

## Rapport från Skånebesök – underlag för diskussion om ägarskap



|  |          |
|--|----------|
| <b>1. Inledning</b>  | <b>2</b> |
| <b>2. Politisk styrning</b>  | <b>2</b> |
| 2.1 Varför enskilt ägarskap?   | 2        |
| 2.2 Avtalet  | 3        |
| 2.3 Utvärdering  | 3        |
| 2.4 Politisk organisation  | 3        |
| 2.5 Mål och strategier   | 5        |
| <b>3. Samrådet med kommunerna</b>  | <b>6</b> |
| 3.1 Hur är samrådet med kommunerna organiserat?                          | 6        |
| 3.2 Tillköp av trafik  | 6        |
| 3.3 Övrigt om samarbetet med kommunerna                                  | 7        |
| <b>4. Framgångsfaktorer</b>  | <b>8</b> |
| <b>5. Vad kan vi lära av besöket utifrån Västra Götalandsperspektiv?</b> | <b>8</b> |

## 1. Inledning

Projektgruppen för nytt aktieägaravtal gjorde den 28-29 februari en studieresa till Skåne där vi träffade representanter för kommunerna; Svalöv, Helsingborg, Malmö och Kristianstad samt ledning och planerare för Skånetrafiken. Syftet med studieresan var att ta reda på hur Skånetrafiken tillämpar sin enägarmodell samt att analysera de Skånska erfarenheterna utifrån Västra Götalandsperspektivet.

(Program inkl namn på de personer vi träffade, samt deltagarlista finns i bilaga).

## 2. Politisk styrning

### 2.1 Varför enskilt ägarskap?

Vid bildandet var trafiken relativt outvecklad och det fanns ett stort missnöje med den barriär som den gamla länsgränsen innebar i länet. Detta utgör en viktig förklaring till att det aldrig var någon stor fråga för kommunerna att lämna över ansvaret för kollektivtrafiken till regionen. Frågan om grundutbud och inflytande fick stå tillbaka för den övergripande politiska målsättningen om att skapa en sammanhållen region. Ledord i samband med bildandet var: ”Öppna dialogen och riv barriärerna”. Avtalet om kollektivtrafiken är ett politiskt avtal som bygger på förtroende som en viktig grund för Skånetrafikens legitimitet.

Det fanns en förebild till Skånetrafiken i och med att det tidigare Malmöhus län hade haft ett samlat trafikhuvudmannaskap, organiserat som ett kommunalförbund mellan Malmöhus läns landsting och Malmö stad, Malmöhus Trafik. Malmöhus Trafik verkade under de år då processen med samgåendet mellan de gamla Skånelänen växte fram och var en stor framgång. Det gjorde att det var naturligt att organisera kollektivtrafiken direkt i Region Skåne när länen gick samman och Region Skåne samtidigt blev försöksregion med ändrad regional beslutsordning på samma sätt som Västra Götalandsregionen.

Det var från början självklart med en förvaltning eftersom man ville få en tätare koppling mellan kollektivtrafiken och den politiska organisationen samt att man såg vissa problem med bolagsformen i sig.

I och med bildandet av Skånetrafiken anser man i Malmö att fokus flyttats från ekonomi/ fördelningsdiskussioner till trafikplanering och resandeutveckling.

Kommunerna vi träffade menar också att eftersom trafiken och resandet hittills ökat så pass kraftigt är de flesta nöjda. Den positiva utvecklingen och den breda politiska uppslutningen om att sätta målet om en sammanhållen region först gör att frågan om ökat inflytande blir underordnad.

#### **Några fakta Skånetrafiken**

Fördubblat resande sen bildandet 1999 (mätt i personkilometer)

8% ökat resande 2008 (7% ökade resandet 2007)

2/3 av resenärerna har tillgång till tillgänglighetsanpassade hållplatser.

15% marknadsandel totalt i regionen, 20-25% i sydvästra delarna

89 % av alla skåningar kan med 10 dubbelturer/ dag ta sig till ett Regioncentra

90% kan inom 45 min ta sig till ett delregionalt centra

90% kan på 30 minuter ta sig till ett kommuncentra

## 2.2 Avtalet

1998 skrevs avtal mellan Region Skåne och Skånes kommuner där Region Skåne blev ensam huvudman för kollektivtrafiken i Skåne. Man beslutade därmed också att Skånetrafiken skulle vara en förvaltning i Region Skåne.

I avtalet preciseras Region Skånes åtaganden. Utgångspunkten var den trafik som upprätthölls i länets olika delar vid tiden för övertagandet. I övrigt sägs att trafikutbudet ska baseras på resenärernas efterfrågan och på en effektiv användning av tillgängliga resurser. I avtalet nämns även att kostnadstäckningsgraden minst ska bibehållas. I paragraf 10 om "Fortsatt utveckling" finns ett relativt omfattande stycke om hur trafikförsörjningen ska utvecklas. Inom detta stycke finns även reglerat vilka principer som ska gälla för taxesytemet.

Man har alltså valt att ha relativt långtgående skrivningar om kollektivtrafikens utveckling och inriktning i avtalet. De utförliga texterna om trafikens omfattning och utveckling som finns i avtalet kan ses som ett uttryck för den oro och försiktighet som fanns hos många parter inför länssammanslagningen och bildandet av Skånetrafiken. Ett nytt trafikhuvudmannaavtal är nu på väg att antas i Skåne. Det är ett resultat av den utvärdering av trafikhuvudmannaavtalet som nämns nedan. I det nya avtalet blir många av de långa texterna i det gamla avtalet borttagna.

I paragraf 9 "Former för planering och beslut" behandlas frågan om kommunernas inflytande. Här fastställs att samråd ska genomföras och att kommunerna ska ges möjlighet att utöva inflytande över trafiken inom sitt "nätområde". Hur samrådet ska organiseras är dock relativt vagt formulerat.

I avtalet anges tydligt att kommunerna ska ges möjlighet att köpa till trafik utöver den trafik som Region Skåne står för.

## 2.3 Utvärdering

Under 2007 utvärderades Skånetrafikens avtal. En grupp bestående av representanter från kommunerna (från vart och ett av Skånes fyra hörn) samt från Region Skåne/Skånetrafiken fick i uppdrag att genomföra utvärderingen.

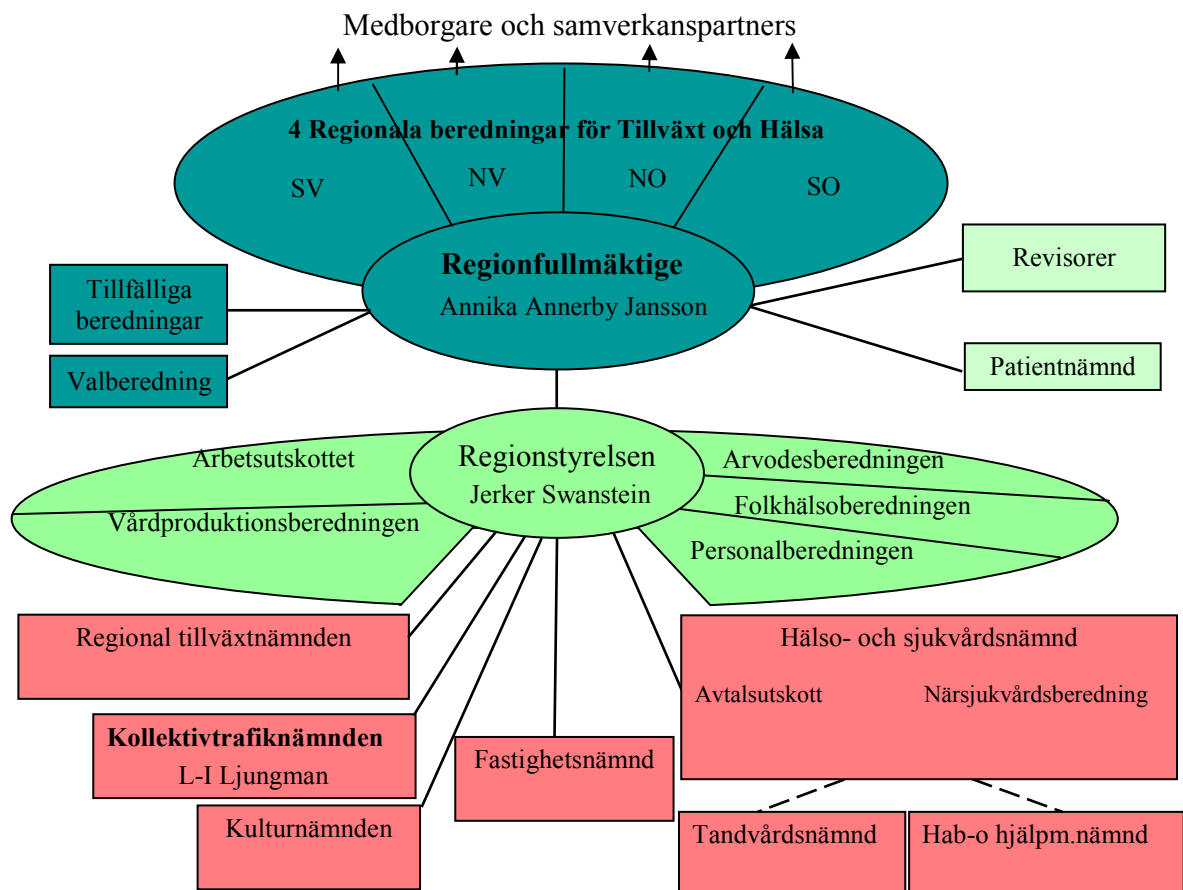
Gruppens slutsatser är att avtalet varit en stor framgång och man föreslår ingen förändring i kollektivtrafikens organisatoriska uppbyggnad.

Man har dock förslag på en tydligare avgränsning av ansvar vad gäller infrastrukturinvesteringar, samt behov av en fördjupad dialog mellan Region Skåne och kommunerna när det gäller kollektivtrafikens utveckling och förutsättningarna för denna. Gruppen föreslår också att avtalet bör möjliggöra samverkan och överföring av ansvar för andra samhällsbetalda transporter från kommunerna till Region Skåne.

## 2.4 Politisk organisation

Regionfullmäktige

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



Kollektivtrafiknämnden är en egen nämnd under regionstyrelsen med 11 ledamöter och 7 ersättare. Nämnden har möten 7 gånger per år. De två viktigaste årligen återkommande frågorna är:

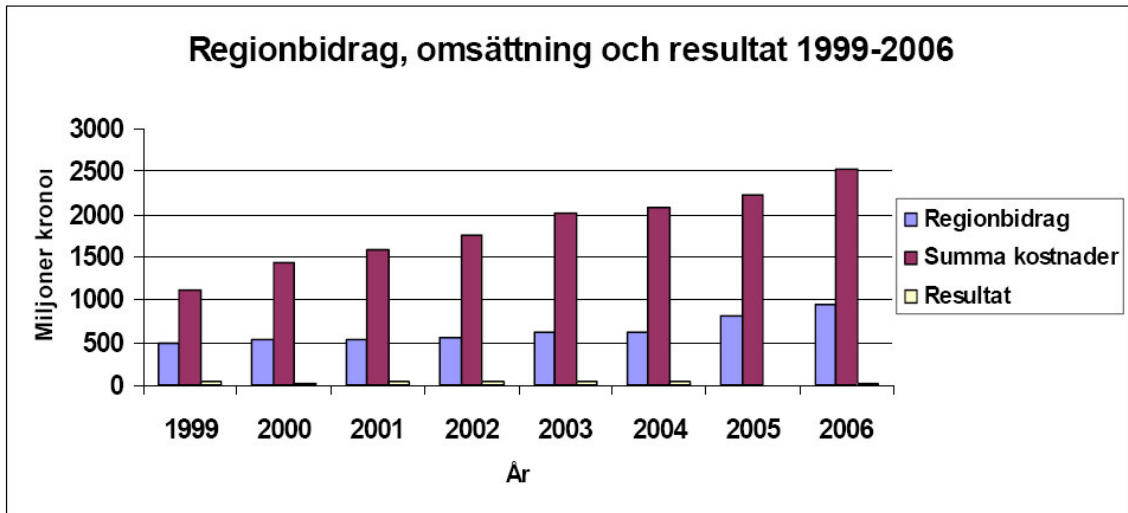
- Budget och (I anslutning till beslutet om budgeten tar nämnden också ett beslut om inriktningen av trafikplaneringen för det kommande året. Det är den sista politiska handpåläggningen innan vi på tjänstemannanivå detaljplanerar och genomför trafiken.)
- Trafikförsörjningsplan

Trafikförsörjningsplanen följer kalenderåret (som budgeten). Innehållet liknar mer Västtrafiks verksamhetsplan än Västtrafiks trafikförsörjningsplan. Skånetrafikens trafikförsörjningsplan innehåller inga förslag till förändringar på linjenivå så som Västtrafiks trafikförsörjningsplan. Skånetrafikens trafikförsörjningsplan handlar om mål och måluppfyllelse samt övergripande/strategisk handlingsplan för de kommande åren (dvs man jobbar långsiktigt, även i trafikförsörjningsplanen). Trafikförsörjningsplanen är det dokument genom vilket regionfullmäktige styr Skånetrafiken. Beslut om planen samt budget fattas slutligen i Regionfullmäktige.

Skånetrafiken har också en verksamhetsplan, men den är ett helt internt dokument. Verksamhetsidé, vision och strategier beslutas av nämnden, men planen i övrigt beslutas helt på tjänstemannanivå.

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).

Sedan Skånetrafiken bildades har regionbidraget ökat från ca 500 Mkr 1999 till knappt 1 miljard 2006. Samtidigt har kostnaderna ökat från drygt 1 miljard till 2,5 Mdr 2006. Det innebär i sin tur att kostnadstäckningsgraden ökat, dvs att resenärerna tar en större andel av kostnaderna. I snitt har regionen ökat sitt tillskott med 70 miljoner kr år. Eftersom kostnadsutvecklingen drivit upp kostnaden framförallt för busstrafiken är det svårt att översätta hur stor andel av ökningen av regionbidraget som investerats i ny trafik i snitt per år. Skånetrafiken uppskattar att utbyggnaden av trafiken i stort sett följt resandeutvecklingen, dvs 3-6% per år.



Skånes positiva resandeutveckling beror på många faktorer. Utvecklingen som varit i Öresundsregionen har givetvis spelat stor roll. Skånes geografi med en flerkärnig region med dubbelriktad pendling, avstånd som gör att man kan pendla nästan var som helst i regionen på en timme, osv. Orterna ligger dessutom traditionellt utefter järnvägen.

När Skånetrafiken bildades hade man ett relativt väl utbyggt järnvägssystem och fortfarande kapacitet i systemet för att ta emot ett ökat resande. Nu ser man dock att man är på väg mot en väsentlig kapacitetsbrist och stora investeringar.

## 2.5 Mål och strategier

Regionfullmäktige fattar beslut om de övergripande målen för kollektivtrafiken. Man har följande övergripande mål

- Öka antalet resor med minst 3 % per år till 2015
- Bättre miljö, ökad trafiksäkerhet, effektiv resursanvändning
- Bra trafikförsörjning
- Tillgänglig för alla
- Jämställd
- Barnvänlig

Skånetrafiken har fyra huvudstrategier:

- Ett rundare Skåne
- Växa i starka stråk
- Samverkan med andra
- Frihet

Kollektivtrafiknämnden ansvarar för att verkställa målen bl a genom att ta fram den årliga trafikförsörjningsplanen och mer långsiktiga strategier. Man har antagit två långsiktiga strategier efter omfattande dialog och förankring hos kommunerna.

- Busstrategi
- Tågstrategi 2037 (Denna har arbetats fram de senaste två åren och ett förslag till strategi remissbehandlas våren 2008. Ett slutligt förslag till strategi beräknas kunna lämnas till kollektivtrafiknämnden för beslut hösten 2008).

### **3. Samrådet med kommunerna**

#### **3.1 Hur är samrådet med kommunerna organiserat?**

##### **Politisk dialog med kommunerna:**

Två gånger per år träffar Kollektivtrafiknämndens presidium politiker från kommunerna; Malmö, Lund, Helsingborg och Kristianstad (enskilt – en kommun i taget). Respektive kommun väljer vilka politiker som möter Kollektivtrafiknämndens presidium. Vid dessa möten avhandlas de frågor som anses relevanta för tillfället. Det handlar om strategiska frågor – man är nogga med att inte prata detaljfrågor.

Regionen har fyra möten per år med vart och ett av ”de fyra hörnen” (fyra delregionerna), med fokus på infrastrukturplaneringen. Politiker från samtliga kommuner inom respektive hörn/ delregion bjuds in. Vid dessa möten är Skånetrafiken inbjuden på tjänstemannanivå (liksom Vägverket och Banverket).

I övrigt genomförs omfattande dialog i arbetet med strategier, såsom busstrategin och nu senast tågstrategin. Dessa har också slutligen gått på remiss till samtliga kommuner inför beslut i Kollektivtrafiknämnden.

För att stärka kopplingen mellan samhällsbyggande i kommunerna och kollektivtrafikens utveckling får Skånetrafiken ett stort antal kommunala översikts- och detaljplaner på remiss innan de fastställs. Det innebär att Skånetrafiken hanterar ca 3-400 planer per år. Man har dock ingen befogenhet att avslå planer.

Totalt sett bedöms det politiska samrådet vara mindre omfattande än i Västra Götaland.

##### **Tjänstemannadiolog:**

På tjänstemannanivå har man omfattande samråd, i synnerhet med de större kommunerna. En trafikutvecklare har ansvar för max 3 kommuner och har då ansvar för hela trafiken (stadstrafik, regiontrafik och anropsstyrd trafik). Skånetrafikens trafikutvecklare har huvudansvaret för all trafikplanering och kontakten med entreprenören.

I många kommuner, framförallt de med stadstrafik har kommunerna fortfarande anställda som jobbar med kollektivtrafikplanering, trots att regionen är ensam ägare. I Malmö har man utökat sina egna resurser i form av anställda eftersom man inte tycker att Skånetrafikens resurser motsvarar Malmös behov.

En gång per år skickar Skånetrafiken ut en fråga till kommunerna om man är nöjd med svaga trafiken och om man vill fortsätta göra eventuella tillköp av trafik.

#### **3.2 Tillköp av trafik**

För utveckling av trafiken lutar man sig i hög utsträckning mot de strategier som beslutats. Avvägningar för satsningar som t ex kriterier för tågstopp ligger i dessa.

Betoningen är på ”Bäst för flest” (dvs framförallt starka stråk, god kostnadstäckning, underlag för minst 10-12 dubbelturer som basutbud). Hittills har Skånetrafiken inte behövt dra in trafik utifrån det basutbud som fanns vid regionens bildande.

Om kommunerna vill ha mer trafik finns möjlighet att köpa till. Ca 1/3 av kommunerna köper till trafik. Samtidigt pågår diskussioner om det basutbud som Skånetrafiken erbjuder, och det finns tryck från vissa kommuner att detta borde vara större.

Tillköpen uppgår totalt till 30 mkr netto. Tillköp av trafik sker utifrån tre grunder:

- miljöskäl – förnyelsebara bränslen
- utbud – förstärkning av svag landsbygdstrafik, framförallt kvällar och helger
- subventionering av seniorkort (70+/ 75+ etc).

Miljötillköpen utgör en stor del och gäller kommuner med stadstrafik. Störst är Malmö, men här ingår även Helsingborg, Lund, Landskrona och Kristianstad. Större delen av dessa tillköp sker alltså i västra Skåne i befolkningstäta kommuner.

När det gäller tillköp av utbud i svag trafik sker dessa framförallt i landsbygd, bland annat i Kristianstad. Hässleholm är den enda kommun som gör tillköp i stadstrafik (2dt).

Subventionerade resor för äldre köps till i Kristianstad och Hässleholm.

Skånetrafiken skriver alltid avtal när det gäller tillköp av trafik och dessa är för ett antal år, vilket gör att roller och ansvar är tydliga vid tillköp. Tillköpen kan efter hand komma att ingå i basutbudet om de visar sig kostnadseffektiva.

### **3.3 Övrigt om samarbetet med kommunerna**

Att man är överens om det enskilda ägarskapet innebär inte att alla är nöjda med trafiken. Argumentationen utgår dock från den gemensamma regionala utvecklingsstrategin snarare än brist på rättvist grundutbud och brist på inflytande. Dvs i kommuner med flertalet starka stråk finns synpunkter på att kapaciteten inte utvecklas tillräckligt snabbt i förhållande till tillväxt och miljömål. I kommuner med stor andel svaga stråk hävdas bristen på hänsyn till regional balans och potentiell utveckling/tillväxt.

Skånetrafiken har blivit en symbol för region Skåne. Att se till det bästa för Skånetrafiken som helhet – före den egna kommunens särintressen – är den övergripande politiska inriktningen.

Skånetrafiken betonar vikten av att vårda relationerna med kommunerna, men man tror inte att kommunernas inflytande behöver vara kopplat till ägande.

De kommuner vi träffade vittnade om stort engagemang i kollektivtrafikfrågan. Det enskilda ägarskapet ansågs inte påverka engagemanget i negativ riktning. Samarbetet med Skånetrafiken är omfattande på tjänstemannanivå i den löpande verksamheten, vilket betonades som viktigt.

Kommunerna jobbar integrerat med frågorna kollektivtrafik, infrastruktur och samhällsbyggande – trots att man inte har betalningsansvar för driften av kollektivtrafiken. Men i Skåne liksom här är kommunerna olika långt framme med den

integrerade planeringen. Grunden för det kommunala engagemanget i kollektivtrafiken är inte ägandet utan trafikens funktion.

Det blev tydligt att det med enskilt ägarskap inte finns samma incitament och möjligheter till samordning av skoltrafik, linjetrafik och skoltider i kommunerna. Skånetrafiken är endast i begränsad omfattning involverad i skoltrafiken.

Kommunerna är inte aktiva i taxefrågan (Utom enstaka tillköp av gratisresor för äldre).

#### **4. Framgångsfaktorer**

**Skånetrafiken definierar** framgångsfaktorerna för trafiken som;

- Geografiska förhållanden (flerkärnighet med dubbelriktad pendling, befolkningstät tillväxtregion), ett nytt landskap
- Organisatoriska faktorer: styrformerna, möjlighet att planera och utveckla trafiken med utgångspunkt i en helhetssyn på regionen, tydliga mål som följs upp och ger riktning
- Satsning på den utvecklingsbara trafiken, regionalstågtrafiken och starka stråk, kom in i den goda cirkeln där ökat resande ger förutsättningar för ökat trafikutbud, ytterligare ökat resande osv.
- Samarbeta med andra, riv barriärer/ gör det lätt att resa inom och mellan länen, integrerade system för trafik, priser, biljetter o info,
- Man jobbar för att få kollektivtrafiken maximalt konkurrenskraftig: snabb, frekvent och tydlig.
- Framkomligheten är strategiskt viktig, den avgör både trafikens kostnader och attraktivitet/intjänandeförmåga,
- Satsning på kunderna, kunderna är viktigare än organisationen
- Arbeta med kvalitet, trafiken ska vara så attraktiv att våra kunder vill resa med oss.
- Långsiktighet

Skånetrafiken har goda resurser för utredning och hög utredningskompetens vilket Skånetrafiken ser som en viktig framgångsfaktor.

Skånetrafiken har jobbat i en positiv spiral. Skånetrafiken påpekar att man hittills inte har behövt göra neddragningar i trafik. Trafiken har växt och resandeutvecklingen har varit positiv samtidigt som den ekonomiska tillväxten varit god. Det har bidragit till att kommunerna har stort förtroende för Skånetrafiken. Det har också bidragit till att man har kunnat fokusera på de viktigaste frågorna för trafiken.

#### **5. Vad kan vi lära av besöket utifrån Västra Götalandsperspektiv?**

Projektgruppen ser att Skånetrafiken vid sitt bildande hade - och fortfarande har - andra utgångspunkter än vad vi har i Västra Götaland: geografiskt, ekonomiskt, historiskt och identitetsmässigt. Ett enskilt ägarskap i Västra Götaland ger inte per automatik samma utveckling som man haft i Skåne.

Den positiva utvecklingen av resandet i Skåne beror på många faktorer utöver ägarstrukturen. Oavsett ägarstruktur är det alltså tillämpningen som är avgörande. Oavsett delat eller enskilt ägarskap är omfattande samråd mellan kommuner, region och trafikhuvudman en kritisk framgångsfaktor för kollektivtrafikens utveckling och trafikhuvudmannens legitimitet.

Projektgruppen bedömer att många av de faktorer som lett till positiv utveckling i Skåne kan tillämpas i Västra Götaland. En bred politisk överenskommelse utgör en viktig grund för Skånetrafikens framgång. Projektgruppen bedömer att vi kan få en likvärdig grund genom en bred politisk överenskommelse i Västra Götaland oavsett delat eller enskilt ägarskap.

Det finns ett antal frågor som måste klaras ut utöver själva ägarstrukturen.

Utifrån studiebesöket i Skåne och den ökade kunskapen om Skånetrafikens arbetssätt har projektgruppen identifierat en rad faktorer som ser vi som intressant att arbeta vidare med inför ett nytt aktieägaravtal. (En del ingår redan i vårt översynsarbete).

**Fokus på trafikutveckling och resenärerna:**

- Trafikhuvudmannens förutsättningar att fokusera verksamheten på trafikutvecklingen. (bla genom mindre diskussion om fördelning/ekonomi till fördel för dialog om trafik, men också genom att THM ges en tydligare roll)
- Vi bör se över behovet av planerings- och utredningsresurser hos trafikhuvudmannen.
- Entreprenörens roll. Hur bör samarbetet mellan beställare, trafikhuvudman och entreprenör vara (för att vara resurseffektivt och med resenärsperspektivet i fokus)? Ska entreprenören ha mer eller mindre inflytande över trafikplaneringen? I Skåne ligger den operativa trafikplaneringen hos Skånetrafiken.

**God ägarstyrning:**

- Tydlig strategisk styrning från politiken - mindre detaljstyrning. (tydlig prioritering utifrån övergripande mål).
- Tydliga roller – särskilt vid delat ägarskap.
- Samarbetet mellan THM och kommunerna på tjänstemannanivå är en viktig del när det gäller att planera trafikens utveckling – kan vi vidareutveckla vårt samarbete?

**God verksamhetsstyrning:**

- Ökad långsiktighet i trafikplaneringen. Vi bör se över hur vi jobbar med trafikförsörjningsplanen. Kan vi jobba mer långsiktigt utan att förlora den flexibilitet som ett trafiksystem kräver (vilket innebär att Västtrafik får mer ansvar för det operativa)? Vi bör allvarligt överväga om vi ska ha kvar den process vi har kring trafikförsörjningsplanen och istället utveckla verksamhetsplanen.
- Vi behöver också diskutera vilket mandat trafikhuvudmannen bör ha att agera och styra utifrån helheten och resenärsperspektivet när det gäller såväl priser som trafik, både regionalt och lokalt. Dvs diskutera avvägningen mellan en enskild ägares/beställares inflytande och helhetsperspektivet – vad är det vi vill prioritera?