

Datum  
2011-06-15

Identitet  
TN 1103-053

Trafiknämnden

## **Inriktningsbeslut om upphandling av helhetsansvar för skärgårdstrafiken**

### **Bakgrund**

I budget för 2011 gav landstingsfullmäktige trafiknämnden i uppdrag att upphandla ett helhetsansvar för skärgårdstrafiken. Trafiknämnden beslutade i sin tur den 25 januari 2011 att ge SL i uppdrag att återkomma med förslag till tidplan och innehåll för en sådan upphandling.

### **Beskrivning av nuvarande verksamhet**

Waxholms Ångfartygs AB (nedan WÅAB) svarar idag för landstingets kollektivtrafik i Stockholms skärgård och hamn. WÅAB organiserar också godstrafik i skärgården samt post- och tidningsdistribution. Bolaget har idag 22 heltidsanställda.

WÅAB var från början ett privat rederi. Bolaget ägdes därefter av Waxholms stad men övertogs år 1967 övertogs bolaget av landstingets föregångare och skärgårdstrafiken inkluderades i den övriga kollektivtrafiken i Stockholms län.

WÅAB äger idag 25 fartyg, varav fyra djurgårdsfärjor, och anlitar därutöver entreprenörer med eget tonnage. Som mest är ca 60 fartyg engagerade i trafiken. Driften av trafiken är sedan tidigare upphandlad och WÅAB har idag ca 30 olika avtal för person- och godstrafik. Avtalen är av typen *managementavtal*, *entreprenörsavtal* och *samarbetsavtal*.



**Fartyget Dalarö, isgående och med lastutrymmen för att kunna transportera gods under lågsäsong**

*Managementavtalen* är uppbyggda kring att en operatör kör fartyg som ägs av WÅAB mot en *management fee*. Alla kostnader avseende drift och underhåll inklusive personalkostnader debiteras WÅAB. Operatörerna tar ingen egen operativ risk i dessa avtal.

*Entreprenörsavtalen* liknar de avtal SL har för buss- och spårtrafiken och innebär att operatörerna kör trafik med WÅAB:s eller egna fartyg. Ersättning till operatören betalas ut t.ex. per gångtimme, tur, dag eller som ett fast pris. I de fall WÅAB äger fartyget delar parterna på drifts- och underhållsansvaret medan WÅAB i de avtal där entreprenören själv äger fartyget inte har sådant ansvar.

*Samarbetsavtalen* innebär att självständiga rederier som i grunden bedriver och marknadsför sin egen trafik anpassar priser och trafikutbud så att det passar WÅAB:s trafikbehov. Intäkterna från försäljning av enskilda biljetter tillfaller operatören (rederiet). Därutöver erhåller operatören viss ersättning för att acceptera WÅAB:s periodkort. Samarbetsavtalen har sitt ursprung i de bidrag till privat passbåtstrafik som under 70-talet utgick från den dåvarande Trafiknämnden. År 2011 är samarbetsavtal upprättade för sträckorna Simpnäs - Arholma, Refsnäs – Tjockö - Fejan, Stockholm – Blidösundet – Norröra - Rödlöga/Fejan-Arholma, Ropsten – Tranholmen - Storholmen, Årsta Havsbad - Utö, Nynäshamn – Nåttarö - Ålö och Ankarudden - Landsort. Samverkansavtal har också förekommit mellan WÅAB och Cinderellabåtarna (Strömman).

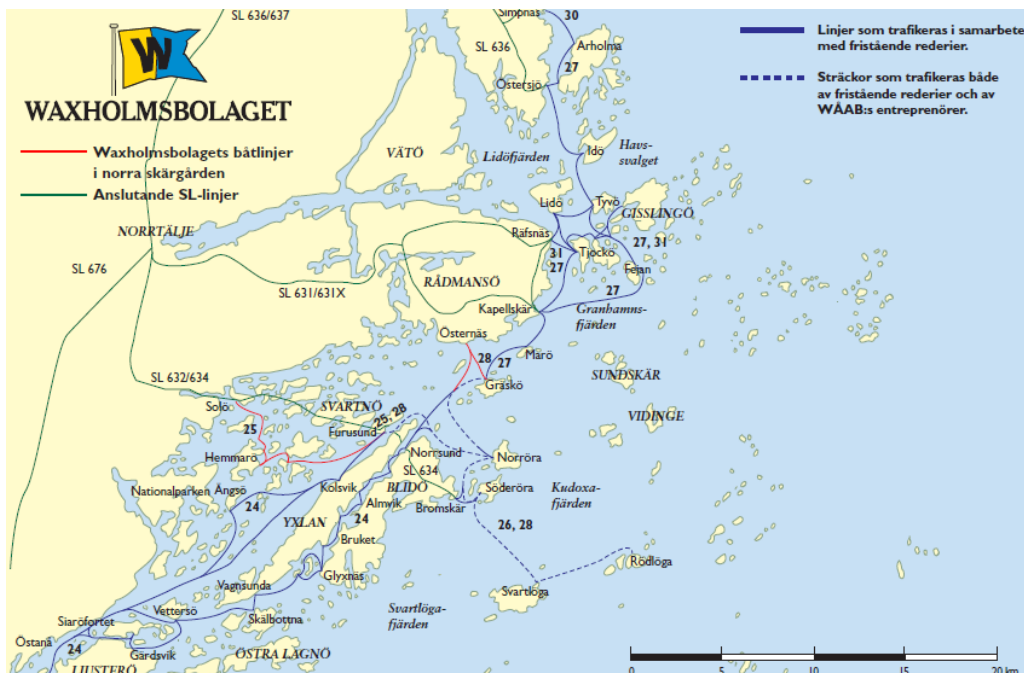
I WÅAB:s nuvarande verksamhet ingår också mer operativa frågor såsom trafikledning, trafikupplysning, kundservice, trafikplanering, information och marknadsföring, planering av tekniskt underhåll av fartyg och anläggningar, förrådsverksamhet, administration av taxor och biljettsystem, navigeringssystem och IT-drift ombord. I Stockholm, Vaxholm och Stavnäs bemannas terminalerna av WÅAB:s egen personal. Terminalerna svarar för försäljning av färdbevis, information, viss godshantering, kundservice och lokal trafikledning.

Utöver WÅAB:s upphandlade trafik bedrivs idag kommersiell kollektivtrafik av olika privata rederier, delvis i konkurrens och delvis som komplement till WÅAB:s trafik.

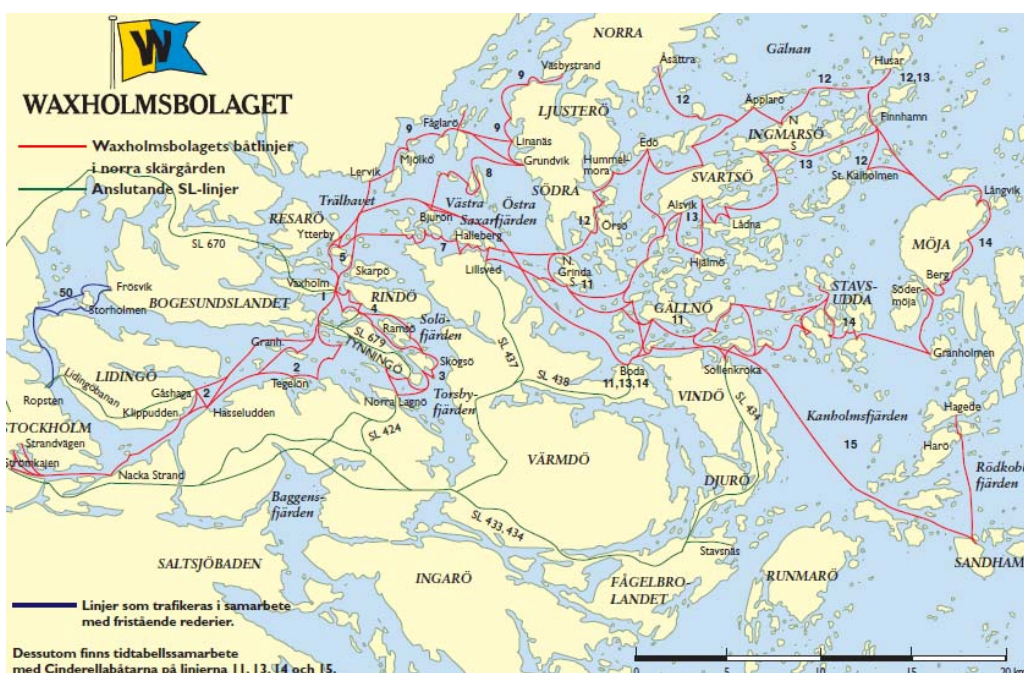
### **WÅAB:s trafikutbud**

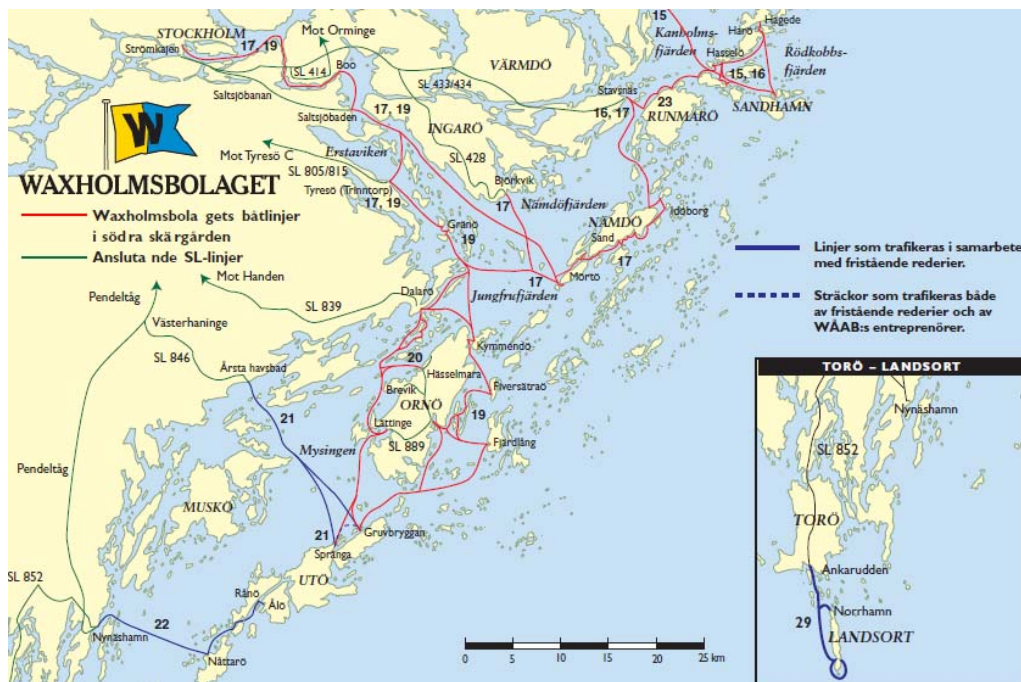
WÅAB:s nuvarande trafikutbud består dels av direkttrafik från Stockholm till framförallt öar i mellanskärgården, dels av kortare trafik som utgår från fastlandsbryggor (replipunkter) längre ut i skärgården.

Direkttrafiken har sitt ursprung i den från början kommersiella passagerartrafik som inleddes på 1840-talet från Stockholm, då med mestadels mot samhällen på fastlandskusten som Dalarö, Östanå och kuststäder i skärgårdens omgivning. På 1920-talet fick direkttrafiken konkurrens från privatbilism, direkt busstrafik och järnvägstrafik.



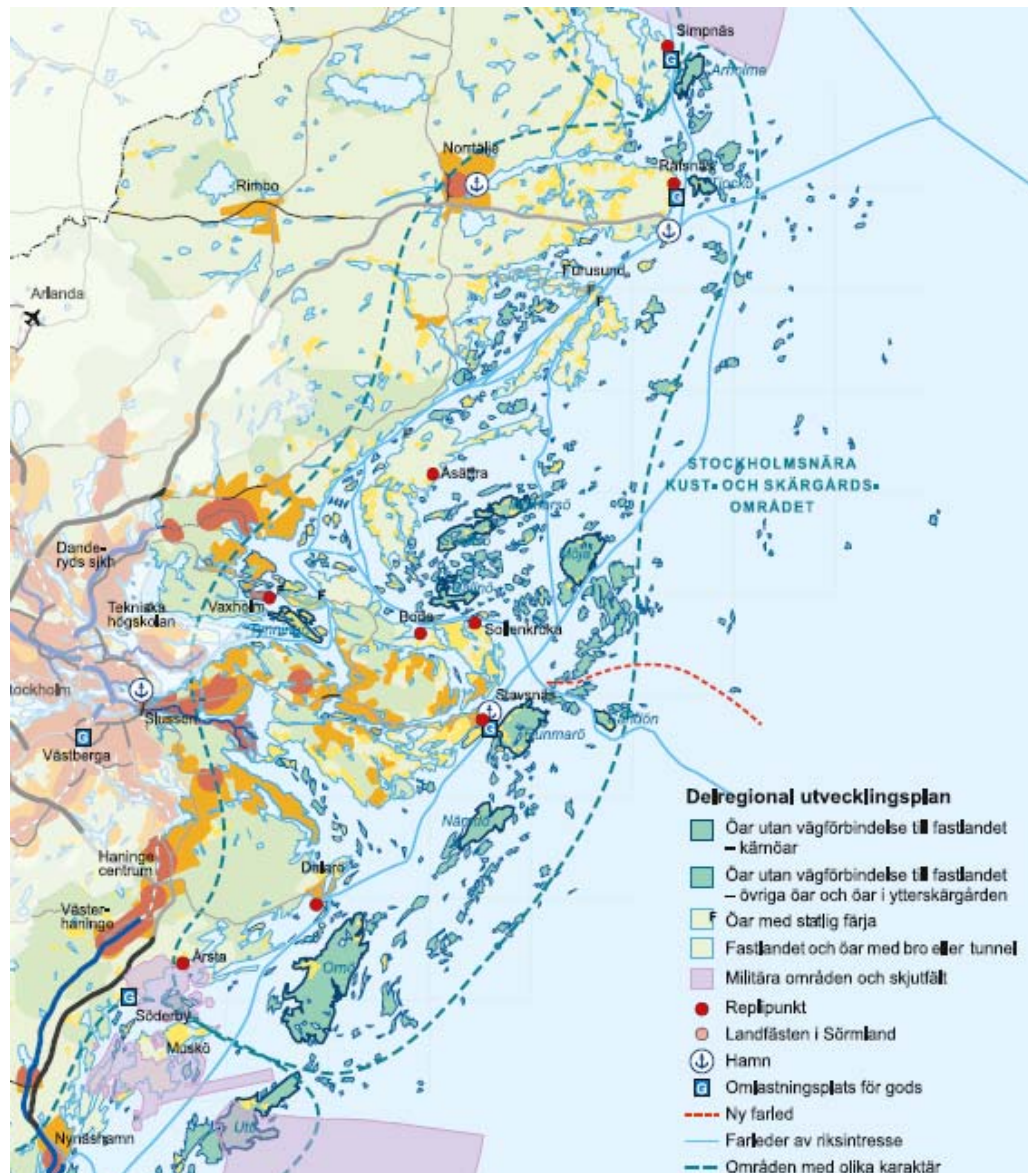
Till mellanskärgården bedrivs fortfarande idag, förutom vintertid, en omfattande direkttrafik från Stockholms innerstad. Orsaken till det är att restidsvinsten med kombinationen landsväg/skärgårdsbåt varit något mindre jämfört med i den norra och södra skärgården genom att många öar inte har bro eller vägfärja och att skärgården sträcker sig betydligt längre ut från fastlandet. Många trafikstarka öar i mellersta skärgården ligger också förhållandevis nära Stockholm. Till den norra och södra skärgården återstår sedan mitten av 1950-talet endast direkta linjer till Arholma och Rödlöga respektive Fjärdlång och Utö.





WÅAB:s trafikplanering utgår idag från två trafikstandarder. Under 70-talet etablerades en första generell trafikstandard inom ramen för landstingets trafikutredning Sjö-LAKU. Standarden i Sjö-LAKU ligger till grund för WÅAB:s trafikstandard W-bas, som innebär daglig trafik vid veckoslut samt möjlighet för resa över dagen från ö till kommuncentrum två gånger per vecka. Under samma period etablerades också kompletteringstrafiken för fastboende.

I RUFSS 2001 etableras principen för trafik till och från 13 kärnöar och replipunkter, den så kallade RUFSS-trafiken. RUFSS-trafiken syftar till att möjliggöra för bofasta att pendla till arbete på fastlandet och innebär två turer från ö till replipunkt på morgon/förmiddag, två turer från replipunkt till ö eftermiddag/kväll samt möjlighet för kvällsaktivitet på fastlandet en dag per vecka. Därutöver ska RUFSS-trafiken på helger vara inriktad på fritidsboende och utflyktsresenärer. RUFSS-trafiken är ännu inte helt utbyggd.



### Hamntrafiken

Hamntrafiken utgörs av Djurgårdsfärjan mellan Slussen och Allmänna gränd. Sett till antalet resenärer har hamntrafiken mer än hälften av resandet. Trafiken bedrivs med särskilda fartyg och omfattas till skillnad mot övrig trafik av SL:s periodkort.

### Godstrafiken

Utöver persontrafik bedriver WÅAB godstrafik i större delen av skärgården. Under högsäsong bedrivs godstrafiken med särskilda inhyrda godsfärjor, medan godset under lågsäsong transporteras med passagerarfartygen. I godstjänsten ingår bokning och landtransport från en terminal i Västberga. Den transporterade volymen uppgår till ca 8000 ton per år, varav merparten är livsmedel. Sommartid går två lastbilar per dag mellan Västberga och Slavsås från vilken huvuddelen av godstrafiken utgår.

### **Kompletteringstrafiken**

Utöver den reguljära kollektivtrafiken tillhandahåller WÅAB en anropsstyrd *kompletteringstrafik* höst-vinter-vår för fastboende på öar utan reguljär trafik. Syftet med kompletteringstrafiken är att erbjuda alla fastboende i skärgården möjlighet att ta sig till kommuncentrum en gång per vecka. Trafiken utförs med antingen taxibåt eller helikopter. Kompletteringstrafiken bedrivs inte sommartid.

### **WÅAB:s taxesystem**

Beslut om taxor i WÅAB:s trafik fattas antingen av landstingsfullmäktige eller av styrelsen. Vanligen fastställer landstingsfullmäktige pris på 30-dagarskortet, medan styrelsen fastställer övriga priser.

Ett 30-dagars periodkort kostar 750 kr (450 kr reducerat pris). Det finns också ett båtluftarkort för 420 kr med fem dagars giltighet.

Personer som är mantalsskrivna och bofasta på ö i Stockholms skärgård, som saknar bro eller statlig färja, är mot en administrativ avgift på 500 kr/år berättigade till fria resor i Waxholmsbolagets trafik.

Taxan för enkelresor är indelad i sex zoner. Priset varierar idag mellan 45 och 130 kronor enkel resa. Ett *båtkort* (elektroniskt kort med börsfunktion som laddas med ett visst belopp) kan köpas för minst 750 kr. Köp som görs med båtkort ger 25 procent rabatt jämfört med kontantköp. Under lågsäsong måndagar - torsdagar uppgår rabatten till 40 procent. Säsongen och giltighet under veckans dagar under lågsäsong är utökad för arrangerade aktiviteter i skärgården för barn och ungdomar.

Åldersgräns för barn och ungdomar är densamma som för SL. Rabatt för barn och pensionärer är ca 40 procent. Färdtjänstkort berättigar innehavaren att kostnadsfritt ta med en medhjälpare på resan.

Utöver ovanstående gäller i olika utsträckning vouchers, rekvisitioner från skolar, resplus, WÅAB:s presentcheckar, Nacka Strandskortet, tjänstekort mm.

Godstaxan är viktbaserad och uppdelad på byggmaterial och övriga varor. För vissa särskilda produkter finns en specialtaxa (cyklar, julgran, flaggstänger osv.). Jordbruksprodukter samt dagligvaror från skärgårdsbutiker transporteras avgiftsfritt mellan öar. Godsburar, lastpallar, kylcontainrar och tombackar som transporterats ut till öar med WÅAB transporteras fritt tillbaka till fastlandet.

Vid sidan om godstrafiken har betalande passagerare rätt att medföra handbagage upp till 30 kg.

### **Fraktbidrag**

Landstinget ger fraktbidrag till företag verksamma på öar utan bro eller statlig färja. Fraktbidrag utgår dels med 2/3 av kostnaderna för inhyrning av fartyg för transport av gods som inte kan transporteras i reguljär trafik, dels

med 80 procent av kostnaderna för transport av livsmedel till butiker. Fraktbidrag ges inte till transport av avfall, byggmaterial, oljeprodukter, jord/grus/krossprodukter eller avverkad skog.

Fraktbidraget administreras av WÅAB och finansieras av Regionplanekontoret. För livsmedelstransporter med WÅAB:s trafik betalas fraktbidraget ut genom en direkt avräkning på fakturan.

### Jämförelse mellan skärgårdstrafiken i Stockholms län och Västra Götaland

I Västra Götaland ingår skärgårdstrafiken i Västtrafiks uppdrag. I Göteborgs södra skärgård och på Göta Älv bedrivs trafiken av Veolia genom Styröbolaget. Styröbolaget har också avtal om godstrafik med Göteborgs stad. Västtrafik planerar att inom kort påbörja en nyupphandling av den trafik som Styröbolaget bedriver med genomförandebeslut under tidig höst 2011 och övertagande vid årsskiftet 2013/2014.



Linjekarta över Göteborgs södra skärgård, där trafiken bedrivs av Styröbolaget på uppdrag av Västtrafik och Göteborgs stad (godstrafiken)

Den trafik som Styröbolaget svarar för bedrivs med 14 fartyg, varav 2 godsfartyg och fyra fartyg för hamntrafiken på Göta älv. Två av skärgårdsfartygen är nylevererade katamaraner i kolfiber, vilka möjliggör kortare restider jämfört med de äldre fartygen. Skärgårdstrafiken utgår från terminalen Saltholmen ca 25 minuters bussresa från centrala Göteborg.

Restiden från Saltholmen till den sydligaste ön Vrångö är ca 30 minuter med katamaranerna.

Fartygen ägs av Styröbolaget som också projekterade och finansierade nyanskaffningen av de två katamaranerna mot en höjd driftsättning<sup>1</sup>. För en planerad utökning av hamntrafiken på Göta Älv är dock huvudinriktningen att Västtrafik ska förvärva och sedan äga det nya fartyget.



**En av de två kolfiberkatamaraner som Styröbolaget anskaffat för trafiken i Södra skärgården**

Styröbolaget svarar för den löpande trafikplaneringen, medan den övergripande planeringen hanteras av Västtrafik. Styröbolaget bemannar också terminalen i Saltholmen.

Till skillnad mot WÅAB:s trafik är den trafik Styröbolaget bedriver på uppdrag av Västtrafik helt integrerad i det övriga kollektivtrafiksystemet och omfattas av Västtrafiks marknadsföring, kundservice och taxesystem. De korta avstånden, såväl inom skärgården som i förhållande till centrala Göteborg, gör dessutom att trafiken jämfört med WÅAB:s trafik har avsevärt större karaktär av storstadsnära pendlings trafik. Öarna i Göteborgs södra skärgård är också sedan gammalt i högre grad stadsdelar med en mycket hög andel bofasta och omfattande näringsliv, bland annat en mycket stor rederinäring.

Utöver älvtrafiken och södra skärgården har Västtrafik 13 andra, ofta korta, linjer med olika entreprenörer. Avtalen omfattar vanligen något eller några fartyg och drivs/ägs ibland av berörd kommun.

---

<sup>1</sup> Det finns heller ingen klausul om återköp eller garanti för att fartygen efter avtalstidens slut fortsatt kan nyttjas för skärgårdstrafiken i Göteborg. Åtminstone teoretiskt skulle Styröbolaget/Veolia kunna välja att inte lägga bud i upphandlingen och istället nyttja fartygen för trafik i andra områden.





**Fartyget S:t Olof II som trafikerar linjen över det smala sundet (något hundratal meter) mellan Kyrkesund och Härön. Fartyget ägs av Tjörns kommun och trafiken bedrivs av ett kommunalt bolag på uppdrag av Västtrafik.**

### **Inriktning på upphandlingen**

Upphandlingen föreslås utformas i enlighet med de styrande principer för SL som fastställdes av SL:s styrelse i juni 2010. I detta ingår att beställarrollen renodlas genom att operativa verksamheter förs över till entreprenören. Hit hör trafikplanering och trafikledning, marknadsföring, försäljning och kundservice samt underhåll av fartyg, anläggningar och olika tekniska system.

Entreprenören bedriver under avtalsperioden sin verksamhet under varumärket Waxholmsbolaget. Entreprenören svarar också för att ta fram och distribuera tidtabeller för all skärgårdstrafik, ha en kundtjänst samt hemsidan [www.waxholmsbolaget.se](http://www.waxholmsbolaget.se) .

Kvar på beställaren ligger strategisk utveckling, upphandling och avtalsuppföljning samt ägande av strategiska tillgångar; infrastruktur, avtal och tonnage. Trafikupplysning integreras med SL:s trafikupplysning. SL tillhandahåller också SL Access som försäljningssystem.

Under avtalsperioden svarar entreprenören för att utveckla trafiken samt löpande genomföra förändringar av trafiken inom ramen för trafikavtalet. Strategiska förändringar, som större omläggningar, utökningar eller indragningar, beslutas av beställaren genom Trafiknämnden.

Den tillträdande entreprenören får och förutsätts till stor del välja att utföra trafikuppdraget med underentreprenörer eftersom WÅAB:s tonnage inte räcker till för att utföra trafik i den omfattning som gäller idag. I samband med övertagandet kan kvarvarande trafikavtal, om så är möjligt, komma att överlåtas från WÅAB till den nya entreprenören. Ett möjligt scenario kan vara att entreprenören köper upp underentreprenörer.

### **Tonnage**

De fartyg som WÅAB äger idag hyrs ut till entreprenören. Entreprenören åläggs att svara för tekniskt underhåll samt att vidmakthålla och i samråd

med beställaren utveckla fartygen under avtalstiden. I detta ingår också att planera nyanskaffning och eventuell avveckling.

En generell försäljning av fartygsflottan till entreprenören bedöms inte som lämplig eftersom det avsevärt skulle försämra konkurrensen i kommande upphandlingar. Fartygen är till stor del anpassade för de speciella förhållanden som råder inom Stockholms skärgård. Hit hör krav på att fartygen ska kunna hantera både gods och passagerare, liksom att klara gång i svåra isförhållanden. Fartygen är därmed i likhet med pendeltågs- och t-banevagnar att betrakta som del av den strategiska infrastrukturen. En avtalsmodell enligt vilken entreprenören förvärvar fartygen eller andra strategiska tillgångar med äganderätt skulle dessutom riskera medföra att anbudsgivarna tvingas belasta sina affärskalkyler med höga avskrivningskostnader. En överlåtelse riskerar också att fokus i upphandlingen läggs på själva överlåtelsen istället för på trafikuppdraget.

De särskilda krav som landstinget ställer på det kulturhistoriska tonnaget (Storskär, Norrskär och Västan) gör att dessa kan komma att kräva en särskild förvaltningsorganisation där nuvarande modell med managementavtal kan vara lämplig.

### **Trafikutbudet**

Trafikuppdraget utgår från WÅAB:s nuvarande trafikuppdrag i skärgården och innebär att trafiken ska utformas så att den tillgodoser såväl nytta för såväl boende som besökare. Utöver *kollektivtrafik* innefattar uppdraget behovsprövad *kompletteringstrafik* för fastboende på öar utan reguljär kollektivtrafik samt *godstrafik*. Jämfört med dagens avtal är avsikten att skapa ett avtal med större grad av funktionella krav där det är upp till entreprenören att i detalj ta fram och utveckla lösningar.

I trafikuppdraget ska framgå att trafiken inte ska bedrivas som ren rundturstrafik (*sightseeing*) för att därmed minska risken för konflikt med de företag som bedriver sådan trafik. Marknadsföringen av trafiken ska också vara inriktad på kollektivtrafik. Eventuellt stöd från landstinget till mer generell marknadsföring av skärgården gentemot turister bör istället hanteras via organ som Visit Skärgården och Skärgårdsstiftelsen.

Hamntrafiken (Djurgårdsfärjan) skiljer sig till sin karaktär avsevärt från den övriga trafiken då den bedrivs separat med särskilt tonnage och också har ett trafikuppdrag som är tätt sammankopplat med spår- och busstrafiken i Stockholms innerstad. Hamntrafiken inkluderas därför inte i denna upphandling, utan verkställande direktören föreslås återkomma med förslag till framtida hantering av hamntrafiken.

Det bör övervägas ifall *samarbetsavtal* även fortsättningsvis bör handlas upp separat och att trafik som idag bedrivs med sådana avtal därför exkluderas ur upphandlingen.

### **Utveckling av trafiken**

Regeringen har aviserat att kollektivtrafik till sjöss kommer att inkluderas i den nya kollektivtrafiklagen. Strategiska ställningstaganden om trafikuppdraget formuleras och beslutas därmed framöver i landstingets trafikförsörjningsprogram. I detta bör ingå takten för fortsatt genomförande av den så kallade RUFStrafiken samt en eventuell nord-sydlig trafik.

### **Taxa och försäljning**

Inför upphandlingen föreslås att SL gör en översyn av skärgårdstrafikens taxesystem med målet att i högre grad än idag integrera SL:s och WÅAB:s taxor.

När det gäller omfattning och prissättning av caféverksamhet och eventuell annan ombordförsäljning så hanteras detta av entreprenören. Entreprenören svarar också för försäljning av färdbevis inklusive bemanning av terminaler.

### **Upphandlingsförfarande och kommersiella villkor**

Ersättningen till entreprenören antas utformas som en blandning av fast och rörlig ersättning. Dessa frågor behöver dock belysas ytterligare i samband med förberedelserna för upphandlingen.

Tidplanen för upphandlingen och datum för övertagandet av verksamheten genom entreprenören bör orientera sig efter vad som bedöms medföra minst störningar för trafiken. Preliminärt föreslås tidplanen för upphandlingen bygga på ett övertagande inför sommartidtabellen 2013.

Eftersom upphandlingen är omfattande och komplex finns viss risk för att tidplanen kan behöva skjutas fram och det kan också bli nödvändigt att justera den tänkta rollfördelningen mellan beställare och entreprenör. Den osäkerhet som finns handlar framförallt om vilken tid som krävs för att ta fram och sammanställa nödvändig information för ett komplett förfrågningsunderlag, liksom vilken tid som krävs för att säkerställa att ett tillräckligt stort antal anbudsgivare har möjlighet att lämna anbud.

Frågan om slutlig tidplan fattas i samband med trafiknämndens anskaffningsbeslut.

### **Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning**

Kommande anskaffningsbeslut kommer att inkludera en beskrivning av hur en fortsatt förbättring av tillgängligheten ska åstadkommas av den tillträdande entreprenören.

### **Konsekvenser för miljön**

Upphandlingen förväntas kunna leda till ett ökat kollektivt resande i skärgårdstrafiken.

Större grad av funktionella krav innebär att entreprenören kan optimera trafiken jämfört med idag, vilket kan innebära minskad användning av fossila drivmedel.

Upphandlingen förväntas inte leda till några särskilda förändringar av utsläpp annat än ovan.

### **Förslag till beslut**

Trafiknämnden föreslås besluta att uppdra åt SL

- att förbereda en upphandling av ett helhetsansvar för skärgårdstrafiken i enlighet med ovan,
- att initiera en översyn av taxan för skärgårdstrafiken,
- att återkomma med förslag på framtida organisation för hamntrafiken,
- att se till att erforderliga MBL-förhandlingar initieras,
- att återkomma med förslag till genomförande- och anskaffningsbeslut.

Göran Gunnarsson  
Verkställande direktör

Ragna Forslund  
Trafikdirektör