

Nämnd för Trafik, infrastruktur och miljö §§ 22-36

Tid: 2015-04-14 kl. 13.00-16.10

Plats: Rosensalen, Rosenlunds vårdcentrum

§ 27
RJL
2015/
90

Revisionsrapport ”Förstudie av kollektivtrafiken”

Nämnden för trafik, infrastruktur och miljö föreslår regionstyrelsen besluta

- överlämna föreliggande skrivelse som svar på revisorernas granskningsrapport.

Sammanfattning

Regionens revisorer har genomfört en förstudie gällande kollektivtrafiken där syftet varit att bedöma om regionstyrelsen har identifierat och hanterat de risker som finns inom regionens ansvar för kollektivtrafiken. Resultatet av förstudien ska ligga som grund för revisorernas ställningstagande till en eventuell fördjupad granskning och vad den i så fall ska inriktas på.

Information i ärendet

Revisorernas bedömning är att de utmaningar som regionen har att hantera vad gäller ansvaret för kollektivtrafiken i huvudsak framgår av det Regionala trafikförsörjningsprogrammet men att dessa inte redovisas på ett strukturerat sätt. Risker i förhållande till målen är ej definierade.

I tjänsteskrivelse redovisas att trafikförsörjningsprogram kommer att revideras under året och i samband därmed genomförs en riskanalys. I budget kommer de långsiktiga målen i trafikförsörjningsprogrammet att omvandlas till mål som ska genomföras i ett mer kortsiktigt perspektiv.

Beslut skickas till
Regionstyrelsen

Vid protokollet

Nämnd för Trafik, infrastruktur och miljö §§ 22-36

Tid: 2015-04-14 kl. 13.00-16.10

Lena Bohman Hjelmstedt

Justeras

Rune Backlund

Eva Nilsson

Rätt utdraget,
Intygar

Anneli Anderson

Förstudie av kollektivtrafiken - revisionsrapport

Förslag till beslut

Nämnden för trafik, infrastruktur och miljö föreslår regionstyrelsen besluta

- överlämna föreliggande skrivelse som svar på revisorernas granskningsrapport.

Sammanfattning

Regionens revisorer har genomfört en förstudie gällande kollektivtrafiken där syftet varit att bedöma om regionstyrelsen har identifierat och hanterat de risker som finns inom regionens ansvar för kollektivtrafiken. Resultatet av förstudien ska ligga som grund för revisorernas ställningstagande till en eventuell fördjupad granskning och vad den i så fall ska inriktas på.

Revisorernas bedömning är att de utmaningar som regionen har att hantera vad gäller ansvaret för kollektivtrafiken i huvudsak framgår av det Regionala trafikförsörjningsprogrammet men att dessa inte redovisas på ett strukturerat sätt. Risker i förhållande till målen är ej definierade.

I tjänsteskrivelse redovisas att trafikförsörjningsprogram kommer att revideras under året och i samband därmed genomförs en riskanalys. I budget kommer de långsiktiga målen i trafikförsörjningsprogrammet att omvandlas till mål som ska genomföras i ett mer kortsiktigt perspektiv.

Information i ärendet

Revisorerna har överlämnat revisionsrapporten till regionstyrelsen med följande rekommendationer vilka kommenteras under respektive punkt nedan.

- att göra en riskanalys av trafikförsörjningsprogrammet och låta resultatet av analysen vara en utgångspunkt för strategier och handlingsplaner

Kommentar

Nuvarande trafikförsörjningsprogram kommer att revideras under året. I samband med och som underlag till revideringen kommer en tåg- och busstrategi att tas fram. Riskerna med de beslutade målsättningarna kommer att analyseras och utfallet av riskanalysen kommer att ingå som en del i regionens budgetprocess.

- att strategierna för genomförandet av trafikförsörjningsprogrammet tydligare kopplas till målen

Kommentar

I regionens "Budget med verksamhetsplan och flerårsplan" samt verksamhetsområdenas årliga handlingsplaner kopplas de långsiktiga målen i trafikförsörjningsprogrammet ihop med vad som ska genomföras i det mer kortsiktiga perspektivet. Det kan övervägas om det behövs ett tydligare styrdokument som kopplar samman det långsiktiga och övergripande trafikförsörjningsprogrammet med de kortsiktiga (årliga) handlingsplanerna. Den buss- och tågstrategi som ska tas fram under året kommer att vara till stor hjälp i detta arbete.

- att säkerställa att det finns ett tillräckligt underlag för att beskriva och bedöma de förväntade ekonomiska konsekvenserna av ett genomförande av trafikförsörjningsprogrammet

Kommentar

Det går att föra ett resonemang på övergripande nivå om de förväntade ekonomiska konsekvenserna av ett genomförande. Men det är svårt att i detalj konstatera de ekonomiska konsekvenserna i ett program som sträcker sig över så lång tid. Vid tidpunkten för framtagandet av det nuvarande trafikförsörjningsprogrammet var bedömningen att det räckte med att definiera en långsiktig målsättning om en självfinansieringsgrad på ca 50 procent över tid. I samband med revideringen av nuvarande trafikförsörjningsprogram kommer en konsekvens-/riksanalys av ett genomförande att göras.

- att utveckla förutsättningen för styrning av kollektivtrafikens produktivitet

Kommentar

I den tåg- och busstrategi som ska tas fram under året kommer produktiviteten att belysas och ligga till grund för bedömningar om förändringar/omfördelningar i det framtida trafikutbudet. Det ingår även som en del i Länstrafikens handlingsplan 2015 att öka resandet genom att fördela mer resurser till trafikstarka områden. En bra modell för styrning i syfte att få ett jämnare passagerarflöde över dagen är den modell av hög- och lågtrafiktaxa som gäller i regionen.

- att utforma en genomförandeplan för trafikförsörjningsprogrammet samt

Kommentar

Det kan övervägas om det behövs ett tydligare styrdokument som kopplar samman det långsiktiga och övergripande trafikförsörjningsprogrammet med de kortsiktiga (årliga) handlingsplanerna. Den buss- och tågstrategi som ska tas fram under året kommer i så fall vara till stor hjälp i ett sådant arbete.

- att ta fram en strategi för att underlätta ett marknadsinträde.

Kommentar

I samband med revideringen av trafikförsörjningsprogrammet kommer frågan om ett öppet marknadstillträde att belysas. Därefter kan en tydligare strategi utarbetas utifrån de nya målsättningarna i programmet.

Generella kommentarer till revisionsrapporten

Det trafikförsörjningsprogram som togs fram och beslutades av landstingsfullmäktige på hösten 2012 var det första i sitt slag. Regionala kollektivtrafikmyndigheter hade precis bildats i landet enligt Lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Vid tidpunkten för framtagandet rådde osäkerhet bland de nya myndigheterna om målsättningarna med programmet, dess innehåll samt hur generella/detaljerade de skulle vara. Vår bedömning var att målet med ett så långsiktigt program är att staka ut färdriktningen och att göra en väldigt övergripande beräkning av hur beslutade satsningar kan finansieras. Regionen har en beslutad och väl inarbetad budgetprocess och för att inte skapa flera "parallella" budget-/beslutsdokument gjordes bedömningen att även det regionala trafikförsörjningsprogrammets målsättningar ska införlivas i den vanliga budgetbeslutsprocessen (Budget med verksamhetsplan och flerårsplan samt handlingsplan).

Beslutsunderlag

- Förstudie av kollektivtrafiken

REGIONLEDNINGSKONTORET

Agneta Jansmyr
Regiondirektör

Carl-Johan Sjöberg
Trafikdirektör

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Landstingsrevisionen

Regionstyrelsen

 Region
Jönköpings län

2015 -01- 13

Dnr. RJL 2015/90

Förstudie av kollektivtrafiken

Landstingets revisorer har, med hjälp av sakkunnigt biträde, genomfört en förstudie gällande kollektivtrafiken. Syftet med förstudien är att bedöma om landstingsstyrelsen har identifierat och hanterat de risker som finns inom landstingets ansvar för kollektivtrafiken. Resultatet av förstudien ska även ligga som grund för revisoreernas ställningstagande till en eventuell fördjupad granskning och vad den i så fall ska inriktas på.

Revisionsrapporten "Förstudie av kollektivtrafiken" överlämnas härmed till regionstyrelsen.

Revisorernas bedömning

Förstudien visar att de utmaningar som landstinget har att hantera vad gäller ansvaret för kollektivtrafiken, i huvudsak framgår av "Regionalt trafikförsörjningsprogram i Jönköpings län", som fastställts av landstingsfullmäktige. Bedömningen är dock att utmaningarna inte redovisas på ett strukturerat sätt. Trafikförsörjningsprogrammet definierar inte heller de risker som finns i förhållande till målen och inte heller hur riskerna ska hanteras.

För att målen i programmet ska kunna uppnås krävs att det finns strategier, genomförande- och handlingsplaner. Den handlingsplan som finns för närvarande avser år 2014. Bedömningen är att ytterligare underlag måste tillföras inom viktiga områden, till exempel beträffande kostnadseffektivitet och hur miljömålet ska genomföras. Innan detta arbete är genomfört och presenterat kan revisorerna inte på ett tillfredställande sätt bedöma om landstinget har den beredskap som krävs för att hantera de utmaningar och risker som följer av trafikförsörjningsprogrammet.

I trafikförsörjningsprogrammet saknas även strategier för hur kommersiella aktörer ska kunna bidra till fördubblingsmålet.

Revisorernas bedömning är att det finns brister i hur kollektivtrafikens ekonomi hanteras i trafikförsörjningsprogrammet. Specifika underlag saknas för beräkningen av finansieringsbehov, samtidigt som de alternativ som redovisas för att klara finansieringen är av hypotetisk karaktär. Hur och i vilken omfattning omdisponeringar av resurser från trafikutbud med lågt underlag ska göras framgår inte av trafikförsörjningsprogrammet eller av handlingsplanen.

En omfattande utökning av resandet planeras i det kollektiva trafiksystemet. Tillräckliga underlag för att bedöma de driftkostnadsmissiga konsekvenserna av detta saknas dock. Revisorerna vill lyfta fram den risk som finns i att planera och besluta om nya åtaganden, när det inte står klart vad de kan komma att innebära ekonomiskt och hur kostnaden förhåller sig till huvudmannens framtida finansieringsförmåga.

Bedömningen är att det är nödvändigt att utveckla en strategi för ökad kostnadseffektivitet inom kollektivtrafiken. Av en sådan strategi bör även framgå hur avtalen med trafikföretagen kan utvecklas och tillföras incitament för en ökad effektivitet.

Revisorernas rekommendationer

Revisorerna rekommenderar regionstyrelsen

- att göra en riskanalys av trafikförsörjningsprogrammet och låta resultatet av analysen vara en utgångspunkt för strategier och handlingsplaner
- att strategierna för genomförande av trafikförsörjningsprogrammet tydligare kopplas till målen
- att säkerställa att det finns ett tillräckligt underlag för att beskriva och bedöma de förväntade ekonomiska konsekvenserna av ett genomförande av trafikförsörjningsprogrammet
- att utveckla förutsättningen för styrning av kollektivtrafikens produktivitet
- att utforma en genomförandeplan för trafikförsörjningsprogrammet samt
- att ta fram en strategi för att underlätta ett marknadsinträde.

Frågor till regionstyrelsen

1. Vilka åtgärder avser regionstyrelsen vidta till följd av revisorernas rekommendationer?
2. Avser regionstyrelsen vidta några andra åtgärder till följd resultatet av förstudien?

Svar från regionstyrelsen

Revisorerna vill ha svar från regionstyrelsen senast 2015-04-01.

Doris Johansson
Ordförande

Östen Johnsson
Vice ordförande

Förstudie av kollektivtrafiken

Landstinget i Jönköpings län

Genomförd på uppdrag av revisorerna



Gunnar Uhlin

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	2
2	INLEDNING	4
2.1	BAKGRUND	4
2.2	SYFTE	4
2.3	AVGRÄNSNINGAR	5
2.4	REVISIONSKRITERIER.....	5
2.5	METOD	5
3	UTGÅNGSPUNKTER	6
3.1	LAG OM KOLLEKTIVTRAFIK.....	6
3.2	BEDÖMNING	7
4	NATIONELLA UNDERLAG OCH STYRDOKUMENT	7
4.1	UTGÅNGSPUNKT.....	7
4.2	TRANSPORTPOLITISKA MÅL	7
4.3	NATIONELLA PLANEN FÖR TRANSPORTSYSTEMET 2014–2025	7
4.4	KAPACITETSUTREDNINGEN.....	8
4.5	PARTNERSAMVERKAN FÖR FÖRDUBBLAD KOLLEKTIVTRAFIK	8
4.6	FÖRDUBBLAD KOLLEKTIVTRAFIK 2020, RESANDEUTVECKLING, KOSTNADER OCH TRAFIKHUVUDMÄNNENS PLANER	8
4.7	SVENSKA BUSSBRANSCHENS RIKSFÖRBUND	9
4.8	BEDÖMNING	9
5	KOLLEKTIVTRAFIKEN I LANDSTINGET I JÖNKÖPINGS LÄN.....	10
5.1	KOLLEKTIVTRAFIKMYNDIGHETEN I JÖNKÖPINGS LÄN	10
5.2	ORGANISATION.....	10
5.3	STYRANDE DOKUMENT FÖR KOLLEKTIVTRAFIKEN.....	11
6	KOLLEKTIVTRAFIKEN I JÖNKÖPINGS LÄN.....	16
6.1	ÖPPNA JÄMFÖRELSER – KOLLEKTIVTRAFIK 2014	16
6.2	RESANDET I KOLLEKTIVTRAFIKEN	17
7	STYRNING AV KOLLEKTIVTRAFIK	18
7.1	BUDGET MED VERKSAMHETSPLAN 2014	18
7.2	HANDLINGSPLAN LÄNSTRAFIKEN 2014	19
7.3	ÅRSREDOVISNING 2013 OCH DELÅRSRAPPORT 2 2014	20
8	HANTERING OCH BEREDSKAP INFÖR UTMANINGAR OCH RISKER	21
8.1	UTGÅNGSPUNKT.....	21
8.2	LANDSTINGETS ÅTAGANDE	21
8.3	UTMANING	22
8.4	HANTERING AV RISKER	25
9	AVSTÄMNING AV REVISIONSFRÅGORNA.....	25

1 Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av landstingets revisorer genomfört en förstudie av om landstingsstyrelsen har identifierat och hanterat de risker som finns inom landstingets ansvar för kollektivtrafiken. Resultatet av förstudien ska dessutom kunna ligga till grund för revisorernas ställningstagande till en fördjupad granskning och vad den i så fall ska inriktas på. Sammanfattande svar på revisionsfrågorna lämnas i rapportens sista kapitel, d.v.s. kapitel 9.

Det mest centrala styrdokumentet för kollektivtrafiken utgörs av regionalt trafikförsörjningsprogram. I det regionala trafikförsörjningsprogrammet har mål fastställts för den regionala kollektivtrafikens utveckling fram till 2025.

Den övergripande utmaning som landstinget har att hantera inom ramen för ansvaret för kollektivtrafiken, följer av den de mål som har lagts fast i trafikförsörjningsprogrammet och som också framgår av landstingsplanen. För att lyckas med detta måste landstinget under perioden fram till 2025:

- ▶ Utveckla ett sammanhållet och tillgängligt system för kollektivtrafik med tillräcklig kapacitet som erbjuder möjligheter att resa i den omfattning som förutsätts för att uppnå en resandeökning med 60 procent till 2025 och som samtidigt upplevs så attraktivt av kollektivtrafikens målgrupper att de faktiskt reser i förväntad utsträckning.
- ▶ Reducera trafikens miljöpåverkan så att resandeökningen kan uppnås samtidigt som resorna 2025 kan genomföras till 100 procent med förnyelsebar energi.
- ▶ Finansiera kollektivtrafiken inom ramen för god ekonomisk hushållning för landstinget.

En slutsats är att de utmaningar som landstinget har att hantera, i huvudsak framgår av trafikförsörjningsprogrammet men de redovisas inte på ett strukturerat sätt. Trafikförsörjningsprogrammet definierar inte heller de risker, i förhållande till målen, som finns och hur de ska hanteras. För att målen i programmet ska kunna uppnås krävs att det finns strategier, genomförandeplan och handlingsplaner. Den handlingsplan som finns för närvarande avser år 2014. Ytterligare underlag måste också tillföras inom viktiga områden som t.ex. beträffande kostnadseffektivitet och hur miljömålet ska genomföras. Innan detta arbete är genomfört och presenterat går det inte på ett tillfredställande sätt bedöma om landstinget har den beredskap som krävs för att hantera de utmaningar och risker som följer av trafikförsörjningsprogrammet. En ytterligare synpunkt är att trafikförsörjningsprogrammet saknar strategier för hur kommersiella aktörer ska kunna bidra till fördubblingsmålet. Det saknas egentliga mål och strategier för att underlätta för kommersiella aktörer.

Ett område som det finns anledning att vara kritiskt till är hur kollektivtrafikens ekonomi hanteras i trafikförsörjningsprogrammet. I programmet redovisas ett antagande om att driftkostnaderna vid ett genomförande av trafikförsörjningsprogrammet kommer att öka med 600 mnkr till 2025. Med bibehållen kostnadstäckningsgrad på 50 procent innebär det en ökning av finansieringsbehovet med 300 mnkr eller i genomsnitt med 25 mnkr per år. Det saknas dock specifika underlag för beräkningen av finansieringsbehovet samtidigt som de alternativ som redovisas för att klara finansieringen är av hypotetisk karaktär. Ett alternativ som anges är den potential i form av outnyttjad kapacitet som finns i befintlig kollektivtrafik. Någon bedömning eller beräkning av potentialens storlek redovisas dock inte. Hur och i vilken omfattning som omdisponeringar av resurser från trafikutbud med lågt underlag ska göras framgår inte av trafikförsörjningsprogrammet eller av handlingsplanen.

En slutsats är att en omfattande utökning av resandet planeras i det kollektiva trafiksystemet utan att det finns tillräckliga underlag för att bedöma de driftkostnadsmissiga konsekvenserna. 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.

En bedömning är därför att det är nödvändigt att utveckla en strategi för ökad kostnadseffektivitet inom kollektivtrafiken. I en sådan strategi bör även ingå hur avtalen med trafikföretagen kan utvecklas och tillföras incitament till en ökad effektivitet.

I förstudien har ingått att överväga eventuella fördjupade granskningar. Följande förslag ges på fördjupade granskningar:

- ▶ Säkerställs en tillräcklig uppföljning och kontroll av trafikavtalen.
- ▶ Kartläggning och jämförelse av kostnaden per passagerarkilometer samt av kapacitetsutnyttjandet för respektive linje inom kollektivtrafiken.

Följande rekommendationer med anledning av förstudien ges:

- ▶ Gör en riskanalys av trafikförsörjningsprogrammet och låt den bl.a. vara en utgångspunkt för utformandet av strategier och handlingsplaner.
- ▶ Strategierna för genomförandet av trafikförsörjningsprogrammet bör ges en tydligare koppling till målen.
- ▶ Säkerställ att det finns ett tillräckligt underlag för att beskriva och bedöma de förväntade ekonomiska konsekvenserna av ett genomförande av trafikförsörjningsprogrammet.
- ▶ Utveckla förutsättningen för styrning av kollektivtrafikens produktivitet.
- ▶ Utforma en genomförandeplan för trafikförsörjningsprogrammet.
- ▶ Ta fram en strategi för att underlätta ett marknadsinträde.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Den 1 januari 2012 trädde en ny kollektivtrafiklag i kraft. Enligt lagen ska det i varje län finnas en regional kollektivtrafikmyndighet, RKTm. I Jönköpings län har landstinget efter överenskommelse med länets 13 kommuner tagit över ansvaret som kollektivtrafikmyndighet. Länstrafikens verksamhet överfördes till en ny förvaltning inom landstinget samtidigt som bolagets verksamhet avvecklas. Den regionala kollektivtrafiken¹ är för landstinget delvis ett nytt ansvarsområde.

I det regionala trafikförsörjningsprogrammet är ett av målen att resandeökningen till 2025 ska motsvara 60 procent jämfört med 2011. Det innebär en ökning från 17 miljoner resor 2011 till 25 miljoner resor (exklusive skolresor). En grov uppskattning görs i programmet om att nettodriftkostnaden, med en kostnadstäckningsgrad på 50 procent, kommer att öka med 300 mnkr exklusive investeringar och inflationsuppräknig. Samtidigt konstateras att den ökningen av trafiken som beskrivs i programmet inte har omfattats av den skatteväxling som gjorts.

2.2 Syfte

Förstudien syftar till att ge revisorerna underlag för att bedöma om landstingsstyrelsen har identifierat och hanterat de risker som finns inom landstingets ansvar för kollektivtrafiken. Resultatet av förstudien ska dessutom kunna ligga till grund för revisorernas ställningstagande till en fördjupad granskning och vad den i så fall ska inriktas på.

2.2.1 Delfrågor

För att uppnå syftet med förstudien besvaras följande delfrågor:

- ▶ Vilket underlag finns inom landstinget för att bedöma kommande utmaningar och risker inom kollektivtrafiken?
- ▶ Är de underlag som har tagits fram inom landstinget relevanta och tillräckliga?
- ▶ Finns en tillräcklig hantering av risker med avseende på:
 - ▶ Förvaltning av trafikavtal?
 - ▶ Kollektivtrafiken tillgänglighet?
 - ▶ Hållbarhet och miljö?
 - ▶ Kostnadsutvecklingen för kollektivtrafiken?
 - ▶ Möjligheten att utveckla ett sammanhållet, attraktivt och tillgängligt system för kollektivtrafik?
 - ▶ De ekonomiska konsekvenserna av målsättningen att öka resandet till 2025?
- ▶ Vilka strategiska frågor för kollektivtrafiken har identifierats och hur hanteras dessa?
- ▶ Har landstinget en strategi för hur kapacitetsutnyttjandet i befintlig trafik ska förbättras?

¹ Med begreppet regional kollektivtrafik avses i den nya lagen sådan kollektivtrafik som äger rum inom ett län eller om den sträcker sig över flera län och är ägnad att tillgodose behov av arbetspendling eller vardagsresande.

- ▶ Har det för kollektivtrafiken utvecklats en ändamålsenlig styrmodell?

2.3 Avgränsningar

Ansvarig nämnd/styrelse är landstingsstyrelsen. Förstudien avser allmän kollektivtrafik.

2.4 Revisionskriterier

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

I denna förstudie utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Landstingets budget.
- ▶ Trafikförsörjningsprogram.
- ▶ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

2.5 Metod

2.5.1 Informationsinsamling

Metoden för datainsamling har varit att genom intervjuer med nyckelpersoner och genom granskning av relevanta dokument analysera och bedöma om landstinget har en tillräcklig beredskap inom organisationen för att hantera kommande frågor inom kollektivtrafikområdet.

Följande intervjuer har genomförts:

- ▶ Landstingsstyrelsens ordförande.
- ▶ Ordförande i regionala utvecklingsdelegationen.
- ▶ Landstingsdirektör.
- ▶ Ekonomidirektör.
- ▶ Trafikdirektör.
- ▶ Trafik- och planeringschef.
- ▶ Ekonomichef.

Exempel på dokument som har granskats är:

- ▶ Landstingets budget 2014.
- ▶ Handlingsplan 2014
- ▶ Regionalt trafikförsörjningsprogram.
- ▶ Underlag och rapporter som har tagits fram inom landstinget avseende kollektivtrafiken.
- ▶ Underlag och rapporter som finns på nationell nivå med relevans för förstudien.

3 Utgångspunkter

3.1 Lag om kollektivtrafik

I detta avsnitt ges en kort beskrivning av kollektivtrafiklagstiftningen som trädde i kraft fr.o.m. 1 januari 2012.

Enligt lagen är landstinget och kommunerna inom respektive län gemensamt ansvariga för den regionala kollektivtrafiken² men kan inom lagens ram sinsemellan komma överens om vem som ska vara regional kollektivtrafikansvarig myndighet (RKTM).

Av regeringens proposition framgår att det bör finnas en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan de som beslutar om den allmänna trafikplikten och de som verkställer de politiska besluten. De strategiska uppgifterna ska bedrivas i förvaltningsform och det bör vara tydligt för alla marknadsaktörer när en organisation är en myndighet och när den är ett kollektivtrafikföretag på en marknad.

Förutsättningen för att den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska kunna besluta om allmän trafikplikt är att det allmänna ekonomiska intresset har definierats, dokumenterats och fastställts genom beslut. Trafikförsörjningsprogrammet ska utgöra ett viktigt underlag för beslut om allmän trafikplikt. Det framgår också av propositionen att det anses som angeläget att kollektivtrafikplaneringen integreras med annan samhällsplanering för att skapa bättre förutsättningar för kollektivtrafiken och för att kollektivtrafiken ska kunna bidra till den regionala utvecklingen. Det regionala trafikförsörjningsprogrammet är också en viktig del i den regionala utvecklingsplaneringen. Programmen bör ange de långsiktiga och strategiska målen för kollektivtrafiken och hur kollektivtrafiken bidrar till den regionala utvecklingsplaneringen i regionen. Kollektivtrafiken ses som ett viktigt medel för att nå övergripande samhällsmål.

Organisationen bör främja en helhetssyn och motverka suboptimeringar. Den politiska styrningen av den nya myndigheten bör därför utformas på ett sådant sätt att en integration mellan regional utvecklingsplanering, infrastrukturplanering och kommunal samhällsplanering främjas. Det är angeläget att planeringen av kollektivtrafiken sker i nära samverkan med kommunernas fysiska planering.

Senast den 1 oktober 2012 skulle det regionala trafikförsörjningsprogrammet vara beslutat av den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Programmet ska omfatta all regional kollektivtrafik, både kommersiell och upphandlad. Trafikförsörjningsprogrammet ska vara ett integrerat program för trafik, infrastruktur, samhällsbyggnad, regional utveckling och tillväxt. Det regionala programmet ska utgöra utgångspunkt för myndighetens beslut om vilken trafik som ska omfattas av allmän trafikplikt och som ska säkerställas genom avtal. Till trafikförsörjningsprogrammet ska kopplas konkreta mål och handlingsplaner för att nå målen. För trafik som inte omfattas av allmän trafikplikt får myndigheten inte ingå avtal.

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten får själv avgöra om den ska överlämna befogenheten till ett eget aktiebolag eller till kommuner att ingå avtal om trafik. Därmed kan den regionala myndigheten välja att låta den ekonomiska verksamheten finnas kvar i de nuvarande aktiebolagen, med den viktiga skillnaden att dessa enbart får tillhandahålla kollektivtrafik på grundval av allmän trafikplikt som den regionala myndigheten beslutat om.

² Med begreppet regional kollektivtrafik avses i den nya lagen sådan kollektivtrafik som äger rum inom ett län eller om den sträcker sig över flera län och är ägnad att tillgodose behov av arbetspendling eller vardagsresande.

3.2 Bedömning

En grundläggande intention med kollektivtrafiklagen är att göra åtskillnad mellan strategiska beslut om kollektivtrafiken och utförandet av trafik. De strategiska besluten ska fattas av en myndighet i förvaltningsform. Den ansvarsfördelning och organisation som har utformats i Jönköpings län är i den meningen ändamålsenlig.

Ett tydligt syfte med lagstiftningen är att betona sambandet mellan den regionala utvecklingsplaneringen och utvecklingen av kollektivtrafiken. Kollektivtrafiken är ett medel att uppnå övergripande samhällsmål. I Jönköpings län är ett antal aktörer involverade i arbetet med den utvecklingsplaneringen; kommunerna, regionförbundet, länsstyrelsen och landstinget. Det är därför viktigt att effektiva former för samverkan utvecklas för att integrera kollektivtrafikens planering med regional utvecklingsplanering, infrastrukturplanering och kommunal samhällsplanering.

4 Nationella underlag och styrdokument

4.1 Utgångspunkt

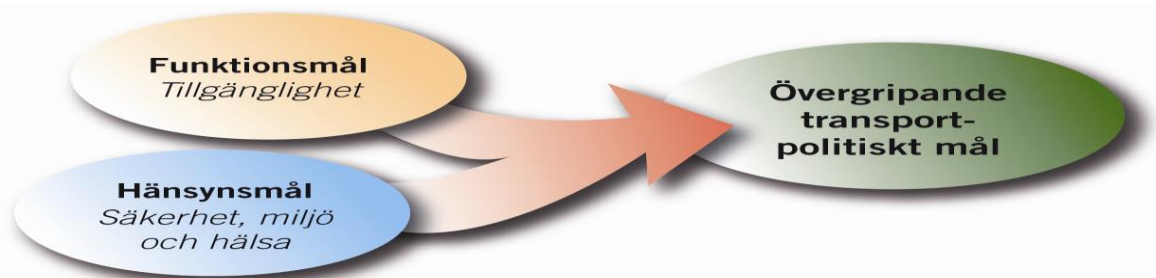
Förutom kollektivtrafiklagen finns ett antal underlag, styrdokument och överenskommelser som har betydelse för kollektivtrafiken på länsnivå. I detta avsnitt redovisas ett urval av underlag som har betydelse eller är av intresse för kollektivtrafiken i Jönköpings län.

4.2 Transportpolitiska mål

De transportpolitiska målen antogs av riksdagen i maj 2009. Dessa mål bör vara en av utgångspunkterna för RKTMs trafikförsörjningsprogram.

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därutöver finns ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Dessa två mål definieras sedan närmare med hjälp av ett antal preciseringar.

Figur 1 - Den transportpolitiska målstrukturen



4.3 Nationella planen för transportsystemet 2014–2025

Regeringen fastställde under våren 2014 den trafikslagsövergripande nationella planen för perioden 2014-2025. Den nationella planen för transportsystemet innehåller åtgärder för 522 miljarder kronor samt ytterligare cirka 80 miljarder kronor genom banavgifter, medfinansiering och trängselskatt.

De 522 miljarderna fördelas enligt följande:

- ▶ 281 miljarder kronor till utveckling av transportsystemet
- ▶ 86 miljarder till drift, underhåll och reinvestering av statliga järnvägar
- ▶ 155 miljarder kronor till drift och underhåll av statliga vägar inklusive bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion av vägar samt statlig medfinansiering av enskilda vägar

Av den regionala transportplanen för Jönköpings län 2014 – 2025 framgår att planeringsramen för Jönköpings län för perioden uppgår till ca 1,3 miljarder kronor. Drygt 460 miljoner kronor eller 35 procent avsätts för större väginvesteringar, omkring 360 miljoner kronor eller 28 procent avsätts för samfinansiering av järnvägs investeringar i nationell plan. Viktiga underlag i arbetet med den regionala transportplanen har varit länets regionala utvecklingsstrategi (RUS) och Länstrafikens regionala trafikförsörjningsprogram.

4.4 Kapacitetsutredningen

Trafikverket fick 2011 regeringens uppdrag att utreda behovet av ökad kapacitet i det svenska järnvägssystemet. I september 2011 utvidgades uppdraget att även omfatta analys av vilka effektiviserings- och kapacitetshöjande åtgärder som kan genomföras i hela transportsystemet på det statliga vägnätet samt inom sjöfart och luftfart.

I utredningen konstateras bl.a. att det finns två prioriterade järnvägssträckor: Jönköpingsbanan och Värnamo-Vaggeryd-Jönköping/Nässjö.

4.5 Partnersamverkan för fördubblad kollektivtrafik

Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik är branschens gemensamma initiativ för att fördubbla det kollektiva resandet till år 2020 och att på sikt fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel. De nationella branschorganisationerna som står bakom fördubblingsprojektet är Svensk Kollektivtrafik, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenska Taxiförbundet, Branschföreningen Tågoperatörerna, Sveriges Kommuner och Landsting samt Trafikverket.

Det övergripande målet för Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik är att kollektivtrafiken ska nå en fördubblad marknadsandel. Resandet ska fördubblas till 2020, jämfört med år 2006.

I den affärsmodell som presenterats för att nå fördubblingsmålen finns ett effektiviseringsmål. Övergripande har bedömningen gjorts att med hjälp av ökad gränslös samverkan och ökad affärsmässighet inom kollektivtrafiken, finns en effektiviseringspotential i storleksordningen 20 procent. Områden som bedöms ha en stor potential är bl.a. stadstrafiken och interregionala trafiken. Viktiga områden att arbeta med utgörs av bytestpunkterna, information, bokning och betalningar samt gemensamma standards och definitioner.

4.6 Fördubblad kollektivtrafik 2020, resandeutveckling, kostnader och trafik huvudmännens planer

Sveriges kommuner och landsting (SKL) redovisade i januari 2012 ett PM för att ge en samlad bild dels av hur mycket kollektivtrafikresor kan tänkas öka mellan åren 2006 och 2020, dels av hur ökningen kan väntas belasta ekonomin.

Den beräkning som redovisas är baserad på en trendmässig framskrivning av kostnader och resor utifrån hur utvecklingen varit under perioden 2006 – 2010. Framskrivningen av nettokostnaderna utgår från den nettokostnad som kommunerna och landstingen har redovisat i sina räkenskapsammandrag.

En summering har gjorts utifrån mål som kollektivtrafikansvariga myndigheter hade satt upp för kollektivtrafikens ökning tillsammans med en trendmässig framskrivning för övriga RKT. Resultatet blev då en ökning med 34 procent 2020 jämfört med 2006, d.v.s. en ökningstakt med 2,1 procent per år. En fördubbling kräver 5,1 procent per år i genomsnitt.

Enligt SKL:s beräkning kan en ökning med 34 procent fram till år 2020 förväntas innebära nettokostnadsökningar i storleksordningen 21 miljarder kronor jämfört med år 2010. Det motsvarar 53 öre på skatten. Om en fördubbling skulle kunna ske till priset av samma nettokostnad per resa skulle det innebära en nettokostnadsökning på i storleksordningen 40 miljarder kronor. Det motsvarar nästan 1,30 kronor på skatten. En risk som lyfts fram är att om en fördubbling ska kunna genomföras till år 2020 så kan det komma att innebära högre kostnad per resa än en ökning med 34 procent.

4.7 Svenska Bussbranschens Riksförbund

Svenska Bussbranschens riksförbund (BR) publicerade i mars 2013 en rapport "På väg mot en kostnadseffektiv kollektivtrafik". Syftet med rapporten är att analysera och beskriva hur kollektivtrafiken utvecklas mot branschens mål om en fördubblad kollektivtrafik.

Av rapporten framgår att kostnadsökningarna under perioden 2007 – 2011 var 48 procent samtidigt som resandeökningen var 11,6 procent. Utvecklingen är dock varierande mellan länen/regionerna. Ett konstaterande är att resandet ökar alltför långsamt för att fördubblingsmålet ska kunna nås enligt tidplanen. Enligt BR skulle det ta 28 år istället för 14 att nå målet om ett fördubblat resande. Skulle dessutom kostnaderna öka i samma takt som idag så skulle den totala kostnaden för den regionala kollektivtrafiken överstiga 107 miljarder kronor.

4.8 Bedömning

Viktiga utgångspunkter för den regionala kollektivtrafiken följer av de transportpolitiska målen. Den nationella planen för transportsystemet har en avgörande betydelse för utveckling av och tillgängligheten i transportsystemets infrastruktur. Framförallt har det stor betydelse för möjligheten att uppnå trafikförsörjningsprogrammets miljömål att de brister i järnvägssystemet som finns åtgärdas.

Landstinget i Jönköpings län har inte anslutit sig till den målbild om fördubblad kollektivtrafik som branschens partnersamverkan tagit fram. Det långsiktiga målet som har fastställts i trafikförsörjningsprogrammet om att öka resandet med 60 procent är i sig en stor utmaning.

Den effektiviseringspotential om 20 procent som har redovisats av partnersamverkan framstår inte som väl underbyggd. Det finns få exempel på att sådana förbättringar har kunnat uppnås. Den bild av utvecklingen som bl.a. Svenska Bussbranschens riksförbund redovisar utifrån nationell statistik, visar på att kostnaderna för kollektivtrafiken ökar snabbare än resandeökningen. Den bedömning som SKL redovisat angående resande- och kostnadsutveckling för kollektivtrafiken är att ett fördubblat resande till 2020, för landet i sin helhet, inte är realistiskt att förvänta sig. Den förväntade volymökningen är 34 procent till en kostnad motsvarande 53 öre på skatten. Enligt samma bedömning skulle kostnaden för en fördubbling av resandet motsvara nästan 1,30 på skatten. SKL har i sina bedömningar inte räknat med någon effektiviseringspotential av kollektivtrafiken. I princip är beräkningen en framskrivning utifrån dagens trafik kostnader.

5 Kollektivtrafiken i Landstinget i Jönköpings län

5.1 Kollektivtrafikmyndigheten i Jönköpings län

Jönköpings Länstrafik AB:s ägare, landstinget och länets kommuner, beslöt att landstinget i Jönköpings län blir Regional Kollektivtrafikmyndighet första januari 2012, när den nya lagen om kollektivtrafik trädde i kraft. De inriktningsbeslut som togs av landstinget och länets kommuner följdes av att en överenskommelse med länets kommuner som reglerade en skatteväxling på 33 öre samt att landstinget skulle bli ensam ägare av Jönköpings Länstrafik AB.

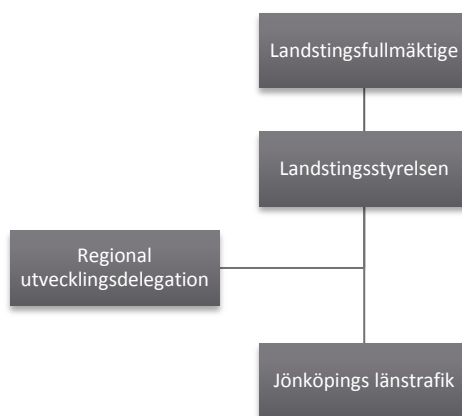
Enligt landstingsstyrelsens beslut ska verksamheten bedrivas i förvaltningsform, Jönköpings länstrafik. Bolaget har haft som enda verksamhet att till landstinget hyra ut tåg. Syftet med bolaget har dock upphört och bolaget har under 2014 trätt i likvidation (avslutad 2014-08-14).

Genom överenskommelse med länets kommuner har landstinget från och med 2014 övertagit myndighetsuppgiften att utfärda färdtjänstillstånd och därmed också kostnadsansvaret för färdtjänsten. Det utökade kostnadsåtagandet för landstinget regleras via en skatteväxling på 15 öre. Sammantaget omfattar därmed landstingets ansvar allmän kollektivtrafik och särskild kollektivtrafik (serviceresor) i form av färdtjänst, närtrafik och sjuk-resor.

5.2 Organisation

I den nuvarande organisationen inom landstinget är det landstingsstyrelsen som fullgör uppgiften som följer av landstingets ansvar för den kollektiva trafiken. I landstingsstyrelsens reglemente framgår det dock inte i klartext. Den regionala utvecklingsdelegationen under landstingsstyrelsen har bl.a. till uppgift bereda ärenden som rör landstingets roll som kollektivtrafikmyndighet.

Figur 2 – Organisation t.o.m. 2014



Ett kommunalt beredningsorgan finns inrättat där landstinget och samtliga kommuner i länet är representerade. Beredningsorganet har en representant per kommun, Regionala utvecklingsdelegationen utgör landstingets representation i beredningsorganet.

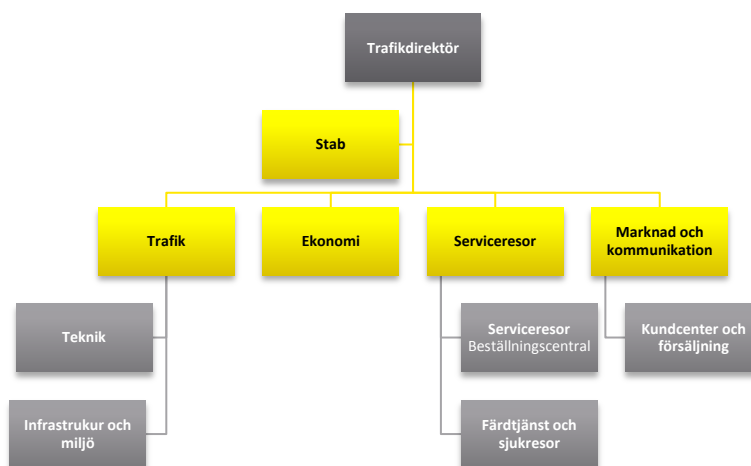
I och med att landstinget blir Region Jönköpings län fr.o.m. 2015 så inrättas en nämnd för trafik, infrastruktur och miljö. Nämnden kommer då att bl.a. fullgöra uppgiften som kollektivtrafikmyndighet.

5.2.1 Länstrafikens uppdrag och organisation

Länstrafikens övergripande uppdrag är att inom Jönköpings län och angränsande områden bedriva och utveckla kollektivtrafiken. Utgångspunkten för uppdraget är landstingets vision "För ett bra liv i ett attraktivt län".

Länstrafikens organisation framgår i nedanstående figur:

Figur 3 - Länstrafikens organisation



6 Styrande dokument för kollektivtrafiken i Jönköpings län

6.1 Regional utvecklingsstrategi (RUS)

Den regionala utvecklingsstrategin, som fastställdes av regionförbundets styresle i juni 2013, sträcker sig fram till 2025. Den regionala utvecklingsstrategin ska vara en vägvisare för Jönköpings läns samlade utvecklings- och tillväxtarbete.

Den övergripande visionen i RUS uttrycks i form av: Region Jönköping skapar kraft med det långsiktiga målet "En snabbare, öppnare och smartare Region Jönköping". För 2015 finns två övergripande mål dels för näringsliv, dels för livsmiljö. Fyra delstrategier har fastställts för att nå de övergripande målen. I nästa steg har sju framgångsfaktorer identifierats, varav kommunikationer utgör en. Det framgår då 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.

6.2 Regionalt trafikförsörjningsprogram

6.2.1 Utgångspunkt

Den 25 september 2012 fastställde landstingsfullmäktige "Regionalt trafikförsörjningsprogram i Jönköpings län". Enligt kollektivtrafiklagen ska RKTM regelbundet fastställa ett långsiktigt trafikförsörjningsprogram. Programmet har en rättslig status eftersom myndigheten, med stöd av EG-rätten och den nya kollektivtrafiklagen, kan ingripa på marknaden för att säkerställa att den regionala kollektivtrafik, som bedöms vara av allmänt ekonomiskt intresse, kommer till stånd och tillhandahålls fortlöpande. En förutsättning är dock

att det allmänna ekonomiska intresset har definierats, dokumenterats och fastställts genom beslut i trafikförsörjningsprogrammen. Trafikförsörjningsprogrammen ska utgöra en viktig del i den regionala utvecklingsplaneringen och kunna utgöra underlag för fysisk planering och annan samhällsplanering i regionen. Programmet ska upprättas efter samråd med angränsande läns regionala kollektivtrafikmyndigheter och med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv, resenärer och medborgare. Enligt kollektivtrafiklagen ska det regionala trafikförsörjningsprogrammet redovisa:

1. Behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen.
2. Alla former av regional kollektivtrafik i länet.
3. Åtgärder för att skydda miljön.
4. Tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning.
5. De bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer.
6. Omfattningen av trafik enligt lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

6.2.2 Trafikförsörjningsprogrammet

Trafikförsörjningsprogrammet är uppbyggt kring följande avsnitt:

- ▶ Vision och Värdegrund.
- ▶ Kollektivtrafikens uppdrag och krav.
- ▶ Mål 2025.
- ▶ Strategier för att uppnå målen.
- ▶ Åtgärder.
- ▶ Ansvarsfördelning.
- ▶ Ekonomi.
- ▶ Uppföljning/utvärdering.

I en bilaga till programmet finns en nulägesbeskrivning. Nedan redovisas sammanfattningsvis vad som framgår av avsnitten vision och värdegrund, mål 2025, strategier, åtgärder och ekonomi.

6.2.3 Vision och värdegrund

Utgångspunkten för utvecklingen av kollektivtrafiken är landstingets övergripande vision, "För ett bra liv i ett attraktivt län". För kollektivtrafiken finns en formulerad verksamhetsidé: *Kollektivtrafiken ska ses som "Det naturliga resvalet" och bedrivs med omtanke om kunderna samt erbjuda prisvärda, enkla och säkra resor.*

6.2.4 Mål 2025.

Fem centrala målsättningar har lagts fast som ska vara uppnådda till år 2025:

1. 60 procents resandeökning, exkl. skolkortsresor jämfört med 2011 till sammanlagt 25 miljoner resor.
2. Kundnöjdhet (avser nöjda eller mycket nöjda).

- 2.1. Alla länsbor (allmän trafik) 65 procent.
- 2.2. Resenärer (allmän trafik) 80 procent.
- 2.3. Färdtjänst- och sjukresenärer 92 procent.
3. Fler ska kunna resa med allmän kollektivtrafik genom tillgänglighetshöjande åtgärder.
4. Den upphandlade trafiken är självfinansierande till ca 50 procent.
5. All kollektivtrafik drivs med förnyelsebara drivmedel Trafikens totala energiförbrukning/km minskar med minst 20 procent.

Utgångspunkten för målet om resandeökning är antalet resor år 2011 som då uppgick till ca 17 miljoner resor, varav 2,9 miljoner utgjorde skolkortsresor. Av resorna var ca 11 miljoner i stadstrafiken i Jönköping, ca 4 miljoner resor med regionbussarna och övrig stadstrafik samt ca 2 miljoner tågresor. För att uppnå målet anges följande huvudsakliga åtgärder.

- ▶ Genomförande av Jönköpings kommuns fastställda "Handlingsprogram för kollektivtrafiken". Enligt programmet är målet att antalet kollektivtrafikresor/invånare (exkl. resor till och från skolan) ska fördubblas med 2007 som basår. Då gjordes 85 resor/invånare.
- ▶ Ökad turtäthet, korta restider samt nya direkt-/snabblinjer med Regionbussarna ökar resandet ca 25 procent fram till 2025.
- ▶ Tågtrafikens antal resor fördubblas till 2025. Förutsättningen är att investeringar i järnvägsinfrastrukturen genomförs främst för högre hastighet mellan (Falköping) Jönköping – Nässjö och mellan Jönköping – Värnamo.
- ▶ Effektivisering och omprioritering av befintlig trafik, bl.a. genom högre beläggningsgrad i befintlig trafik och omprioritering, t ex genom att trafik med lågt resande flyttas till en linje med bättre resandeunderlag.

Beträffande miljömålet görs en viss reservation för möjligheten att klara driften av befintliga dieseltåg med förnyelsebart bränsle.

6.2.5 Strategier

De strategier som lyfts fram i trafikförsörjningsprogrammet är relaterade till områdena samhällsplanering, regional tillväxt, regional och kommunal planering, infrastruktur och roller, principer för trafikeringsupplägg och nivåindelning av trafiken.

I avsnittet behandlas frågor om samhällsplanering och regional tillväxt, infrastruktur och roller med förslag på angelägna åtgärder av kommunerna, Regionförbundet och Trafikverket. Särskilt framhålls bebyggelseplanering i anslutning till kollektivtrafikstråk och vikten av att den kommunala planeringen stödjer en sådan utveckling. I "Principer för trafikeringsupplägg" nivåindelas kollektivtrafiken i storregionala respektive regionala stråk, stadstrafik samt närtrafik med olika funktioner. Ett principiellt trafikutbud redovisas som innebär 12 – 16 dubbelturer (dt) per vardag från kommuncentra till läns- och högskolecentra, 24 dt mellan närliggande kommuncentra samt orter med 2 500 invånare eller fler, 12 – 16 dt för orter med 1 000 – 2 500 invånare samt ett lägsta basutbud om 3 dt eller anropsstyrd trafik för övriga orter och landsbygden. När det gäller de starka stråken ska hög turtäthet, korta restider samt möjligheter till resor över länsgränserna prioriteras.

6.2.6 Åtgärder

I denna del av trafikförsörjningsprogrammet behandlas bl.a. frågor om beteende och individanpassad service. Strategiska framgångsfaktorer i relationen till medborgare/kund re-

redovisas. Exempel ges på åtgärder som avses att utvecklas under kommande treårsperiod. Under rubriken "Infrastruktur" lyfts bl.a. fram nödvändiga investeringar i järnvägsnätet för att klara beräknad resandökning med tåg. Banor som berörs (Falköping) Jönköping – Nässjö samt Jönköping – Värnamo. Andra frågor som behandlas är tillgänglighets- och miljöfrågor.

6.2.7 Nulägesbeskrivning

I nulägesbeskrivningen görs en mycket översiktlig beskrivning av de då gällande förutsättningarna och det faktiska trafikutbudet som fanns i samband med trafikförsörjningsprogrammets upprättande. När det gäller finansiering och effektivitet ges en mycket knapphändig information om utgångsläget.

6.2.8 Ekonomi

Enligt en grov uppskattning som redovisas i trafikförsörjningsprogrammet så bedöms de ekonomiska konsekvenserna av den förväntade trafikutvecklingen till en årlig driftskostnadsökning på 600 mnkr år 2025. Med antagen självfinansiering om 50 procent finns ett tillkommande finansieringsbehov om 300 mkr. Utöver detta tillkommer de investeringar som ska möjliggöra den utökade trafiken och inflationsuppräknig. Fyra alternativa finansieringsvägar redovisas:

- ▶ Finansiellt utrymme skapas inom befintlig verksamhet via effektiviseringar, t ex högre nyttjande, och/eller omprioriteringar, t.ex. flytta trafik till områden med större resandunderlag.
- ▶ Biljettpriserna höjs mer än kostnadsutvecklingen för branschen.
- ▶ Landstinget skapar nytt finansiellt utrymme.
- ▶ Andra finansiärer, t ex kommunerna, bidrar till den utökade kollektivtrafiken eftersom dessa intressenter kommer att få nytta av de satsningar som görs.

En slutsats i planen är att en kombination av ovanstående alternativ är att föredra och att frågan om finansiering av trafiken och dess utbyggnad blir föremål för återkommande prövning i landstinsfullmäktige. Den skatteväxling som gjordes vid landstingets övertagande av kollektivtrafiken avsåg omfattningen på trafiken i samband med övertagande och täcker alltså inte in den utbyggnad som trafikförsörjningsprogrammet förutsätter.

I avsnittet redovisas även ett antal kompletterande insatser för att överväga alternativa möjligheter till samfinansiering.

6.2.9 Bedömning

Enligt vad som framgår av RUS utgör en utveckling av kollektivtrafiken ett viktigt medel och mål för att uppnå visionen och de regionala utvecklingsmålen i övrigt. Effekterna av programmet är dock beroende av i vilken utsträckning som kommunerna och landstinget faktiskt förverkligar intentionerna i RUS.

I trafikförsörjningsprogrammet finns beskrivet de mål och till viss del de utmaningar som kollektivtrafiken har att hantera. Utmaningarna är i huvudsak kopplade till den målbild som har formulerats. Önskvärt vore dock att programmet borde ha sammanfattat de utmaningar och risker som finns på kort och lång sikt. Det skulle i sin tur förenkla möjligheten att relatera strategier och handlingsplaner till respektive utmaning.

Som programmet är utformat framgår inte en tydlig koppling mellan mål, strategier och åtgärder.

I nulägesbeskrivningen görs en relativt övergripande beskrivning av den nuvarande (2011) trafikens inriktning och omfattning. Kollektivtrafikens ekonomi behandlas i mycket begränsad utsträckning. I huvudsak nämns kostnadstäckningsgraden från 2011 samt bruttokostnad, intäkter och huvudmännens finansiering. Hur den befintliga kapaciteten utnyttjas framgår inte av beskrivningen. Resurs- och kapacitetsutnyttjandet bör självfallet vara en väsentlig utgångspunkt i en nulägesbeskrivning. Vidare krävs en analys av vad som förklarar varför resursutnyttjandet ser ut som det gör. Den kritiska frågan är hur utnyttjad kapacitet kan användas till ett ökat antal resor för i första hand de som inte i dag reser kollektivt. Ett exempel som i viss mån utgör ett dilemma för kollektivtrafiken är, att om en stor del av resandeökningen avser arbetsresor och övriga resor som genomförs under högtrafiken på morgonen och eftermiddagen, då kommer ny kapacitet att behöva tillföras, som det sedan blir svårt att utnyttja under övrig tid.

Ett centralt mål för kollektivtrafiken är resandeökningen med 60 procent till 2025. Delmål redovisas för stadstrafiken i Jönköping, regiontrafiken och tågtrafiken. Målen har dock inte brutits ned och anpassats till olika stråk och linjer. Ett konstaterande är att det saknas relevanta mål och indikatorer som syftar till att styra mot en effektiv, alternativt kostnadseffektiv kollektivtrafik. Målsättningen är, med viss reservation, att andelen förnyelsebar energi ska användas till 100 procent senast 2025. Nuläge saknas för indikatorn energiförbrukning/km.

När det gäller inriktningen för det kollektiva trafiksystemet så lyfts behovet av att skapa ett sammanhållet system med fokus på resandestarka stråk. I övrigt framstår principerna som beskrivs för att bygga ett integrerat trafiksystem med ett anpassat utbud som relevanta. Problemet är snarare hur och när åtgärderna ska genomföras och framförallt hur effektiviteten i systemet ska säkerställas. Det senare har också betydelse för storleken på det underskott som kräver landstingets finansiering. En viktig komponent i programmet utgörs av utvecklingen av den framtida kollektivtrafiken i Jönköpings kommun. Ökningen av resandet i stadstrafiken i Jönköping är samtidigt den strategiskt viktigaste komponenten för att kunna nå målet om ett ökat resande. Trafikförsörjningsprogrammet ger ingen tydlig bild av den strategi som ska göra ökningen möjligt utan hänvisar till kommunens handlingsprogram.

Ett område som inte är särskilt utvecklat i programmet gäller inträdet på marknaden. Det framgår inte närmare hur kommersiella initiativ ska främjas inom ramen för kollektivtrafiken. Sannolikt är det nödvändigt, för att kunna nå målet om ett ökat resande, att RKTМ också aktivt arbetar för att integrera även kommersiella aktörer i strategin.

Trafikförsörjningsprogrammet tar inte upp trafikavtalens betydelse för en effektiv kollektivtrafik och anger därför ingen strategi för hur en utveckling av avtalen skulle kunna bidra till en ökad kostnadseffektivitet.

Beträffande hur trafikförsörjningsprogrammet hanterar kollektivtrafikens ekonomi och finansiering finns det brister. I programmet redovisas en grov uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna baserat på ett antagande om en kostnadstäckningsgrad på 50 procent. Det konstateras att den ambitiösa utvecklingen av kollektivtrafiken inte täcks in i gjord skatteväxling och redovisar inriktning på fyra olika finansieringsalternativ. Bedömningen är att ekonomiavsnittet i programmet inte är väl underbyggt.

Ett exempel på ekonomiska konsekvenser av ett ökat resande kan hämtas från Region Skåne. I Region Skånes trafikförsörjningsprogram framgår att antalet resor under perioden 2011 till 2020 förväntas öka med 50 procent och kostnaderna med 94 procent. Behovet av underskottstäckning ökar samtidigt med ca 150 procent. Inga prishöjningar har dock lagts in i modellen för perioden 2013-2020. Ett annat exempel är Västra Götalandsregionen som redovisar i sitt trafikförsörjningsprogram att behovet av underskottstäckning i löpande priser kommer att mer än fördubblas under perioden fram till 2025.

Ambitionsnivån bör vara att det i trafikförsörjningsprogrammet framgår en välgrundad bedömning av hur planerade förändringar av utbud och resande kan komma att påverka kollektivtrafikens ekonomi under planperioden. Om det inte redan finns bör en simuleringsmodell för sådana kostnadsberäkningar tas fram.

En samlad bedömning är att det i trafikförsörjningsprogrammet saknas en strategi för hur kollektivtrafiken ska kunna bli mer kostnadseffektiv. För närvarande finns inte svar på frågan om vilken realistisk potential det finns för förbättringar av kapacitetsutnyttjandet eller på frågan vilka huvudsakliga medel kommer att användas för att realisera potentialen. Ett konstaterande är att det saknas en riskanalys av trafikförsörjningsprogrammets mål och intentioner. Syftet med en sådan riskanalys är att identifiera hinder som kan motverka uppfyllelsen av trafikförsörjningsprogrammet. En medveten och systematisk hantering av risker bidrar till att nämnden ska kunna hantera de utmaningar som finns i uppdraget.

En slutsats är att de utmaningar som landstinget har att hantera i huvudsak framgår av trafikförsörjningsprogrammet, men de redovisas inte på ett strukturerat sätt. Ytterligare underlag måste tillföras inom viktiga områden som t.ex. beträffande kostnadseffektivitet och hur miljömålet ska genomföras.

7 Kollektivtrafiken i Jönköpings län

7.1 Öppna jämförelser – Kollektivtrafik 2014

I mars 2014 publicerades av SKL för första gången öppna jämförelser för kollektivtrafik. Jämförelserna avser situationen 2012. Nedan redovisas de nyckeltal som framgår av öppna jämförelser. En komplettering har gjorts med uppgifter avseende 2013 som bl.a. finns publicerade i Kolada.

Tabell 1 - Öppna jämförelser 2014

Öppna jämförelser 2014 - Kollektivtrafik ³	2012	2012 Riket	2013
Resor med kollektivtrafik enl. Trafa, resor/invånare	51,8	145	54,4
Allmänhetens nöjdhet med kollektivtrafiken, andel (%)	50	49	54
Beläggning kollektivtrafik buss, påstigning/km	8,6	11,3	
Beläggning kollektivtrafik totalt, påstigning/km	8,9	18,1	
Beläggning kollektivtrafik tåg, påstigning/km	9,2	48,8	
Energianvändning bussar, kWh/km	4,0	4,1	3,8
Förnybara drivmedel buss, andel(%)	55,3	37,3	65,8
Marknadsandel för kollektivtrafik, andel (%)	14	26	14
Nettokostnad kollektivtrafik, kr/inv	1 418	1 904	
Nettokostnad kollektivtrafik, kr/utbudskilometer	18,0	22,7	

³ En förklaring till färgerna är att grönt innebär att resultatet tillhör den tredjedel med bäst utfall, gult innebär att resultatet tillhör den tredjedel som har ett utfall som ligger i mitten och rött den tredjedel som visar på ett "sämre" resultat.

Öppna jämförelser 2014 - Kollektivtrafik ³	2012	2012 Riket	2013
Resenärernas nöjdhet med kollektivtrafiken, andel (%)	67	61	72
Subventionsgrad, andel (%)	54,2	47,6	
Tillgänglighetsanpassade fordon, andel (%)	62	61,1	81
Utbudskilometer buss, km/inv	49,4	60,1	
Utbudskilometer totalt, km/inv	78,9	84	
Utbudskilometer tåg, km/inv	29,5	11	

Resultatet av jämförelsen visar på att utbudet av framförallt tåg, mätt i utbudskilometer per invånare, är relativt högt i Jönköpings län samtidigt som motsvarande utbud beträffande buss ligger lägre än riksgenomsnittet. Samtidigt är beläggningen förhållandevis låg framförallt i tågtrafiken men även i busstrafiken. Beläggningen mäts som passagerare per utbudskilometer, d.v.s. personkilometer per utbudskilometer. En uppfattning om kapacitetutnyttjande ges om antalet passagerarkilometer relateras till antalet sittplatskilometer. En sådan beräkning utifrån tillgängliga uppgifter hos Trafikanalys avseende 2013 visar på ett totalt kapacitetsutnyttjande i Jönköpings län på ca 15 procent. Beräkningen är gjord genom att antalet utbudskilometer har multiplicerats med genomsnittligt antal sittplatser. Summan har sedan dividerats med antalet personkilometer. Nettokostnader per utbudskilometer ligger lägre än genomsnittet men eftersom beläggningsgraden är låg blir kostnaden per personkilometer sannolikt relativt hög.

Ett konstnerande är att resenärernas nöjdhet med trafiken ligger relativt högt, vilket är en viktig faktor för ett ökat resande.

7.2 Resandet i kollektivtrafiken

I statistiken mäts en resa som en påstigande. Byter personen fordon blir det två resor. Det finns olika sätt att registrera antalet påstigande, t.ex. med hjälp av biljettsystem eller automatisk passagerarräkning (APR). Biljettsystemet syftar dock i första hand till att registrera biljettransaktioner. Med APR räknas påstigande och avstigande, vilket gör att det är möjligt att bestämma antalet passagerare i fordonet vid olika tidpunkter. Statistiken för Länstrafiken baseras på biljettsystemet.

I nedanstående tabell redovisas omfattningen på kollektivtrafiken mätt i antalet resor under perioden 2010 – 2013 (källa Trafikanalys).

Tabell 2 - Totalt resande inom Länstrafiken, tusen resor

	Påstigningar per år			
	2010	2011	2012	2013
Påstigningar, resor	16 191	16 404	17 519	18 507
Förändring, procent		1,3 %	6,8 %	5,6 %

Antalet resor i länet har ökat med ca 14 procent sedan 2010. Observera att dessa uppgifter om antalet resor inte är helt i överensstämmelse med vad som redovisas av Länstrafiken, t.ex. i bokslut 2013.

8 Styrning av kollektivtrafik

8.1 Budget med verksamhetsplan 2014

8.1.1 Mål

I landstingsplanen redovisas bl.a. de strategiska målen från trafikförsörjningsprogrammet. Utifrån styrkortsperspektiven finns tre strategiska mål, framgångsfaktorer och systemmätetal:

Medborgare och kund.

- ↓ **Strategiskt mål** - Ökad andel kollektiva resor – för hållbar utveckling.
- ↓ **Framgångsfaktor** - Konkurrenskraftiga restider och hög turtäthet. Prisvärt. Nöjda kunder.
- ↓ **Systemmätetal** - Tre mätetal avseende nöjdhet och ett prisvärdhet.

Process och produktion.

- ↓ **Strategiskt mål** - Ändamålsenlig och kostnadseffektiv trafik.
- ↓ **Framgångsfaktor** - Trafikutbud med högt resande. Bra infrastruktur. Tryggt och säkert.
- ↓ **Systemmätetal** - Antal resor och påstigande per mil.

Ekonomi

- ↓ **Strategiskt mål** - Kostnadseffektiv trafikutbud.
- ↓ **Framgångsfaktor** - Högt resandeunderlag.
- ↓ **Systemmätetal** - Nettokostnad, självfinansieringsgrad och kostnad per resenär (servicersor).

Mätetalen för miljö redovisas inte under kollektivtrafik utan på annat håll i landstingsplanen.

I landstingsplanen lyfts bl.a. fram att samverkansavtal med länets kommuner om kollektivtrafiken utveckling och krav på infrastruktur kommer att tas fram under 2014. Förslag på ny pris- och zonindelning ska utredas med målet att under 2014 lägga fram förslag på ny prismodell. Förslaget på modell ska stödja ett ökat resande.

8.1.2 Ekonomi

I landstingsplanen konstateras att trafikförsörjningsprogrammets mål om ett ökat resande kommer att kräva betydande resursförstärkningar men också omDispositionering av resurser från trafikutbud med lågt underlag. Det förutsätter i sin tur en utbyggnad av närtrafik i hela länet som ska göra det möjligt att omDispositionera resurser från områden med svagt resandeunderlag samtidigt som behov av kollektivtrafik kan tillgodoses.

Vidare konstateras att planeringsförutsättningar för trafikförändringar bör lämnas för längre period än enbart kommande budgetår. Landstingsfullmäktige lämnar därför i uppdrag till landstingsstyrelsen att utifrån av fullmäktige antaget trafikförsörjningsprogram utveckla kollektivtrafiken för åren 2014–2015 med en maximal utgiftsökning på 50 miljoner kronor.

Ett ökat kollektivt resande är det övergripande målet där resursutökningen möjliggör olika åtgärder som exempelvis trafikutbyggnad, marknadsföring och en prissättning som gör

kollektivtrafiken attraktiv. I landstingsplanen konstateras att den planerade expansionen kommer att medföra ökade kostnader som inte täcks av de skattemedel landstinget fick i skatteväxlingen. Samtidigt framgår det i planen att en målsättning ska vara att inte öka den andel av kollektivtrafiken som finansieras av skattemedel.

Tabell 3 - Kollektivtrafiken i landstingets budget

(mnkr)	2012	2013	Budget 2014
Kollektivtrafik	442 ⁴	526,7 ⁴	506
Serviceresor			176
Summa	442	526,7	682

Någon ytterligare ramökning är inte planerad än den som framgår ovan.

8.2 Handlingsplan Länstrafiken 2014

Handlingsplanen för länstrafiken är uppbyggd utifrån landstingets vision och länstrafikens verksamhetsidé. I de fem styrkortsperspektiven anges strategiska mål, framgångsfaktorer samt mål och mått. En iakttagelse är att de strategiska målen under process och produktion inte överensstämmer fullt ut med motsvarande strategiska mål i verksamhetsplan och budget 2014. Enligt verksamhetsplanen så är de strategiska målen ändamålsenliga och kostnadseffektiv trafik medan handlingsplanen anger ändamålsenlig trafik, hållbar miljöutveckling och kostnadseffektiv upphandling som strategiska mål. I konsekvens med detta har det också tillkommit ytterligare framgångsfaktorer i detta perspektiv. Även när det gäller ekonomiperspektivet har det lagts till en framgångsfaktor.

För framgångsfaktorerna har sedan mål och mått fastställts.

8.2.1 Bedömning

Den övergripande styrningen av kollektivtrafiken från fullmäktige utgår i huvudsak från trafikförsörjningsprogrammets målbild. Det finns också ett samband mellan verksamhetsplanens styrkort och handlingsplan Länstrafiken. En synpunkt är att det finns en viss diskrepans mellan landstingsplan och handlingsplan beträffande de strategiska målen för perspektivet process och produktion. Styr sambandet mellan ansvarsnivåerna blir härigenom otydligt. Det finns faktiskt en avgörande skillnad mellan det strategiska målet "ändamålsenlig och kostnadseffektiv trafik" och det strategiska målet "ändamålsenlig trafik, hållbar miljöutveckling och kostnadseffektiv upphandling". Målet kostnadseffektiv trafik finns inte med samtidigt som mål för miljö och upphandling tillkommit. Mål avseende miljö och upphandling finns dock med i landstingsplanen som "generella" strategiska mål. Samtidigt kan det konstateras att under perspektivet ekonomi så finns det strategiska målet kostnadseffektivt trafikutbud. I sig kan kostnadseffektiv trafik och kostnadseffektivt utbud ses som i det närmaste synonyma begrepp. Sedan är det en lämplighetsfråga om det strategiska målet hör hemma under ett processperspektiv eller under ekonomiperspektivet. Det mest väsentliga är dock att målet finns med i den strategiska styrningen av kollektivtrafiken.

En av de strategiska utmaningar som kollektivtrafiken i Jönköpings län står inför är just att förbättra kostnadseffektiviteten. Baserat på de uppgifter som finns i den officiella statsti-

⁴ I utfallet redovisas både allmän kollektivtrafik och särskild kollektivtrafik. I landstingets budget fördelas anslaget uppdelat på serviceresor och regional kollektivtrafik. I delårsrapporterna redovisas utfall och prognos för regional kollektivtrafik och sjukresor.

ken, t.ex. beläggning per utbudskilometer, så framgår ett förhållandevis lågt resursutnyttjande i kollektivtrafiken. Måttet indikerar samtidigt att kostnaden i kollektivtrafiken per producerad personkilometer ligger relativt högt i Jönköping län. Vid beräkning av kostnaden per personkilometer tas hänsyn till det faktiska utbudet i utbudskilometer och den genomsnittliga kapacitet i sittplatser som trafiken har genomförts med. Kostnad per producerad personkilometer kan användas som en indikator på kollektivtrafikens produktivitet.

Det mått som Länstrafiken använder, antal påstigande per mil, är inte definierat i verksamhetsplan och handlingsplan med avseende på vad som menas med mil. Sannolikt är det fråga om utbudsmil. I den officiella statistiken används dock måttet påstigande per utbudskilometer. Dessutom finns beläggningsmålet personkilometer per utbudskilometer. Det senare måttet används i öppna jämförelser. För att kunna analysera kapacitetsutnyttjandet måste också hänsyn tas till antalet sittplatser i fordonen och vagnarna.

Sammantaget görs bedömningen att den styrmodell som tillämpas för kollektivtrafiken i sig ger förutsättningar för en ändamålsenlig styrning av verksamheten. Det som avgör om resultatet blir ändamålsenligt är dock beroende av att relevanta mål och mått används i styrmodellen.

En brist i styrkedjan är som framgår ovan att styrningen inte i tillräcklig grad fångar styrningen av kostnadseffektiviteten. Ytterligare en svaghet är att det i den tillämpade styrmodellen inte ingår att riskanalyser görs med avseende på hinder som kan motverka en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet.

8.3 Årsredovisning 2013 och delårsrapport 2 2014

8.3.1 Årsredovisning 2013

En kortfattad sammanfattning av årets resultat är:

- ▶ Nöjda resande (resenärer) i regional trafik 70 procent uppnås. Utfall 72 procent.
- ▶ Verksamheten har inte hållits inom ekonomisk ram. Utfall -8,3,mnkr.
- ▶ Övriga mål uppnås delvis enligt årsredovisningen (målvärde inom parentes):
 - ▶ Resandeökning 2,2 procent (2,5 procent) jämfört med 2012.
 - ▶ Nöjda resande (alla länsbor) i regional trafik 54 procent (60 procent).
 - ▶ Nöjda resande med serviceresor 80 procent (90 procent).
 - ▶ 8,3 påstigande/mil (10).
 - ▶ Kostnad per resenärskilometer (serviceresor) 15,5 skr/resenärskilometer (inte ökat mer än index).

Det negativa resultatet på -8,3 mnkr förklaras i första hand av extra ersättning till tågoperatör i enlighet med skiljedom. Skiljedom resulterade i ökade trafik kostnader på cirka 15 mnkr. Intäkter för skolkort redovisar dessutom ett underskott.

8.3.2 Delårsrapport 2, 2014

I delårsrapporten redovisas utfallet för 21 mål utav 25 som har kunnat följas upp. För åtta av målen görs bedömningen att de har uppfyllts medan tre inte bedöms uppfyllda. Tio av målen redovisas som delvis uppfyllda.

Årsprognosen avseende resultatet beräknas till -14 mnkr, vilket gör att resultatmålet inte kommer att kunna uppnås. Förklaringen till avvikelsen är en kostnadsökning till följd av en direktupphandling av tågoperatör för Krösatågen. Sedan den 1 mars 2014 körs trafiken av Veolia som i princip ersätts för redovisade kostnader (open book). Intäkterna har inte ökat. En konsekvens av budgetavvikelsen blir att inte heller självfinansieringsmålet för 2014 på 45 procent⁵ kommer att kunna uppnås för 2014.

Produktionen har ökat mätt som utbudskilometer samtidigt som antalet påstigande ökat i motsvarande grad, vilket har medfört att antalet påstigande per mil inte har ökat. Därmed kommer inte målet om antalet påstigande per mil att uppnås.

Målet för nöjda och trygga resenärer uppnås. För de mål som relaterar till miljömålet framgår inga resultat i delårsredovisningen.

8.3.3 Bedömning

De svagheter som finns beträffande uppföljningen är, i enlighet med vad som påpekats tidigare, att det saknas tillräckligt relevanta mått på resursanvändningen. Det finns t.ex. inte mått på kapacitetsutnyttjande och produktivitetsutveckling. Dessa uppgifter är viktiga för att kunna bedöma det utgångsläge som kollektivtrafiken har. Om produktiviteten ska kunna förbättras måste den befintliga kapaciteten inom kollektivtrafiken användas i högre utsträckning. Det är angeläget att kunna definiera vilka faktorer som driver ett lågt kapacitetsutnyttjande och därmed bidrar till negativ produktivitetsutvecklingen. I ett nästa steg behöver varje faktor analyseras utifrån om och hur de kan påverkas på ett önskvärt sätt. Mål behöver också sättas för produktiviteten.

Utifrån hur antalet resor mäts i trafiken finns en viss osäkerhet i nuvarande statistik. Ett grundläggande problem är att varje övergång i trafiksystemet blir en ny resa i kollektivtrafiken vilket gör att det finns risk att det uppstår en skevhet i statistiken. Fler påstigningar behöver alltså inte innebära att fler resenärer har tillkommit i motsvarande utsträckning.

9 Hantering och beredskap inför utmaningar och risker

9.1 Utgångspunkt

I detta avsnitt görs en samlad bedömning av de utmaningar som är en konsekvens av landstingets ansvar, för den regionala kollektivtrafiken i Jönköpings län.

9.2 Landstingets åtagande

Det ansvar landstingets har för kollektivtrafiken följer av kollektivtrafiklagen och de avtal om kollektivtrafik som tecknats med länets kommuner. Med det ansvaret som kollektivtrafikansvarig myndighet följer att landstinget har två huvudsakliga roller dels en myndighetsroll, dels en operativ roll:

Roller	Ansvar
Myndighetsroll	Regional kollektivtrafikmyndighet – Förvaltning ✓ Myndighetsbeslut och strategiska beslut

⁵ 50 procent enligt landstingsplan 2014.

Roller	Ansvar
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ta fram trafikförsörjningsprogram ✓ Beslut om allmän trafikplikt⁶
Operativ roll	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ingå avtal om transporter ✓ Sälja och marknadsföra resor ✓ Äga eventuella kollektivtrafikanläggningar

Omfattningen på åtagandet som landstinget har för kollektivtrafiken är i första hand en konsekvens av:

- ▶ Regionalt trafikförsörjningsprogram.
- ▶ Landstingsplanen.

Till bilden hör också den regionala utvecklingsstrategin som uttrycker en gemensam viljeinriktning och strategi för länets utveckling. Det mest centrala styrdokumentet för den regionala kollektivtrafiken är trafikförsörjningsprogrammet. I det regionala trafikförsörjningsprogrammet har mål fastställts för den regionala kollektivtrafiken.

9.3 Utmaning

Den övergripande utmaning som landstinget har att hantera inom kollektivtrafiken, följer av den målsättning som har lagts fast i trafikförsörjningsprogrammet och som också framgår av landstingsplanen. Ett ökat resande ska bidra till att de övergripande målområdena i uppnås. För att lyckas med detta måste landstinget under perioden fram till 2025.

- ▶ Utveckla ett sammanhållet och tillgängligt system för kollektivtrafik med tillräcklig kapacitet som erbjuder möjligheter att resa i den omfattning som förutsätts för att uppnå en resandeökning med 60 procent till 2025 och som samtidigt upplevs så attraktivt av kollektivtrafikens målgrupper att de faktiskt reser i förväntad utsträckning.
- ▶ Reducera trafikens miljöpåverkan så att resandeökningen kan uppnås samtidigt som resorna 2025 kan genomföras till 100 procent med förnyelsebar energi och med en totalt sett minskad energiförbrukning/km med minst 20 procent.
- ▶ Finansiera kollektivtrafiken inom ramen för god ekonomisk hushållning för landstinget.

9.3.1 Ett ökat resande

Ett antal åtgärder för att öka resemöjligheterna och ytterst antalet faktiska resor framgår i trafikförsörjningsprogrammet. Det gäller en integrerad planering av kollektivtrafik och bebyggelse, regional och kommunal planering, utveckling av infrastrukturen framförallt beträffande tågtrafiken, trafikeringssupplägg och nivåindelning av trafiken, utbud, restider och bytespunkter m.m. Beskrivningen som ges i programmet har karaktären av övergripande strategier och åtgärder vilka anger färdriktningen för ett kollektivtrafiksystem som kan bära ett ökat resande. I programmet görs ingen tydlig koppling mellan mål, strategier och åtgärder. Strategierna och åtgärderna kopplas inte direkt till respektive mål. Däremot blir den kopplingen tydligare i Länstrafikens handlingsplan 2014 som är utformade i styrkortsstrukturen.

⁶ De krav som en behörig myndighet fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse, som ett trafikföretag inte skulle ha något kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor.

Kritiska områden för att kunna uppfylla resandemålet är dels stadstrafiken i Jönköpings kommun, dels järnvägsinfrastrukturen. För att utveckla kollektivtrafiken i Jönköpings kommun finns ett handlingsprogram. I denna förstudie har det inte ingått att bedöma statusen i genomförandet av programmet. I nationell plan för transportsystemet finns inte tillräckliga medel avsatta för Jönköpingsbanan och det s.k. Y:et så att den utbyggnad som bedöms som nödvändig kan genomföras under planperioden. I och med detta finns risk att både målet om en fördubbling av tågresandet och miljömålet om enbart förnyelsebara drivmedel hotas.

Sammantaget är bedömningen att trafikförsörjningsprogrammet till stora delar identifierar och övergripande beskriver de utmaningar som landstinget har att hantera för att utveckla det kollektiva trafiksystemet. Trafikförsörjningsprogrammet ger dock ingen samlad stringent bild av vilka strategier som ska tillämpas för att uppnå målen. En annan synpunkt är att trafikförsörjningsprogrammet saknar strategier för hur kommersiella aktörer ska kunna bidra till fördubblingsmålet. Det saknas egentliga mål och strategier för att underlätta för kommersiella aktörer.

För att målen i programmet ska kunna uppnås krävs att det finns strategier, genomförandeplan och handlingsplaner. Den handlingsplan som finns för närvarande avser år 2014. Baserat trafikförsörjningsprogrammet och denna handlingsplan går inte att bedöma om landstinget har den beredskap som krävs för att hantera de utmaningar som följer av ansvaret för kollektivtrafiken. Det är dock viktigt att strategier och handlingsplaner tas fram som ett stöd för en genomförandeplan kopplad till trafikförsörjningsprogrammet. En rekommendation är också att det görs en riskanalys av trafikförsörjningsprogrammet med utgångspunkt från vad som kan hindra att målen uppnås.

9.3.2 Förnyelsebara drivmedel

Ett problem i förhållande till målen för miljö/hållbart samhälle är att delar av järnvägsnätet inte är elektrifierat och att dieseltågen inte drivs med förnyelsebart bränsle. Av trafikförsörjningsprogrammet framgår att en viss reservation görs för möjligheten att klara driften med av befintliga dieseltåg med förnyelsebart bränsle.

De åtgärder som lyfts fram är att vid kommande upphandlingar ställa krav på att i princip 100 procent av fordonen som upphandlas ska drivas med förnyelsebara bränslen. Dessutom anges att elektrifiering av järnvägen mellan Jönköping och Värnamo gör det möjligt att ersätta dieseldrivna fordonen. Ytterligare en åtgärd är att eftersträva byte av drivmedel från diesel till förnyelsebart drivmedel.

För en lägre total energiförbrukning fordras enligt programmet en samverkan i branschen och en fortgående förarutbildning i ekologisk körteknik.

Bedömningen är att det inte är sannolikt att den elektrifiering som är en viktig förutsättning för att kunna nå målet inte kommer att fullt ut bli genomförd under planperioden. Därmed finns en sannolik risk att miljömålet inte kommer att uppnås om inte ytterligare åtgärder vidtas.

9.3.3 Självfinansieringsgrad och kostnadseffektiv verksamhet

En slutsats är att när det gäller ett utökat resande finns det en stor osäkerhet beträffande vilka ekonomiska konsekvenser som det kommer att medföra. Målsättningen är att självfi-

nansieringsgraden⁷, ska vara ca 50 procent. Samtidigt finns det inte mål avseende kollektivtrafikens kostnadseffektivitet eller beträffande kollektivtrafikens andel av landstingets nettokostnader.

Enligt vad som tidigare framförts så innehåller inte trafikförsörjningsprogrammet någon ekonomisk kalkyl utan en grov uppskattning av förväntade ekonomiska konsekvenser, totalt 600 mnkr varav 300 mnkr avser landstingets finansiering. Ett antal alternativa vägar redovisas där ett väsentligt inslag utgörs av ett förbättrat kapacitetsutnyttjande och/eller omprioriteringar. Statistik från Trafikanalys visar att självfinansieringsgraden har minskat från ca 53 procent 2011 till 44,6 procent 2013. Kostnaderna 2013 belastades dock med konsekvenserna av skiljedomen som innebar att Länstrafiken fick täcka 20 mnkr av till DSB:s förluster. För 2014 har dessutom genom direktupphandlingen ökade kostnader för driften av Krösatågen tillkommit.

Med hänvisning till hur viktig frågan om kollektivtrafikens framtida kostnader är så utgör kollektivtrafikens ekonomi en stor utmaning som för närvarande inte hanteras på ett tillräckligt sätt. Ett problem i sammanhanget är att det inte finns ett relevant mått på hur kapacitetsutnyttjandet faktiskt ser ut i nuvarande kollektivtrafik. Beläggningsgraden enligt öppna jämförelser indikerar dock ett lågt resursutnyttjande och en relativt hög kostnad per passagerarkilometer. Baserat på antalet påstigande per utbudskilometer så framkommer dessutom att det ökade antalet resor 2014 som har redovisats i första hand är en konsekvens av ett ökat utbud och inte av ett förbättrat kapacitetsutnyttjande.

Länstrafiken har uppgifter om kostnadstäckningsgraden per linje. Högskolan i Jönköping har också på uppdrag av Länstrafiken gjort en analys av kollektivtrafik och samhällsutveckling. I projektet ingick fyra delprojekt, bl.a. verksamheten i ett samhällsekonomiskt perspektiv och en analys av olika trafikeringalternativ för länets kollektivtrafik.

Kritiska frågor är hur den lediga kapaciteten i större utsträckning ska komma till användning och hur kapacitet ska omfördelas dit där den gör störst nytta. I vilken omfattning kan dessa åtgärder leda till ett ökat resande och helst då av nya betalande resenärer. Alla andra förändringar av kollektivtrafiken i form av förstärkningar, förtätningar och ny trafik leder sannolikt till högre kostnader.

En slutsats är att en stor utökning av resandet planeras i det kollektiva trafiksystemet utan att det finns tillräckliga underlag för att bedöma de driftkostnadsmässiga konsekvenserna. 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.

En bedömning är därför att det är nödvändigt att utveckla en strategi för ökad kostnadseffektivitet inom kollektivtrafiken. I en sådan strategi måste även ingå hur avtalen med trafikföretagen kan utvecklas så att de driver en ökad effektivitet och hur ett prissystem kan utformas som ger incitament till ett ökat resande och ökade intäkter. En översyn av zoner och priser har genomförts och förslaget kommer att tas upp i Landstingsfullmäktige den 25-26 november för beslut. I förslaget slås dagens cirka 80 zoner samman till åtta zoner som i stort sett överensstämmer med länets arbetsmarknadsområden. En grundläggande förutsättning för resandet och framförallt för ett utökat resande är att invånarna vill och kan resa.

⁷ Anger hur stor andel av kollektivtrafikens kostnader som finansieras av verksamheten själv. Merparten kommer från biljettintäkter.

9.4 Hantering av risker

I denna förstudie har det framgått att dokumenterade riskanalyser kopplade till genomförandet av trafikförsörjningsprogrammet och Länstrafikens handlingsplan inte upprättas som en del i planeringsprocessen. Det innebär dock inte att risker inte identifieras och hanteras. Konsekvensen blir snarare att riskhanteringen inte blir tillräcklig vad gäller omfattning och systematik.

Exempel på risker som har identifierats i Länstrafiken är:

- ▶ Omvärldsfaktorer, t.ex. bränslepriser, ekonomisk tillväxt m.m.
- ▶ Järnvägsinfrastrukturen inte utvecklas i linje med trafikprogrammets intentioner. Realiserar risken så påverkas både miljömålet och resandemålet negativt.
- ▶ En utökning av antalet bussar inom ramen för stadstrafiken i Jönköping ställer krav på en utbyggnad depåkapaciteten. Oavsett vem som finansierar den så påverkas ersättningen till trafikutövaren.
- ▶ Tillkommande kostnader som en följd av införande av ERTMS (European Rail Traffic Management System). ERTMS är den nya generationens signalsystem och ersätter system M på lågtrafikerade banor och ATC på konventionella banor. Kostnaderna för systemet bärs av både infrastrukturägaren och fordonsägarna.

När gäller trafikavtalen så görs den övergripande bedömningen att avtalen för regionbuss- trafik och stadstrafiken i Jönköping fungerar på ett tillfredsställande sätt. Avtalet för Krösatåg har direktupphandlats som en konsekvens av avtalet med DSB upphörde i förtid och upphandlingen av Västtåg har nyligt avslutats. Några större upphandlingar av trafikavtal är f.n. inte aktuellt. De avtal som har upphandlats är i huvudsak produktionsavtal där ersättningen inte är rörlig i förhållande till antalet resenärer. I avtalet med Keolis finns en incitamentsdel per registrerad resa. Det kan också noteras att Länstrafiken för busstrafiken svarar för omloppsplanering och tidtabeller. Beställaren styr därmed mer i detalj den trafik som trafikutövaren ska leverera.

10 Förslag på granskningar

I förstudien har ingått att överväga eventuella fördjupade granskningar. Följande förslag ges på fördjupade granskningar:

- ▶ Säkerställs en tillräcklig uppföljning och kontroll av trafikavtalen.
- ▶ Kartläggning och jämförelse av kostnaden per passagerarkilometer samt av kapacitetsutnyttjandet för respektive linje inom kollektivtrafiken.

11 Avstämning av revisionsfrågorna

I detta avsnitt ges kortfattade svar på granskningens revisionsfrågor.

Fråga	Svar
Vilket underlag finns inom landstinget för att bedöma kommande utmaningar och risker inom kollektivtrafiken?	Det främsta underlaget utgörs av det regionala trafikförsörjningsprogrammet. Av programmet framgår de utmaningar som kollektivtrafiken har att hantera för att kunna uppnå målen.

Fråga	Svar
<p>Är de underlag som har tagits fram inom landstinget relevanta och tillräckliga?</p>	<p>De underlag som finns är relevanta. Framförallt saknas det dock tillräckliga underlag för att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av resandemålet och av miljömålet. En samlad och dokumenterad riskanalys har inte upprättats.</p>
<p>Finns en tillräcklig hantering av risker med avseende på:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Förvaltning av trafikavtal? 2. Kollektivtrafikens tillgänglighet? 3. Hållbarhet och miljö? 4. Kostnadsutvecklingen för kollektivtrafiken? 5. Möjligheten att utveckla ett sammanhållet, attraktivt och tillgängligt system för kollektivtrafik? 6. De ekonomiska konsekvenserna av målsättningen att öka resandet till 2025? 	<p>Det finns en medvetenhet om vilka risker som kollektivtrafiken har att hantera. En samlad riskanalys har dock inte gjorts, t.ex. i samband med att trafikförsörjningsprogrammet togs fram. Riskanalyser kopplade till hinder för en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet på kort och lång sikt är inte en integrerad del av styr- och planeringsprocessen. Utifrån förstudien är det dock inte möjligt att göra en välgrundad bedömning om riskhanteringen i generell mening är tillräcklig.</p>
<p>Vilka strategiska frågor för kollektivtrafiken har identifierats och hur hanteras dessa?</p>	<p>Strategiska frågor som har identifierats är t.ex. Samhällsplanering, infrastruktur, trafikeringsuppbygg, trafikutbud, hög turtäthet i starka stråk, korta restider, m.fl. Strategierna beskrivs övergripande i trafikförsörjningsprogrammet och operationalisera i Länstrafikens handlingsplan.</p>
<p>Har landstinget en strategi för hur kapacitetsutnyttjandet i befintlig trafik ska förbättras?</p>	<p>Nej, inte en regelrätt strategi. En analys görs av olika linjer med den lägsta täckningsgraden. Inriktningen är att omfördela från områden med ett lågt resandeunderlag till områden med ett större underlag.</p>
<p>Har det för kollektivtrafiken utvecklats en ändamålsenlig styrmodell?</p>	<p>Länstrafiken styrs i enlighet med den landstingsgemensamma styrmodellen. Modellen i sig ger förutsättningar för en ändamålsenlig styrning.</p>

Stockholm 30 oktober 2014

Gunnar Uhlin
EY