

## Fördjupad politisk dialog om nytt aktieägaravtal

# Utgångspunkter för dialog 2 om kollektivtrafiken och ägarskapet våren 2009

## 1. Inledning

Vi – kommuner och region – behöver fortsätta diskussionerna om ägarstruktur mm för kollektivtrafiken. Höstens dialoggrunda gav värdefulla inspel för den fortsatta diskussionen. Det regionala ägarrådet besökte i slutet av november Skåne där vi träffade både politiker och tjänstemän vilket gav värdefulla insikter i hur deras lösning fungerar. Vi bifogar en reserapport.

Detta dokument är tänkt att fungera dels som ett kunskapsunderlag som sammanfattar var vi nu står inför dialogen dels som ett mer resonerande material som illustrerar några möjliga lösningar. Förhoppningsvis kan vi därmed stimulera till en konstruktiv debatt.

Oavsett om vi ska ha en eller som nu 50 ägare finns ett antal frågeställningar som behöver hanteras vidare. I fokus står framförallt två frågor; **ekonomi och inflytande**. Regionala ägarrådet har tolkat dialoggrunda 1 som att – med dagens ägarstruktur – måste det till en ny enkel, stabil och transparent modell för att både prognostisera och slutligt besluta om hur mycket varje ägare ska betala för att täcka kollektivtrafikens underskott. Självfallet behöver inflytandefrågor, politisk styrning, ägarsamverkan mm diskuteras även i fallet med 50 ägare men ekonomimodellen känns tydligt överordnad.

Trots allt känner vi väl till den modell vi har med dess för- och nackdelar. Det är naturligt att frågorna är fler och kunskapen mindre om vad en modell med regionen som ägare skulle innebära. **Regionala ägarrådet** vill därför i detta dokument särskilt **fokusera på alternativet med en ägare** och då speciellt behandla frågor om inflytande, organisation och bolagets styrelse.

Vår avsikt är att föra dialoggrunda 2 med de delregionala ägarråden och kommunalförbunden under perioden februari t o m mitten av april månad.

Ambitionen är att vi på Västtrafiks årsstämma den 29 maj ska ha ett särskilt möte där ägarna tar ett principbeslut om vilken modell vi vill ha framöver. Detta skulle kunna möjliggöra att vi arbetar fram ett underlag för ett definitivt ställningstagande till 20 november då vi har Ägarforum. En ny modell kan då gälla från 2011.

Inom denna tidsram kan en del andra för kollektivtrafiken viktiga frågor komma att avgöras – det handlar t ex om lagstiftning vad gäller konkurrensfrågor mm och regionfrågan där vår nuvarande region kan komma att växa med ett antal nya kommuner.

Under dialoggrundan sker också ett fortsatt utredningsarbete där våra tjänstemän från både kommuner och region ibland med stöd av tjänstemän från Västtrafik framförallt arbetar med två frågor; en ny bilaga 13 för alternativet med 50 ägare och formerna för en skatteväxling för alternativet med regionen som ägare. Dessa pågående arbeten kommenteras också i dialogmaterialet. Inriktning, preliminära slutsatser mm beskrivs mer utförligt i bilagor.

Det delregionala ägarrådet i Göteborgsregionen har gjort ett arbete tillsammans med Västtrafik med att ta fram ett diskussionsunderlag för att se över taxenivåer och – gränser för kollektivtrafiken. Vi tycker att det är ett bra initiativ och anser att det kan vara lämpligt att se över också taxsystemet inför 2011. Samtidigt vill vi nu i dialogen fram till maj månad fokusera på frågorna om ägande, ekonomi och inflytande.

## 2. Summering av dialog 1 hösten 2008

Dialogen i omgång 1 har förts utifrån fyra utgångspunkter;

- **Klimatutmaningen**
- **Resenärsperspektivet**
- **Lokalt och regionalt inflytande**
- **Ekonomisk förutsägbarhet**

Syftet var att komma vidare i frågan om ägarskapet genom att diskutera grundläggande frågeställningar om kollektivtrafiken utifrån ett helhets- och resenärsperspektiv.

Dialogen om både klimatfrågan och resenärsperspektivet har skett i stor samstämmighet. Klimatfrågan hänger nära samman med regionförstoring och ett ökat resande med kollektivtrafiken. Resenärsperspektivet handlar om att det ska vara enkelt och smidigt att resa med kollektivtrafiken. Priser och andra villkor ska vara tydliga och lätta att förstå.

Det kommunala inflytandet om regionen tar över ansvaret är den fråga som har lyfts mest i dialogen. Viktigt är att oavsett modell så måste vi hitta möjligheter för ett ökat politiskt inflytande över kollektivtrafikens strategiska utveckling. Politiken behöver också agera mer strategiskt vad gäller kollektivtrafiken och inte gå in i detaljfrågor. Det finns behov av en bättre och tydligare ansvarsfördelning mellan beställare och bolag/utförare.

Dialogen har inte gett några tydliga svar på hur det framtida ägandet ska se ut men det finns några grundstenar att bygga på inför dialogomgång 2.

- Ekonomin - hur en skatteväxling skulle kunna genomföras respektive hur en alternativ bilaga 13 skulle kunna se ut
- Inflytande – strategisk utveckling av trafiken, roller och ansvar samt inflytande över trafikutbudet
- Omvärldsbevakning – statliga utredningar, Värmland mm
- Bolagets organisation

### 3. Viktiga frågor i dialog 2

#### Med alternativet Västra Götalandsregionen som ensam ägare

##### Kommunalt inflytande

Kollektivtrafiken är en viktig fråga ur många aspekter, för tillväxt och miljö, för resenärerna, för stads- och bebyggelseplanering mm. Oavsett ägarkonstruktion behöver både kommuner och region ha möjlighet att påverka kollektivtrafiken både vad gäller struktur och utbud. I fallet med en ägare är det särskilt befogat att säkra det kommunala inflytandet. Erfarenheterna från Skåne pekar på några viktiga processer som är tillämpbara även hos oss.

Det gäller möjligheten att påverka den strategiska inriktningen för kollektivtrafiken på några års sikt – vi kan kalla det Verksamhetsplan med tydliga beskrivningar om hur trafiken föreslås utvecklas i Västra Götaland och i olika regiondelar. En idé är att ett sådant strategiskt förslag utarbetas av bolaget i nära samverkan med ägaren – ägaren har som vi senare ska beröra nära kontakter med kommunerna – och därefter skickas förslaget på remiss till kommunerna. Förslaget till verksamhetsplan behandlas i Regionutvecklingsnämnden som bereder ärendet inför beslut i Regionfullmäktige.

Kommunerna kan också yttra sig över andra strategiska dokument som beslutas av Regionutvecklingsnämnden, för t ex region- och pendeltåg och motsvarande busstrafik.

En viktig påverkansmöjlighet är att en kommun alltid kan, för egen del eller tillsammans med andra kommuner, utreda möjligheter till ändringar av kollektivtrafiken. Detta ger en möjlighet att utifrån egen kompetens och lokalkunskap, eventuellt med anlitan av externa konsulter ompröva befintlig struktur och dagens utbud för att senare påverka beroende på ändringens art bolaget eller regionen i beslut om den aktuella trafiken.

Ett annat inflytandeområde är det mer dagliga samspel som kan utvecklas mellan kommunen och bolaget. Det kan ske på tjänstemannaplanet och/eller med kommunala politiker involverade. Det här finns i princip i Västra Götaland idag men fungerar olika bra enligt de uppgifter vi fått. Detta dagliga samspel kan enligt vår bedömning förbättras och innebär krav på bolagets organisation, exempelvis så att varje kommun alltid ska kunna vända sig till en speciellt avdelad planerare (kontaktperson) inom Västtrafik som antingen själv hanterar den aktuella frågan eller tar ansvar för att någon annan gör det. Återkoppling ska göras av kontaktpersonen.

Det är angeläget att också uppmärksamma behovet av dialog mellan kommunerna och regionen. Detta kan lösas på olika sätt och några exempel redovisas här. En variant är att ha regelbundna träffar mellan företrädare för regionen och för kommunerna. Detta kan lämpligen ske på så vis att regionen träffar kommunerna i respektive kommunalförbundsområde. Dessutom kan särskilda diskussioner hållas med kommuner som har en större lokaltrafik eller där större förändringar av kollektivtrafiken är aktuella. Ett sätt att stärka dialogen mellan region och kommuner kan också vara att – liksom idag – ha en för kommuner och region (och bolag)

gemensam dag där kollektivtrafiken kan diskuteras också i lite friare former, dvs en variant av dagens Ägarforum.

## Demokratisk debatt

Kollektivtrafiken är viktig för medborgarna och därmed ett viktigt politikområde. Det är angeläget att det finns en levande diskussion om kollektivtrafiken mellan resenärer och bolag men också mellan medborgare och politiska företrädare och inte minst mellan olika politiska partier. Den ovan beskrivna hanteringen av förslaget till verksamhetsplan lämnar utrymme för att hålla en politisk debatt i Regionfullmäktige såväl om verksamhetsplanen som mer generellt om kollektivtrafiken och dess utveckling i Västra Götaland. Beroende på hur man organisatoriskt löser frågan om regionens hantering av kollektivtrafikfrågorna (se nedan) kan ytterligare fora och former för politisk diskussion och debatt kring dessa frågor skapas.

## Organisation inom Västra Götalandsregionen

Ett förslag är att ansvaret för att utveckla en bra och effektiv kollektivtrafik ska ligga på Regionutvecklingsnämnden som redan har ett ansvar för regionala utvecklingsfrågor, tillväxtprogram inklusive en del uppgifter inom kollektivtrafikområdet. Nämnden föreslås nu vad gäller kollektivtrafiken få ansvaret att bereda ett förslag till verksamhetsplan, besluta om taxestruktur, strategier och måldokument, att ha en levande dialog med kommunerna och att företräda ägaren/beställaren gentemot bolaget. Nämnden föreslås inte ha budgetansvar för kollektivtrafiken men däremot bör det vara en uppgift för nämnden att bereda ett budgetunderlag inför regionstyrelsens förslag till regionfullmäktige.

För att kollektivtrafikfrågorna ska få en markerad ställning bland de frågor som Regionutvecklingsnämnden har att ägna sig åt föreslås att man redan när mötesschemat för kommande år görs upp också bestämmer vid vilka möten nämnden särskilt ska ägna sig åt strategiska kollektivtrafikfrågor, förslagsvis vid fyra tillfällen per år. Antingen hålls då möten som enbart handlar om kollektivtrafik eller så kan mötena förlängas och en del av dagen avsätts för detta ämne.

För att ytterligare stärka det kommunala inflytandet över kollektivtrafikfrågorna kan kommunstyrelsens ordförande eller dennes ersättare bjudas in att delta i Regionutvecklingsnämndens "kollektivtrafikmöten".

Dessutom kan det vara lämpligt att exempelvis Regionutvecklingsnämndens presidium har regelbundna möten med kommunala företrädare i varje delregion ett par gånger om året för att diskutera kollektivtrafikens status och utvecklingsmöjligheter. Se även under rubriken "Kommunalt inflytande".

Kollektivtrafikfrågorna har också ett nära samband med det regionala utvecklingsarbetet i allmänhet och med infrastrukturplaneringen i synnerhet. Det finns därför anledning att överväga att vidga temat för dessa möten till att omfatta både kollektivtrafik och regional utveckling. Det kan också vara motiverat att representanter för kommuner som tillhör samma funktionella arbetsmarknadsområde inbjuds att delta i sådana möten.

## Bolagets organisation

Här redovisas några idéer som handlar om förändringar som mer direkt berör Västtrafik. Om det fattas ett inriktningsbeslut i maj att vi ska gå mot en ägare behöver dessa idéer utredas och utvecklas mer i detalj. Men vi har ändå bedömt det värdefullt att ha med dem i dialogen.

Med regionen som ensam ägare bör Västtrafik kunna fokusera mer på sin roll som kompetent utförare av den beställning av trafik som läggs. För ägaren/ beställaren bör det också bli enklare att efter dialog med kommunerna formulera mål, inriktning och ägardirektiv för bolaget. En grundtanke är att politiken ska öka sitt inflytande över strategiska frågor men samtidigt låta bolaget få ta ett större ansvar för marknadsbedömningar, detaljplanering och löpande verksamhet. Som tidigare nämnts är det angeläget att bolagets organiserar sin verksamhet på sådant sätt att vardagliga kontakter mellan kommuner och företrädare för bolaget underlättas och fördjupas.

Västtrafik ska liksom nu ha möjlighet och ansvar att initiera utredningar mm som syftar till strategiska förändringar av trafikutbud, nya målbilder mm. En skillnad jämfört med dagens arbetssätt föreslås dock på så sätt att strategiska utredningar ska godkännas av ägaren som också har att avgöra i vilken utsträckning som representanter från kommuner och region ska delta i arbetet. Det måste också vara så att ägaren om det gäller en strategisk fråga har att ta ställning till resultatet och besluta om eventuella förändringar.

## Ekonomi – 50 respektive 1 ägare

Detta avsnitt berör båda ägarmodellerna. Som vi inledningsvis konstaterat behöver vi i ena fallet en ny bilaga 13 och i fallet med en ägare behöver vi genomföra en skatteväxling.

### Bilaga 13

Vi har en tjänstemannagrupp med företrädare för regionen, kommunerna och Västtrafik som har utrett möjligheter att förbättra nuvarande modell för att prognostisera och slutligt besluta om hur mycket varje ägare ska betala för att täcka kollektivtrafikens underskott.

Västtrafik har i ett första skede utrett om och hur man kan förenkla modellen *inom ramen för nuvarande bilaga 13* men konstaterat att det är svårt att motivera en sådan förändring om den ändå är tillfällig. Man bedömer också att denna förenkling inte är långsiktigt hållbar, då den inte ger de effekter som efterlyses av ägarna enligt utvärderingen som gjordes 2007.

Tjänstemannagruppen har därutöver utrett olika alternativ för en ny bilaga 13. Den huvudinriktning som föreslås utgår från linjer som fördelningsgrund. En sådan linjebaserad modell tillämpas i flera län i Sverige. Utgångspunkten för uppdelning av lokala och regionala linjer var från början linjernas funktion. Kritiskt viktigt är då att definiera ett klart och tydligt gränssnitt mellan det lokala och regionala ansvaret. Det konstaterades vid en genomlysning av linjenätet att större delen av alla linjer med lokal funktion går inom en kommun förutom när det gäller Göteborgs stadstrafik och

stadstrafiken i Trollhättan-Vänersborg. Därför föreslås kommungränsen som gränssnitt, med en särskild lösning för att hålla samman den lokala funktionen för stadstrafiken i ovan nämnda två områden. Utifrån en preliminär beräkning av en sådan modell kommer det att bli relativt stora förändringar i det ekonomiska utfallet för flera kommuner. En mer utförlig beskrivning finns i bilaga 2. Regionala ägarrådet konstaterar för egen del utan att ta ställning i detalj att en linjebaserad modell tycks vara det enda sättet att tillgodose kravet på transparens (utifrån ett fortsatt avgränsat lokalt och regionalt ansvar).

### Skatteväxling

Regionala ägarrådet redovisade i september en rapport angående konsekvenserna av en eventuell skatteväxling vid en förändring där regionen blir ensam ägare av Västtrafik. Bland slutsatserna kan nämnas att en skatteväxling rent tekniskt går att genomföra men att den påverkar såväl kostnads- som intäktsutjämningsystemen. För att genomföra en skatteväxling behöver man bestämma vad som ska ingå i regionens ansvar. Vi konstaterade också att det kan bli nödvändigt med en utjämning mellan kommunerna för att få en mjukare övergång.

Ett annat viktigt konstaterande var att kollektivtrafiken kommer att behöva ett betydande resurstillskott framöver framför allt när olika strategier och målbilder ska genomföras. Det kan också bli förändringar av trafikhuvudmannens ansvar/rättigheter och uppgifter.

Vi kommer nu att parallellt med dialogen om ägarfrågan bedriva ett nytt utredningsarbete om hur en skatteväxling skulle kunna genomföras. Uppdraget beskrivs i bilaga. Självfallet kommer vi att presentera resultat mm allteftersom.

## 4. Vad anser ni mer specifikt om....

Den diskussion om kollektivtrafiken som vi nu vill stimulera till kan leda till många intressanta resonemang och utvecklingar. Detta är bara positivt. Men vi vill samtidigt att ni också försöker tänka till om följande lite mer specifika frågeställningar.

### Kommunalt inflytande

Finns det fler strategiska frågor som särskilt bör uppmärksammas vad gäller kommunalt inflytande och i så fall vilka?

Finns det anledning att bibehålla dagens Ägarforum - ett tillfälle att gemensamt för hela länet diskutera kollektivtrafikfrågor – och i så fall med vilken inriktning?

### Organisation inom Västra Götalandsregionen

Hur ser ni på förslaget ansvar för Regionutvecklingsnämnden?

Ska nämndens möten med kommunala företrädare begränsas till kollektivtrafikfrågor eller handla också om regional utveckling i stort?

### Ekonomi

Det faktiska ekonomiska utfallet av dagens ”Bilaga 13” upplevs inte alltid som rättvist. Hur viktig är rättviseaspekten vid en skatteväxling?

Skolresor är en viktig del av reseefterfrågan på landsbygden. Ska de ingå i trafikansvaret för en ägare eller vara ett kommunalt ansvar?

Hur ser ni på kollektivtrafikens behov av ökade resurser framöver?

## Slutord

Vi hoppas nu på engagerade och konstruktiva diskussioner inom och mellan kommuner och region om hur vi ska organisera vår kollektivtrafik framöver.

Regionala ägarrådet vill särskilt uttrycka förhoppningen att diskussionerna ska präglas av en vilja att skapa bästa möjliga förutsättningar för en utveckling av vår gemensamma angelägenhet – kollektivtrafiken – utan alltför många sidoblickar på eventuella kortsiktiga egenintressen.

Vi tror att vi med detta material och pågående utredningsarbete har förutsättningar för att genomföra en bra dialog och låt oss alla ta ansvar för att så blir fallet.

För er som vill läsa om Regionala Ägarrådets arbete med dessa och andra frågor och som vill ta del av aktuellt material rekommenderar vi att ni besöker vår hemsida – [www.agarradet.se](http://www.agarradet.se)

## FÖR REGIONALA ÄGARRÅDET

Birgitta Johansson  
Ordförande

## **Bilagor**

1. Rapport regionala ägarrådets studieresa till Skåne
2. Rapport bilaga 13
3. Uppdrag skatteväxling

## Regionala ägarrådets intryck från studieresan till Skåne



## **Regionala ägarrådets intryck från studieresan till Skåne**

<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>Vår resa till Skåne</b>	<b>3</b>
<b>Så här styrs Skånetrafiken</b>	<b>4</b>
<b>Så här jobbar man med kommunalt inflytande i Skåne</b>	<b>5</b>
<b>Olika förutsättningar men också viktiga likheter</b>	<b>7</b>
<b>Det här vill vi ta med oss</b>	<b>8</b>

## **Sammanfattning**

Det regionala ägarrådet gjorde den 27-28 november en studieresa till Skåne där Region Skåne sedan 1999 är ensam ansvarig för Skånetrafiken. I samband med överförandet från kommunerna gjordes en skatteväxling.

Vi träffade tjänstemän och politiker från Skånetrafiken och från kommuner. De berättade om hur den politiska styrningen sker, hur man arbetar fram långsiktiga strategier och hur Skånetrafiken sköter det dagliga arbetet genom nära samarbete med kommunerna.

Det finns betydande skillnader i förutsättningar när det gäller Skånetrafikens bildande och den situation vi nu står i. Skatteväxlingen för kollektivtrafiken var en del i flera andra förändringar i samband med regionbildningen. Förutsättningarna för resandeutveckling ser också olika ut jämfört med Västra Götaland när det gäller geografi, järnvägsnät mm. Men frågor om effektiv ägarstyrning i en stor region, tydliga roller och inflytande är fortfarande *lika relevanta*.

### **Följande vill vi ta med oss till den fortsatta dialogen i Västra Götaland**

- Kommunerna måste ha ett reellt inflytande i kollektivtrafikfrågan oavsett ägarform
  - strategiskt, politiskt
  - och i den dagliga verksamheten, i kommunal förvaltning
- Kommunernas engagemang i kollektivtrafikfrågan är kopplat till invånarnas nytta av trafiken snarare än ägandet.
- En enägarmodell bygger på ömsesidigt förtroende mellan kommuner, region och utföraren av trafiken.
- I en enägarmodell är det viktigt att region och kommuner regelbundet samråder kring gemensam inriktning och ambition för kollektivtrafikens utveckling.
- En helhetssyn på kollektivtrafiken, som utgår från resenärens behov snarare än kommungränser ökar förutsättningarna för ökat resande och ett kostnadseffektivt resursutnyttjande.
- Samordning av skolskjuts och färdtjänst är möjlig även i en enägarmodell.

## **Vår resa till Skåne**

Det regionala ägarrådet gjorde i slutet av november 2008 en studieresa till Skåne för att lära oss mer om hur man där arbetar med kollektivtrafiken, framförallt när det gäller samverkan med kommunerna. Elva av sexton ledamöter deltog i resan.

Under torsdagen (den 27 november) träffade vi tjänstemän från Skånetrafiken som redogjorde hur man jobbar dels med långsiktiga strategier och med den dagliga operativa verksamheten. Därefter träffade vi kollektivtrafiknämndens presidium för en mer öppen diskussion kring kollektivtrafikens styrning i Skåne.

På fredagen (den 28 november) hade vi själva bjudit in kommunrepresentanter till en enskild sittning (utan Skånetrafiken) för att fritt kunna diskutera kollektivtrafiken i Skåne.

Från Skånetrafiken träffade vi

- Utvecklingschef Gunnar Davidsson
- Trafikchef Göran Lundblad
- Utvecklingsstrateg Andreas Ekberg

Kollektivtrafiknämndens presidium

- Lars-Ingvar Ljungman (m) ordförande
- Birte Sandberg, (c)
- Cecilia Lind (s)

Kommunrepresentanter paneldiskussion

- Anders Rubin (s), Malmö
- Karl-Erik Kruse (s), Svalöv samt Skåne Nordväst
- Joakim Andersson (m), Helsingborg
- Staffan Tellman, kommunchef, Simrishamn

Den tjänstemannagrupp som är kopplad till arbetet för nytt aktieägaravtal gjorde en liknande resa i februari 2008. Från detta besök finns en reserapport som redogör för flera av de frågor som handlar om styrning och organisation. Vi hänvisar därför till denna rapport ([www.agarradet.se](http://www.agarradet.se)) för redogörelse och väljer att här sammanfatta de viktigaste delarna, med fokus på att förmedla våra egna intryck av besöket.

## **Så här styrs Skånetrafiken**

### Den formella politiska strukturen i korthet

Regionfullmäktige har det yttersta ansvaret för kollektivtrafiken i Skåne och;

- anger mål för Skånetrafiken, härledda ur regionala utvecklingsprogrammet
- ger riktlinjer
- finansierar
- och fattar beslut i strategiskt viktiga frågor

Kollektivtrafiknämnden ansvarar för att verkställa fullmäktiges mål. Det är en egen nämnd under regionstyrelsen med 11 ledamöter och 7 ersättare. Nämnden har möten 7 gånger per år.

Viktiga frågor är;

- Budget
- Trafikförsörjningsplan
- Långsiktiga strategier
- Uppföljning - måluppfyllelse

I anslutning till beslutet om budgeten tar nämnden också ett beslut om inriktningen av trafikplaneringen för det kommande året. Därefter är det tjänstemannanivån som detaljplanerar och genomför trafiken.

Trafikförsörjningsplanen följer kalenderåret (som budgeten). Innehållet liknar mer Västtrafiks verksamhetsplan än Västtrafiks trafikförsörjningsplan. Skånetrafikens trafikförsörjningsplan handlar om mål och måluppfyllelse samt övergripande/strategisk handlingsplan för de kommande åren (dvs man jobbar långsiktigt, även i trafikförsörjningsplanen).

Beslut som gäller tidtabeller och turutbud på linjenivå fattas på tjänstemannanivå och ingår inte i den politiska processen om det inte gäller större strukturförändringar (som då redovisas i trafikförsörjningsplanen eller genom de strategier som finns).

### Utvärdering 2007/2008

2007 gjordes en utvärdering genom en enkät till alla kommuner. Den visade att det finns två typer av kommuner:

- 1: kommuner som inte visste så mycket om kollektivtrafiken men ändå var rätt nöjda
2. kommuner som visste mycket och engagerade sig och dessa gav bra betyg till Skånetrafiken

Utvärderingen visade att det är stor uppslutning och nöjdhet med att ansvaret ligger hos Region Skåne.

### Samtalet med kollektivtrafiknämndens presidium

Lars-Ingvar Ljungman, Birte Sandberg och Cecilia Lind berättade utvecklingen sedan Skånetrafikens bildande och Öresundsförbindelsen betydelse för resandet och Skånes utveckling. Bildandet av Skånetrafiken skedde i samband med regionbildningen. Man hade redan genomfört en skatteväxling i Malmöhus län. Det var en orsak till att det inte var någon stor fråga att skatteväxla för resten och lämna över ansvaret till Region Skåne.

Man lyfte flera olika anledningar till varför resandeutvecklingen varit så god sedan Skånetrafiken bildades. Men alla var eniga om att regionen som *en* ansvarig part för Skånetrafiken är en förutsättning för framgången. Man menar att det hade varit svårare med flera ägare att t ex fatta flera av de viktiga och relativt stora beslut som man tagit när det gäller Öresundstrafiken.

I nämnden sitter regionpolitiker, men de flesta är samtidigt kommunpolitiker. Det händer att bypolitik kommer in i diskussionen, men ledamöterna hjälps åt att minimera detta och i stället se till helheten.

Nämndens engagemang hålls till den strategiska nivån och detaljfrågorna överlämnas till tjänstemännen. Man är tydliga i sina beslut. Frågor som politikerna i kollektivtrafiknämnden engagerar sig i är t ex strategiska frågor som rör;

- järnvägstrafiken
- kvalitetsfrågor
- priser
- miljö

*Vårt intryck från diskussionerna med kollektivtrafiknämndens presidium är att man lyckats väl med att hitta sin roll som nämnd och att formerna för styrning fungerade väl. Detta är, enligt vår tolkning, till stor del tack vare den starka uppbackning man fick från kommunerna vid bildandet av Skånetrafiken. Det utgjorde en god grund för det fortsatta arbetet. En kompetent politisk och tjänstemannaledning har också spelat en roll.*

### **Så här jobbar man med kommunalt inflytande i Skåne**

Skånetrafiken poängterar att dialogen med kommunerna är en viktig del av arbetet. Man ser samarbetet med kommunerna som en förutsättning för kollektivtrafikens utveckling. Presidiet berättade hur man arbetar med kommunerna genom samråd med de fyra hörnen, motsvarande våra delregioner. Dessa möten hålls 3-4 gånger per år då man samtalar om infrastruktur och kollektivtrafik som sammanhängande frågor. Även Banverket och Vägverket deltar.

Dessutom träffar man regelbundet presidierna för kommunstyrelserna i Malmö, Lund, Helsingborg och Kristianstad.

Ibland tillsätts särskilda beredningsgrupper för enskilda frågor, där även kommunpolitiker kan ingå. T ex inför arbetet med den nya tågstrategin. Dialog står i centrum och man arbetar gärna mycket med informella kontakter.

Den politiska diskussionen med kommunerna är kring strategiska frågor, men man samarbetar nära med kommunernas förvaltningar på tjänstemannanivå även när det gäller den operativa, dagliga verksamheten. Skånetrafiken har 12 trafikutvecklare och en chef. 10 jobbar med buss och 2 med tåg. Man poängterar trafikutvecklarens ansvar för de entreprenörer som utför trafiken. Det är trafikutvecklarens ansvar att kvaliteten hålls. Trafikutvecklaren besöker ofta de kommuner man är ansvarig för och i vissa kommuner har man till och med en egen arbetsplats. En trafikutvecklare ansvarar för en kärna och de kommuner som har starkast koppling till den kärnan. Som mest har en trafikutvecklare fem kommuner.

## Samtalet med kommunrepresentanterna

Kommunrepresentanterna vittnade om att några kommuner hade farhågor med att släppa ifrån sig kollektivtrafiken vid bildandet av Skånetrafiken. Helhetsperspektivet var då viktigt för att lösgöra lösningar bestående av administrativa gränser. När regionen bildades var det konsensus kring att kollektivtrafiken skulle ligga hos Region Skåne, även om skatteväxlingsfrågan i sig var ett bekymmer för de kommuner som inte ännu hade växlat.

I huvudsak är man nöjd med kontaktsystemet och man upplever att man har en bra dialog med Skånetrafiken. Man hänvisar till dialogen i de fyra hörnen samt de särskilda politiska möten som sker med de större kommunerna, men också till att det i övrigt sker många kontakter på tjänstemannanivå mellan Skånetrafiken och kommunerna. I Skåne Nordväst beskriver man att man har funnit styrka och kraft i att tillsammans mellan flera kommuner driva frågor om kollektivtrafiken, visioner och idéer. När det gäller Malmö, menade man att eftersom ca 70 procent av alla resor har någon koppling till Malmö stad finns ett naturligt intresse hos Skånetrafiken att lyssna på kommunens synpunkter och förslag.

Kommunerna ser det som en fördel att regionen kan vara en större kraft i samtal om långsiktiga investeringar i infrastruktur tex än vad enskilda kommuner skulle kunna vara. Vidare ser man det som en stor fördel att regionen som har ansvaret för infrastrukturen också har ansvaret för kollektivtrafiken. Politikerna betonar vikten av helhetssyn och att se kollektivtrafiken ihop med infrastrukturen.

Man nämnde även att det är en fördel för resenären med en ansvarig part - det blir tydligare vart man ska vända sig som medborgare och resenär. Kommunerna får dock fortfarande in synpunkter, men man kan nu välja att hänvisa dem till Skånetrafiken, eller om man anser det vara strategiskt intressanta synpunkter för kommunen kan man välja att själva föra fram dem till Skånetrafiken.

Många kommuner tar initiativ, och anser att man har både rätten och skyldigheten att föra fram sin syn och vision på kollektivtrafiken. Flera kommuner beställer därför egna konsultutredningar och arbetar politiskt med kollektivtrafiken för att kunna göra inspel till Skånetrafiken. Man kan påverka Region Skåne i deras mål för kollektivtrafiken genom olika processer, seminarier och genom en god dialog. Kommunrepresentanterna menar att den organisation man har innebär en fördel med tydliga roller för region och kommuner.

På frågan vad man anser borde ha gjorts annorlunda om de fick möjligheten framfördes att

- man borde ha försökt ta ett helhetsgrepp kring prissystemet och tagit bort gamla gränser när man ändå gjorde så stora förändringar
- kunde utformat en något tydligare politik kring balans i hela regionen. Man måste satsa i starka stråk men även se potentialen i vissa svagare stråk.

*Vårt intryck var att de kommunpolitiker vi träffade var mycket aktiva i kollektivtrafikfrågan trots att de inte är med och betalar för den. Engagemanget är snarare kopplat till invånarnas behov. Som ansvariga för samhällsbyggnaden finns också den naturliga beröringspunkten – och man arbetar för att dessa ska gå hand i hand. Även om man inte alltid var eniga med Skånetrafiken om prioriteringar var man nöjd med organisationen eftersom den innebär tydliga roller. Kommunerna har ett reellt inflytande både i strategiska frågor och i de mer operativa dagliga frågorna. När det gäller mindre kommuner upplever man mindre inflytande, men ser möjligheten i att gå samman flera kommuner och få ökat inflytande – t ex genom de fyra hörnen.*

## **Olika förutsättningar men också viktiga likheter**

Skånetrafiken redogjorde för den imponerande resandeutvecklingen som man haft i Skåne. Följande listades av Skånetrafiken själva som viktiga framgångsfaktorer:

### ■ **Geografiska**

- länssammanslagningen
- den skånska Ortsstrukturen
- Öresundsbron
- ...ett nytt landskap öppnar sig

### ■ **Organisatoriska**

Länssammanslagningen och trafikhuvudmannorganisationen

En beslutande församling,

- med politiskt och ekonomiskt ansvar och som kan göra avvägningar och prioriteringar från ett helhetsperspektiv
- styrformerna, fullmäktige anger mål och riktlinjer
- kommunernas inflytande över trafiken utövas genom dialog i planeringsprocessen, inte via ägande.
- många kommunpolitiker i regionfullmäktige och kollektivtrafiknämnden
- politiskt samförstånd

### ■ **Övrigt – trafikplanering och framkomlighet**

- Sätt tydliga mål, samarbete, kundorientering, helhetsperspektiv i trafikplanering, långsiktighet, kvalitet, satsa på utvecklingsbar trafik, snabbhet... osv

*I Västra Götaland har vi andra förutsättningar på flera av dessa områden. Vi har en annan Ortsstruktur och en betydande andel glesbygd inom länet. Vi har stor andel enkelriktad pendlning i de större pendlingsstråken och kapaciteten är redan slut i järnvägsnätet i högtrafik.*

*Samtidigt finns likheter. Vi är tillsammans med Skåne en region med regionalt självstyrelseorgan där vi ansvarar för tillväxtprogram och regional infrastruktur. Regionförstoringsfrågan står högt på agendan och att skapa förutsättningarna för att på ett hållbart sätt utvidga våra arbetsmarknader.*

## **Det här vill vi ta med oss**

### **Följande vill vi ta med oss till den fortsatta dialogen i Västra Götaland**

- Kommunerna måste ha ett reellt inflytande i kollektivtrafikfrågan oavsett ägarform
  - strategiskt, politiskt
  - och i den dagliga verksamheten, i kommunal förvaltning
- Kommunernas engagemang i kollektivtrafikfrågan är kopplat till invånarnas nytta av trafiken snarare än ägandet.
- En enägarmodell bygger på ömsesidigt förtroende mellan kommuner, region och utföraren av trafiken.
- I en enägarmodell är det viktigt att region och kommuner regelbundet samråder kring gemensam inriktning och ambition för kollektivtrafikens utveckling.
- En helhetssyn på kollektivtrafiken, som utgår från resenärens behov snarare än kommungränser ökar förutsättningarna för ökat resande och ett kostnadseffektivt resursutnyttjande.
- Samordning av skolskjuts och färdtjänst är möjlig även i en enägarmodell.

*Samtliga ovanstående punkter är viktiga för kollektivtrafikens utveckling oavsett 50 ägare eller en ägare. Kan vi hitta formerna för kommunernas inflytande och arbeta fram en gemensam inriktning för kollektivtrafikens utveckling tycks det som att en ägare är en enklare och mer effektiv form att driva kollektivtrafiken. En sådan organisationsform ökar sannolikt förutsättningarna för att utveckla kollektivtrafiken utifrån ett resenärsperspektiv och helhetsperspektiv.*

## Bilaga 2: Förslag till ny Bilaga 13

Den utvärdering som gjordes av nuvarande bilaga 13 (2007) samt den efterföljande dialogen om problembilden visade på behov av förändringar i dagens ekonomiska fördelningsmodell, Bilaga 13. En arbetsgrupp bestående av tjänstemän med företrädare för regionen, kommunerna och Västtrafik fick därför i uppdrag av styrgruppen (det regionala ägarrådet) att utveckla en alternativ modell.

Utgångspunkten för utredningen är att ta fram en modell som fortsatt utgår från ett avgränsat regionalt och lokalt ansvar och som

- ökar den ekonomiska förutsägbarheten för respektive kommun och region
- är enklare och mer transparent.
- bättre följer när kollektivtrafiken och resandet utvecklas.

Kollektivtrafiken fyller många funktioner och bör utformas efter resenärens behov – inte efter kommungränserna. Ändå måste den ekonomiska fördelningen på ett eller annat sätt utgå från dessa gränser. Syftet med att använda resan som fördelningsnyckel i nuvarande modell är att minimera betydelsen av dessa gränser vid utformningen av trafiken. Modellen har dock visat sig innebära andra problem (se utvärderingen av bilaga 13, 2007).

Utredningen har tittat på om det går att fortsätta använda resor som fördelningsgrund och kommit fram till att det går att förenkla dagens modell, men att flera betydande nackdelar kvarstår vad gäller förutsägbarhet, transparens och stabilitet, samt risk för ogynnsamma låsningar av prissystemet. Förslaget till ny modell innebär därmed att man frångår resan som fördelningsnyckel och istället övergår till en linjebaserad modell.

Arbetsgruppen för ny bilaga 13 har dels gått igenom tidigare utredning av alternativa modeller (från 2001-2003) och dels utrett nya alternativ. Konsultstöd har anlåtats genom Danielsondosk AB samt Ernst & Young.

### En linjebaserad modell med utgångspunkt i trafikens funktion

Arbetsgruppens förslag till modell innebär dels en fördelning av bolagsgemensamma kostnader (ägartillskott) och dels en fördelning av trafik kostnader (beställartillskott). Dessutom utreds möjliga vägar att hantera avvikelser mellan budget och utfall, oavsett fördelningsmodell.

**Som ägare** har kommuner och region i ett fortsatt delat ägarskap ett gemensamt ansvar för Västtrafik som bolag. Alla kommuner och regionen bör därför betala en viss summa per invånare av de bolagsgemensamma kostnaderna. Det finns ett värde i att alla är med och betalar till bolaget som helhet, och inte bara till sin egen trafik. Alla har ansvar för det gemensamma bolaget som ägare och därmed

- ansvar som risktagare,
- ansvar för utvecklingen av kollektivtrafiken i hela Västtrafiks område – som en del i samhällsutvecklingen

**Som beställare** har man ett ekonomiskt ansvar för den trafik man beställer. Förslaget till ny bilaga 13 innebär att;

- kommunerna betalar för alla lokala linjer = linjer som går inom kommunen och
- regionen betalar för alla regional linjer = linjer som går över kommungräns.

För att uppnå en fördelning nära 50/50 mellan region och kommunkollektiv föreslås regionen också skjuta till en viss andel (t ex 10 procent) till all lokal trafik. På några års sikt bedöms dock regionens kostnader att öka väsentligt varför bidraget till lokal trafik bör tidsbegränsas.

När det gäller kommunerna Göteborg, Partille och Mölndal finns ett stort antal linjer med lokal funktion som går över kommungränserna. Man har en gemensam stadstrafik och en lokaltrafik som matar till denna. För en väl sammanhållen trafikfunktion föreslås att man ser dessa tre kommuner *som en kommun* och att kommunerna därmed har ansvaret för denna trafik. Detsamma gäller för Trollhättan och Vänersborg. Detta innebär vidare att dessa kommuner tar över ett ansvar som enligt grundmodellen (ovan) skulle vara regionens och att regionen därmed bör bidra relativt mer till denna lokala trafik.

Skärgårdsbåtarna behöver troligtvis sin egen hantering som enskild produkt inom lokaltrafik med ett relativt högre bidrag från regionen än övrig lokaltrafik, eftersom trafiken fyller en viktig regional turistfunktion sommartid. Då denna trafik har en tydlig avgränsning ses inte detta som ett problem.

Gruppen förordar att man i ett nytt aktieägaravtal med 50 ägare hittar ett sätt att hantera **avvikelser mellan budget och utfall**. Utredning pågår om en sådan metod. Ett sätt är att låta Västtrafik få föra pengar mellan år. Ett annat är att avvikelser (positiv eller negativ) fördelas mellan ägarna, t ex baserat på den andel av budgeten som respektive ägare har. Detta skulle väsentligt öka förutsägbarheten för respektive ägares ekonomi för kollektivtrafiken inom ett enskilt år.

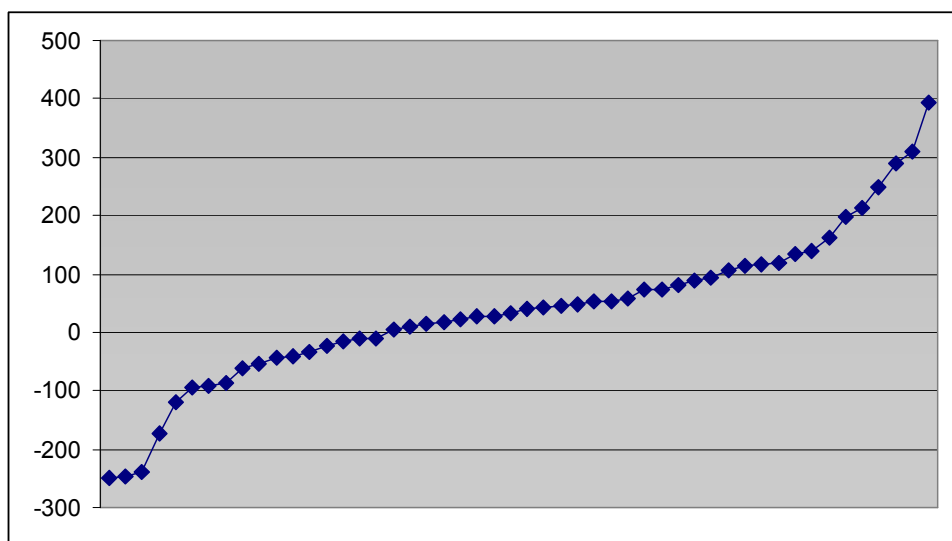
## Ekonomiska konsekvenser

Att byta fördelningsnyckel (från resor till linjer) innebär relativt stora förändringar i ekonomin för många av kommunerna

- I kommuner där invånarna idag reser lokalt med regional trafik minskar kostnaderna och regionens kostnader ökar.
- I kommuner där invånarna idag reser regionalt med lokal trafik (bytesresor) ökar kostnaderna och regionens kostnader minskar.

Införandet av ett skägartillskott innebär att alla kommuner är med och betalar en viss summa även om man endast har regional trafik inom kommunen.

En första preliminär beräkning har gjorts utifrån utfall 2007, där trafiken är uppdelad i lokal och regional. Fördelningen av intäkter utgår dock från dagens fördelning och följer inte den nya modellen varför resultaten endast ska ses som en riktning. Beräkningen omfattar Västtrafiks totala underskott (dvs det som ovan benämns som beställartillskott samt ägartillskott).



Figur 1 Förändrad kostnad per kommun mätt i kr/invanare (minus=ökad kostnad)

Den preliminära beräkningen ovan bygger på ett antal antaganden; Regionen betalar 10 procent av all lokal trafik och 40 procent av skärgårdstrafikens underskott. 25 procent av de bolagsgemensamma kostnaderna fördelas ut på kommunerna. OBS! Ingen justering har ännu gjorts för att kompensera kommuner med gemensam stadstrafik i denna beräkning.

Förslaget till ny modell innebär att resvägsundersökningar inte längre krävs för indata till fördelningsmodellen. Förslag till ny metod för att möjliggöra fördelning av intäkter från periodkort utan data från resvaneundersökningar har tagits fram och håller på att testas. Metoden innebär en förenkling av dagens metod och kommer därmed också att påverka utfallet per kommun.

## För- och nackdelar med en linjebaserad modell

En linjebaserad modell med uppdelat regionalt och lokalt ansvar tillämpas i flera län i Sverige. Det finns därför erfarenhet om modellens för- och nackdelar.

Fördelar jämfört med dagens modell är framförallt;

- enklare och därmed mer transparent gör att spårbarheten underlättas
- tydlig koppling mellan trafikens underskott och respektive beställares kostnad (ger ökad förutsägbarhet, underlättar möjligheten att ge tidiga förvarningar)
- modellen är mer följsam. Respektive beställares ekonomi följer kollektivtrafikens förändrade kostnader och intäkter löpande. (Idag sker "hopp" uppåt eller neråt i ekonomin när ny resvägsundersökning genomförs)

OBS! Oavsett modell kvarstår dock att det aldrig går att förutspå resandet exakt. Förändringar i prissystemet kan också innebära oförutsägbara effekter.

Nackdelar jämfört med dagens modell är framförallt;

- att en skarp uppdelning av linjenätet kan innebära en risk för kollektivtrafiksystemet som fungerande effektiv helhet

- att modellen kan utgöra ett incitament för önskemål om trafikförändringar ur ett ekonomiskt perspektiv som inte gynnar resenären (t ex önskemål om att regionala linjer ska göra lokala uppdrag).
- modellen kan upplevas som mer orättvis – t ex kommuner som har mycket regional trafik får mycket ”gratis”.

De nackdelar som beskrivs ovan var skälet till att denna modell avskrevs vid föregående revidering av aktieägaravtalet. De är väl kända men bedöms nu som mindre allvarliga än nackdelarna med dagens modell. Jämfört med dagens modell är en linjebaserad modell enklare, men kräver fortfarande relativt detaljerad information för att t ex upprätta budget. Den tydliga uppdelningen av trafiken och dess ekonomi får dock inte begränsa Västtrafiks möjlighet att planera trafiken efter resenärens behov. En linjebaserad modell ställer höga krav på ägarna att sätta upp tydliga mål för trafiken, och att Västtrafik får mandat att utforma trafiken efter dessa. Den kräver också en god och strukturerad dialog beställare emellan. Västtrafiks uppdrag bör även fortsättningsvis vara att planera trafiken efter *resenärens behov och för maximal måluppfyllelse utifrån en given ekonomisk ram för bolaget som helhet*.

En sammanställning av vilka som deltar i utredningen för en ny bilaga 13, samt vilka underlag som hittills tagits fram finns sammanställt i ett dokument som kan hittas på [www.agarradet.se](http://www.agarradet.se) under fliken ”Nytt aktieägaravtal”.

## Fördjupat uppdrag med skatteväxling för ändrat huvudmannaskap för kollektivtrafiken

### **Bakgrund**

För närvarande pågår en politisk dialog i Västra Götaland om vi ska ändra ägarstrukturen för kollektivtrafiken så att Västra Götalandsregionen blir ensam ägare.

En tjänstemannagrupp har bla arbetat med att översiktligt belysa konsekvenser av en ev skatteväxling. Efter höstens dialog har det kommit fram att det behövs en fördjupad utredning av skatteväxling med analys på kommunnivå.

Regionala ägarrådet lämnar mot denna bakgrund följande uppdrag.

### **Uppdrag**

**- fördjupa utredningen av konsekvenser av en eventuell skatteväxling om kommunerna skulle lämna över sitt huvudmannaskap för kollektivtrafiken till Västra Götalandsregionen. I uppdraget ingår att lämna förslag på lämplig avgränsning av trafikansvaret med Västra Götalandsregionen som ägare.**

Uppdraget omfattar bl a att:

1. Arbeta fram ett förslag på lämplig avgränsning av vilken kostnads massa och ansvarsnivå som skatteväxlingen ska ske på.
2. Ta fram beräkningar på ekonomiska effekter av en skatteväxling utifrån några alternativa avgränsningar.
3. Analysera de ekonomiska effekterna för olika kommuner och skissera hur kompensationssystem/ utjämningsystem skulle kunna utformas. Ett utjämningsystem bör sannolikt omfatta en längre period.
4. Följa upp hanteringen av den negativa effekten i inkomstutjämningsystemet som Västkom och Västra Götalandsregionen har påtalat för regeringen.

En arbetsgrupp är redan bildad sedan första uppdraget om skatteväxling. Gruppen bör utvidgas så att representanter från alla delregioner ingår. Konsulter kan behöva anlitas. Underhandsrapportering sker till regionala ägarrådet.

## ***Avgränsning av trafikansvaret och jämförbarhet mellan kommunernas kostnader***

Vid en skatteväxling måste kommunerna och Västra Götalandsregionen komma överens om vad som ska ingå i en växling, dvs vilka uppdrag ska trafik huvudmannen ha om regionen tar över som ensam ägare. I slutändan handlar det om en politisk överenskommelse om vad som ska ingå i växlingen. För att en växling ska vara genomförbar måste den accepteras av alla parter. Arbetet bör omfatta:

- Jämförelse av det faktiska trafikutbudet; tex skolskjutsar i linjetrafik resp separat upphandlade
- Jämförelse av kostnader för kollektivtrafiken mellan kommunerna utifrån olika varianter av priser och rabatter för resenärsgupper och periodkort
- Förslag till hantering av spårvagnstrafiken och skolskjutsar

I nästa steg bör ett grundutbud för kollektivtrafiken med en ägare definieras.

## ***Övriga frågor som bör kommenteras***

- Framtida förväntade kostnadsnivåer för kollektivtrafiken och sannolik fördelning?
- Ulf Lundins utredning om ny kollektivtrafiklagstiftning
- Jan Brandborns utredning om konkurrens på järnvägen
- Ev utvidgning av Västra Götaland (Värmland)

Regionala Ägarrådet

Birgitta Johansson  
ordförande