2015 och 2016 kan konstateras att en tydlig ökning av antalet resor har skett. Detta beror enligt uppgift på införandet av ungdomskortet, vilket genererade en kraftig ökning av antalet genomförda resor. Till följd av det låga priset på ungdomskortet innebär det dock ingen markant ökning av intäkterna. Vidare är det av vikt att konstatera att en ökning av antalet genomförda resor inte nödvändigtvis i lika stor utsträckning genererar ökade intäkter. Det är framför allt resor med periodkort som ökat, vilket innebär att det i huvudsak är antalet fler sålda periodkort som genererar intäktsökningen och inte antalet fler genomförda resor.



Med den trafik som finns i dag upplevs målet om självfinansieringsgrad av intervjuade tjänstepersoner inte realistiskt nåbart till och med 2025 utan att omfattande förändringar görs i utbudet av trafik alternativt kraftigt höjda biljettpriser. Såväl politiker i nämnden som tjänstepersoner vid JLT konstaterar att omfattande justeringar av trafikutbudet behöver göras. Kostnaderna har ökat kraftigt framför allt för tågen under senare år. Det finns tåglinjer där bussar trafikerar samma sträcka. Från tjänstemannahåll kommer förslag tas fram som innebär neddragningar av tågtrafiken på dessa linjer.

För att informera nämnden har särskilt underlag tagits fram rörande kostnadstäckningen för linjer med lågt resande. Under 2016 kördes totalt nio linjer med en kostnadstäckning understigande 15 %, dvs att självfinansieringsgraden för dessa linjer understeg 15 %. Intäkterna från dessa linjer var ca 1,5 mnkr medan kostnaderna för samma linjer uppgick till 14,7 mnkr. För sex av de nio linjerna har färre än 10 resenärer per tur i genomsnitt uppmätts.

Motsvarande beräkning har redovisats nämnden för linjer med en kostnadstäckning understigande 20 %. 19 linjer har under 2016 körts med en kostnadstäckning under 20 %. Endast två av dessa linjer har haft ett genomsnittligt antal resande per tur överstigande 15 personer. Intäkterna för de 19 linjerna har under året uppgått till 16,8 mnkr medan kostnaderna för samma linjer uppgått till ca 105,5 mnkr.

Det understryks dock att det även framgent kommer att finnas trafik som har en högre skattesubventionsgrad (dvs lägre självfinansieringsgrad) än målsättningen, detta på grund av att de uppfattas som systemviktiga, dvs att de behövs för att binda ihop viktiga punkter inom och mellan kommuner och regioner.

Några beslut har inte fattats rörande neddragningar av linjer och/eller indragningar av turer, varken rörande busstrafik eller tågtrafik.

Höjning av biljettpriser

Tabellen nedan presenterar bland annat produktionskostnader och självfinansieringsgrad per trafikslag för 2016.

	Biljettintäkt exkl moms 2016	Produktion i vagnkilometer 2016	Produktionskostnad 2016	Produktionskostnad per vagnkilometer	Självfinansiering 2016
Stadstrafik Jönköping	127 129 772 kr	7 017 246 km	250 796 372 kr	35,7 kr	50,5 %
Regionbusstrafik	81 269 178 kr	12 460 047 km	289 842 025 kr	23,3 kr	28 %
Krösatåg	46 791 935 kr	2 821 378 km	196 847 543 kr	69,8 kr	23,7 %

Av tabellen framgår att uppdelat på trafikslag når stadstrafiken i Jönköping målet om självfinansieringsgrad, medan såväl regionbusstrafiken som tågtrafiken ligger förhållandevis långt från målet. Det framgår också att tågtrafiken har de högsta kostnaderna per producerad kilometer trafik.

Höjning av biljettpriserna diskuteras enligt uppgift från intervjupersonerna förhållandevis ofta i nämnden. I juni 2016 lade nämnden förslag om att höja taxorna. Förslaget röstades dock ner av fullmäktige som är den instans som slutligen beslutar om biljettpriserna. Några ytterligare beslut om höjningar sedan den senaste höjningen i samband med tidtabellsskiftet och i samband med budget för 2017 har inte fattats. Det uppges vara en politiskt komplicerad fråga. Intervjuade tjänstepersoner anser att om inte biljettpriserna höjs mer än med den normala indexuppräknningen kommer ytterligare ett par miljoner resenärer krävas för att målet om självfinansiering ska kunna nås, vilket bedöms vara orimligt. De senaste åren har ett flertal kampanjer riktade mot bilister genomförts i syfte att öka resandet och marknadsandelen. Dessutom kommer en riktad marknadsföringskampanj till personer över 70 år genomföras under 2017 för att undersöka hur många potentiella resenärer det finns i det åldersspannet.

Regionen skapar nytt finansiellt utrymme samt andra finansiärer bidrar till den ökade kollektivtrafiken

Nytt finansiellt utrymme beslutas av fullmäktige. Sedan 2013 skjuts 25 mnkr till årligen för att bidra till finansieringen av den utvecklade kollektivtrafiken.

Andra finansiärer kan bidra till den ökade kollektivtrafiken. Detta kan till exempel göras genom att kommunerna köper trafik eller finansierar andra reseprodukter, såsom skolkort och seniorkort. Annat samarbete med privata aktörer, t.ex. större företag, kan bli aktuellt genom att dessa ser en nytta i att delfinansiera trafik inom ett speciellt område, till exempel som följd av att företaget önskar miljöprofilera sig.

5.6. Identifierade risker

JLT har identifierat ett antal risker i verksamheten som kan komma att leda till att självfinansieringsgraden sjunker. De mest väsentliga riskerna presenteras nedan.

Fördröjningseffekter i samband med utökat linjenät

Om satsningar görs för att utöka resandet med ytterligare linjer och turer innebär detta omfattande kostnader, som uppstår omgående. Det ökade resandet uppstår inte lika omgående utan det tar enligt intervjupersonerna tid för resenärer att hitta de nya linjerna och turerna. En uppskattning som görs är att det tar 3-4 år innan resenärerna fullt ut har upptäckt en ny linje och reser med den kontinuerligt. Här finns alltså en omfattande fördröjningseffekt vilket innebär att det tar ett antal år dels innan intäkterna uppstår och dels innan det är möjligt att utvärdera om linjen bär sig ekonomiskt och är värd att fortsätta trafikera.

För dyr och för mycket tågtrafik

Intervjupersonerna konstaterar att tågtrafiken är ca 3 gånger så dyr som busstrafiken. Regionen har en förhållandevis omfattande tågtrafik och i relation till befolkningsunderlaget är regionen tågtät. Flera linjer finns som inte genererar intäkter. Vidare är inte samtliga linjer elektrifierade vilket förutom att det är dåligt ur miljöhänseende också innebär stora kostnader med andra typer av tågset samt bränslekostnader. För att kunna nå målet om självfinansieringsgrad uppger intervjuade tjänstepersoner att en omfattande översyn över tågtrafiken behöver göras, framför allt på de ickeelektrifierade sträckorna.

Fordonsbrist inom tågtrafiken

Under hösten och vintern 2016 nödgades JLT sätta in ersättningstrafik till följd av fordonsbrist. Framför allt rörde detta tågtrafik på banor med dieseldrivna tåg. JLT äger tio dieselfordon och om åtta av dessa är i drift ska ingen ersättningstrafik vara nödvändig. Det innebär att det finns två reservfordon till åtta fordon i trafik, vilket motsvarar en fordonsreserv på 25 %. Enligt uppgift från intervjuade tjänstepersoner anses i branschen en fordonsreserv på 10 % vara rimlig. Under vintern och våren har endast sex av de tio tågen varit i drift vilket lett till omfattande ersättningstrafik och ökade kostnader. En anledning uppges vara olyckliga omständigheter på kort tid. En motorbrand följdes på kort tid av en påkörning vilket lett till att två tåg har behövt tas ur bruk. Den huvudsakliga anledning till varför ersättningstrafiken varit nödvändig uppges bero på brister hos den upphandlade verkstaden som ansvarar för reparation och underhåll av tågen. Verkstaden uppges inte ha levererat enligt avtal och reparationer och underhållsinsatser på tågen har tagit betydligt längre tid än planerat och avtalat.

Dialog har förts med verkstaden och uppfattningen är nu att verksamheten förefaller vara på väg åt rätt håll och säkrare leverans i enlighet med avtal har under senare tid kunnat konstateras. Anledning till bristerna under vintern och våren uppges i huvudsak bero på personalförändringar hos verkstaden.

I samband med bristerna hos leverantören konstaterades att avtalen inte är konstruerade på ett bra sätt. Det pågår arbete med att utreda huruvida det är möjligt att kräva ersättning från verkstaden för de kostnader JLT haft till följd av att verkstaden brutit mot avtalet. Skrivningar om viten finns i avtalet. Avtalet löper till och med december 2018.

Avtalet med tågentreprenören är så konstruerat att även om tågen inte körs tvingas JLT ersätta entreprenören för kostnader för tågpersonalen. Då ersättningsbussar tas in uppstår alltså dubbla lönekostnader, dels för ersättningsbussarnas personal och dels för tågentreprenörens personal.

6. Upphandlingskompetensen har förstärkts

JLT står inför flera upphandlingar av kollektivtrafiken. Såväl regionbusstrafiken som stadstrafiken i Jönköping som tågtrafiken ska upphandlas.

Intervjuade tjänstepersoner inom JLT bedömer att regionens egen inköpsavdelning inte har den kompetens som är nödvändig vid upphandling av kollektivtrafik varför verksamheten normalt tar in konsulter med god erfarenhet av upphandlingar på kollektivtrafikområdet då upphandlingar ska göras. Upphandlingskonsulterna har bytts ut under senare år till följd av att annan och mer kvalificerad kompetens behövs. Nuvarande upphandlingskonsulter är specialister på upphandlingar inom trafikområdet och intervjuade tjänstepersoner upplever att kvaliteten på upphandlingsunderlag samt genomförande av upphandlingar har förbättrats sedan de nya konsulterna börjat anlitas. Vidare nyttjar JLT särskild juridisk kompetens i

samband med upphandlingar. En advokatfirma med omfattande kompetens inom området upphandlingsrätt konsulteras vid behov.

7. Svar på revisionsfrågorna och bedömning

I avsnittet nedan ges kortfattade svar på granskningens revisionsfrågor. Avslutningsvis görs en sammanfattande bedömning som tar avstamp i granskningens övergripande syfte samt svaren på revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Svar
Har nämnden för trafik, infrastruktur och miljö en strategi som kan säkerställa att målet om självfinansieringsgrad kan uppnås?	Nej. Strategier diskuteras och nämnden känner till utmaningarna med att nå målet. Beslut om höjning av biljettpriser föreslogs av nämnden i juni 2016 men fullmäktige avslog förslaget. Beslut om neddragning av trafik, som enligt tjänstepersonerna är vad som krävs, har inte fattats. Enligt uppgift kommer dock nämnden föreslå höjningar av biljettpriserna utöver indexuppräknigen i samband med att budgetförslaget för 2018 läggs.
Har nämnden kartlagt vilka risker som finns för att självfinansieringsgraden inte kan uppnås?	Ja, nämnden har dels identifierat de faktorer som i störst utsträckning påverkat självfinansieringsgraden, dels de huvudsakliga risker som finns för att målet inte ska nås framgent.
Har nämnden en ändamålsenlig hantering av den målkonflikt som kan finnas med ett ökat resande och budgethållning?	Nej. Målet om ökat resande förefaller vara det prioriterade målet. Vår bedömning är att strävan efter att nå målet sker på bekostnad av såväl budgethållning som målet om självfinansieringsgrad.
Har nämnden säkerställt rimliga förutsättningar för att kunna hålla budget 2017?	Nej. Det finns en åtgärdsplan för att nå budget i balans. Två områden tas upp i den; <ul style="list-style-type: none"> - Biljettpriserna måste höjas med mer än normal indexuppräkning - Kollektivtrafiken måste reduceras och linjer som inte bär sig eller inte är strategiskt viktiga måste få reducerad trafik eller läggas ned <p>Beslut om att genomföra detta har inte fattats.</p>
Vidtar nämnden tillräckliga åtgärder för att påverka kostnadsutvecklingen i de avtal som ersätts på "löpande räkning"?	Ja. Open book innebär att operatören öppet redovisar alla kostnader som uppstår vid genomförande av uppdraget. Nämnden har viss möjlighet att påverka kostnadsutvecklingen, då operatören ska samråda med beställaren innan beslut fattas i frågor som representerar större ekonomiska värden. JLT ska ge sitt godkännande innan beslut tas om större kostnader. Vidare finns i avtalet inbyggda incitament för kostnadsbesparingar.
Har nämnden vidtagit erforderliga	Nämnden har inte vidtagit några särskilda åtgärder

<p>åtgärder för att motverka fordonsbrist inom tågtrafiken?</p>	<p>för att motverka framtida fordonsbrist inom tågtrafiken. Fordonsbrist uppstod till följd av flera tågincidenter på kort tid, samt på grund av brister hos den upphandlade verkstaden. Under en period var endast 6 av 10 dieseldrivna tåg i drift. Fordonsreserven uppgår dock till 25%, vilket bör ställas i relation till de 10% som anses vara normalt i branschen. Verkstaden som ansvarar för underhåll har nu börjat leverera bättre och i enlighet med avtal.</p>
<p>Har nämnden säkerställt att adekvat kompetens finns tillgänglig vid upphandlingar?</p>	<p>Ja. Nämnden tar in externt konsultstöd vid kollektivtrafikupphandlingar. Konsulterna uppges vara specialister på upphandlingar inom kollektivtrafikområdet. Särskild kompetens inom upphandlingsrätt nyttjas även i samband med upphandlingar.</p>

Granskningens övergripande syfte har varit att ge revisorerna underlag att bedöma om nämnden för trafik, infrastruktur och miljö vidtar tillräckliga åtgärder för att säkerställa att målet om en självfinansieringsgrad om 50 % nås.

Vår övergripande bedömning är att nämnden inte vidtar tillräckliga åtgärder för att säkerställa att målet om en självfinansieringsgrad om 50 % nås. Vi gör bedömningen utifrån det faktum att nämnden, trots omfattande underlag rörande vilka åtgärder som behöver vidtas för att målet om självfinansieringsgrad ska kunna nås, inte har beslutat om höjda biljettpriser och inte beslutat om neddragningar av linjer och turer som inte bär sig ekonomiskt. Här är dock viktigt att påminna sig om att nämnden i juni 2016 föreslog höjningar av biljettpiserna men att dessa röstades ner av fullmäktige. Målet för 2016, om en självfinansieringsgrad på 40 %, nåddes inte.

I motsats till detta har nämnden infört ungdomskort till subventionerat pris samt har diskuterat ett införande av ett seniorekort. Vår bedömning är att införandet av ungdomskortet gjorts för att locka fler resenärer och för att nå resandemålet. Initiativet bidrar dock inte till att nå målet om självfinansieringsgrad. För detta hade priset på ungdomskortet behövt vara betydligt högre samt genererat fler resenärer. Vi bedömer att det finns en konflikt mellan målet om resandeökning och målet om självfinansieringsgrad. Vi konstaterar att nämnden i stor utsträckning förlitar sig på de fördröjningseffekter som finns i samband med utökad trafik. Det konstateras att det tar 3-4 år innan resenärer fullt ut har upptäckt en ny linje och reser med den kontinuerligt. Detta betyder att det tar ett antal år innan en ny linje genererar intäkter, alternativt innan det kan konstateras att linjen inte bär sig ekonomiskt. Vår bedömning är att nämnden i för stor utsträckning förlitar sig på att de linjer som finns inom några år kommer att börja generera större intäkter och på så vis kommer att bidra till ökad självfinansiering.

Jönköping den 5 september 2017

Anders More
EY

Källförteckning

Regional utvecklingsstrategi för Region Jönköping 2025

Regional transportplan Jönköpings län 2014-2025

Regionalt trafikförsörjningsprogram i Jönköpings län, antaget september 2012, reviderat 2016

Budget med verksamhetsplan Region Jönköpings län 2016

Budget med verksamhetsplan Region Jönköpings län 2017

Verksamhetsberättelse 2016, Länstrafiken

Avtal länsbusstrafik mellan Jönköpings länstrafik AB och Buss i Väst AB, Länsbussar 2010 – Dnr. 08/310, förlängning av avtal – daterat 2015-06-18

Avtal Stadstrafiken i Jönköping Dnr: 10/160, mellan Jönköpings Länstrafik AB och Keolis Sverige AB

Avtal om utförande av regional tågtrafik inom Krösatågssystemet mellan Landstinget i Jönköpings län genom Jönköpings Länstrafik (...m.fl.) och Veolia Transport Sverige AB, 2014-02-28 (inklusive bilagor)

Avtal tågtrafik Nässjö-Halmstad 12.12.2015 – 15.12.2018
Presentationsmaterial Nässjö-Halmstad, Trafikverket, 20140509

Projektspecifikation, Upphandling Serviceresor 2018, Landstinget i Jönköpings län, Jönköpings länstrafik, 2017-03-13

Resultatanalys Länstrafiken 2016
Resultatanalys allmän kollektivtrafik 2016
Linjestatistik 2016
Påstigande per mil 2016
Statistik rullande 12 månader
Självfinansieringsgrad JLT, analys, 2016-09-29