

Strategisk Utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-03-16
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
TN 2015-0172

Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Handläggare
Jens Plambeck
08-6861651
Jens.plambeck@sll.se

Trafiknämnden
2015-04-14, info punkt 17

Information om genomförd fördjupad utredning VBP (Verifierad Betalande Påstigande) - Ersättningsmodell i trafikaffärer

Ärendebeskrivning

Trafikförvaltningen har sedan juni 2011 tillämpat den nya typen av resandeincitamentsavtal, de så kallade VBP-avtalen. VBP innebär att trafikutövarens ersättning från trafikförvaltningen baseras på antalet Verifierande Betalande Påstigande, dvs. antalet resenärer som uppvisar giltig biljett. Trafikförvaltningen har genomfört en VBP- utredning för att få ökad förståelse för VBP som ersättningsmodell och dess effekter. Målet med utredningen har varit att bidra till ökad förståelse för VBP-modellen; hur modellen fungerar och vilka effekter det gett på SL-trafiken, resenärerna, kostnaderna och intäkterna. Utredningen har avgränsat sig till analys av bussavtal.

Underlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande den 16 mars 2015
Fördjupad utredning VBP (Verifierad Betalande Påstigande) –
Ersättningsmodell i trafikaffärer (*HEMLIG enligt 19 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och utsändes enbart till trafiknämndens ledamöter*), TN 2015-0172

Sammanfattning

För närvarande saknas det på trafikförvaltningen utförlig information kring VBP-modellen; dels hur ersättningsmodellen teoretiskt fungerar, dels vilka effekter modellen inneburit för trafikförvaltningens trafikavtal. Följaktligen finns ett behov internt att redogöra för sådan information, vilket är anledningen till varför denna fördjupade utredning har framställts. Nedan ges en sammanfattning av utredningen.

Vilka styrkor har modellen i teorin?

VBP bör ge en kostnadseffektivare trafik:

Med VBP som ersättningsmodell får trafikutövaren incitament att anpassa

Strategisk Utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-03-16
Version 1.0Ärende/Dok. id.
TN 2015-0172Infosäk. klass
K1 (Öppen)

trafiken efter resenärsbehovet. Detta ger en mer kostnadseffektiv trafik men förutsätter att trafikutövaren har frihet att planera och anpassa trafiken och fordonsflottan. VBP utgår ifrån och förutsätter en aktiv och kompetent trafikutövare.

VBP bör sätta resenären i fokus:

Med VBP innebär varje resa en intäkt för trafikutövaren och resenärerna blir viktiga. Detta bör ge ett fokus på resenären, ökad kundnöjdhet och ökat resande men förutsätter att trafikutövaren ges större möjligheter att få påverka resenärsupplevelsen och få marknadsföra erbjudandet.

VBP bör öka intäktssäkring:

VBP skapar drivkrafter för trafikutövaren att öka valideringsgraden. Detta ökar trafikförvaltningens biljettintäkter men ställer samtidigt krav på trafikförvaltningen att valideringssystemet (SL Access) har hög tillförlitlighet och är robust.

Vilka svagheter har modellen och hur kan de minimeras?

Risk för att samhällsnyttiga linjer tas bort:

VBP skapar drivkrafter för trafikutövaren att dra in trafik på lågbelagda linjer men detta motverkas i och med att trafikförvaltningen till viss del begränsar trafikutövarens trafikplaneringsfrihet genom att belägga dessa linjer med grundtrafik.

Risk för trängsel:

VBP driver trafikutövaren att effektivisera resursutnyttjandet, vilket ökar risk för trängsel, men detta motverkas genom att trafikförvaltningen ställer krav på ståplatsutnyttjande i avtalet. Detta förutsätter dock att trafikförvaltningen har utvecklade system för uppföljning.

Risk för onödiga bytespunkter:

VBP kan leda till att trafikutövaren vill hitta trafiklösningar med onödiga bytespunkter då varje validering ger en intäkt, men detta hanteras genom att trafikförvaltningen kontrollerar trafikutövarens förslag på trafikförändringar.

Risk för konkurrens mellan trafikslagen:

VBP kan leda till att trafikutövare lägger busstrafik där det finns helt eller delvis parallellgående spårtrafik för att överta resenärer från spårtrafiken. Denna risk är störst i områden med stort resandeunderlag. Detta hanteras genom Riktlinjer Planering av kollektivtrafiken i Stockholms län (RiPlan) och att trafikförvaltningen kontrollerar trafikutövarens förslag på trafikförändringar.

Strategisk Utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-03-16
Version 1.0Ärende/Dok. id.
TN 2015-0172Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Hur har det gått i våra VBP-avtal?

VBP har gett en kostnadseffektivare trafik:

I VBP-avtalen har kostnaderna ökat i samma omfattning som resandet. Detta är t.ex. tydligt i E19B-avtalet, vilket avser busstrafiken i Norrtälje, där det finns både trafik med produktionsersättning och trafik med VBP-ersättning. Trafiken på produktionslinjerna har ökat trots lågt resande och trafikförvaltningen har fått betala för en trafik som inte genererat biljettintäkter. På VBP-linjerna har istället kostnaderna ökat i samma takt som resandet och intäkterna, dvs. gett en mer kostnadseffektiv trafik.

För busstrafiken i E20-områdena Bromma, Solna/Sundbyberg och Sollentuna samt Norrort fick tidigare trafikutövare produktionsersättning och det är tydligt hur kostnadsbilden har förändrats med den nya ersättningsmodellen. Risken för bristande resenärsunderlag har förskjutits till trafikutövaren och trafikförvaltningens kostnader för busstrafiken i E20-områdena har sjunkit med det nya avtalet. Dessutom, i trafikförvaltningens senaste upphandlingar har trafikutövarens pris för att köra trafiken blivit lägre än den tidigare varit med de gamla avtalen, tack vare effektiviseringsmöjligheterna med VBP.

Erfarenheter visar på att VBP-avtalen är relativt sätt enklare att förvalta jämfört med de äldre produktionsavtalen, fokus ligger på funktion snarare än detaljarbete. Den ansvarsförskjutning till trafikutövaren som har skett med modellen indikerar således inte bara en effektivare trafik utan innebär troligen på sikt även en effektivare förvaltning och avtalsuppföljning.

VBP har satt resenären i fokus:

Det är tydligt hur ersättning som baseras på resandet driver trafikutövaren att fokusera på resandet. I E19B-avtalet har resandet ökat på VBP-linjerna och kundnöjdheten har stigit kraftigt. I E20-avtalet sjönk kundnöjdheten men trafikutövaren har haft starka incitament att åtgärda den dåliga uppstarten för att inte tappa resenärer och därigenom intäkter. I E22-avtalet, busstrafiken i innerstan och på Lidingö, kunde det redan i förberedelsefasen framgå hur trafikutövaren arbetat för ett tydligare resenärsfokus, t.ex. genom att säkerställa en hög andel utförd trafik.

VBP har ökat intäktssäkringen:

Samtliga av trafikförvaltningens VBP-avtal i busstrafiken har gett positiva effekter på intäktssäkringen tack vare att incitamentet att fokusera på validering är inbyggt i modellen. Den ökade valideringsgrad är betydande för trafikförvaltningens intäkter, med tanke på dels vilande biljetter, dels reskassan.

Strategisk Utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-03-16
Version 1.0

Ärende/Dok. id.
TN 2015-0172
Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Oklart om VBP gett oönskade effekter i trafiklösningen:

Flera av modellens svagheter (t.ex. att samhällsnyttiga linjer riskerar att tas bort) kan trafikförvaltningen hantera genom kontroller av trafikutövarens förslag till trafikförändringar. Utredningen har inte analyserat trafikutövarnas trafiklösningar i anbuden eller under driften. Detta antas fungera i avtalsförvaltningen med stöd av de krav och riktlinjer som finns.

VBP har troligen inte ökat trängseln:

Trängseln i trafiken får inte bli för hög men kraven får inte heller vara för kostnadsdrivande, det bör finnas en balans mellan attraktivitet och kostnadseffektivitet. Trängseln kan inte lika lätt hanteras genom kontroller av trafiklösningen, här krävs istället att trafikförvaltningen följer upp trängselkraven.

I E19B är det tydligt att belägningsgraden på VBP-linjerna är högre än på produktionslinjerna, vilket innebär att bussarna fyller fler resenärer. Detta kan innebära att det är trångt, däremot visar den höga kundnöjdheten att trängseln troligen inte är för hög. I E20 överdimensionerades trafiken inledningsvis, bussarna var inte tillräckligt fulla och här var trängsel inget problem initialt. Om detta förändrades efter att trafiken dragits ner är oklart. I E22 saknas analys av belägningsgraden p.g.a. den korta tid som gått (trafikstart augusti 2014). Det är dock viktigt att trafikförvaltningen fortsätter ställa trängselkrav och att systemstöd finns för att möjliggöra en god uppföljning.

Vilka förutsättningar kräver VBP?

Nedan redogörs de främsta förutsättningar som VBP kräver.

- Trafikplaneringsfrihet: Trafikutövaren behöver få möjligheter att planera och förändra trafiken. Trafikutövarna äger risken om trafiken inte är effektiv och behöver därför befogenheter för att anpassa utbudet till efterfrågan. Trafikplaneringen hos trafikförvaltningen blir istället mer strategisk och taktisk, snarare än detaljinriktad.
- Fordon: Trafikutövaren behöver utökade friheter att välja fordonsstyp och styra fordonsflottan. Trafikutövarna behöver befogenheter att bestämma mer fritt för att optimera resurserna lättare och kunna effektivisera trafiken.
- Lokal marknadsföring: Trafikutövaren behöver ges större möjligheter att marknadsföra trafikerbjudandet lokalt i området för att locka fler resenärer.
- Valideringsutrustning: För att en av VBP-modellens viktigaste drivkrafter, intäkts säkring, ska fungera behöver valideringssystemet (SL Access) vara tillförlitligt och robust.
- Statistiska underlag: För trafikutövaren är korrekt information i upphandlingskedet helt avgörande för att trafikutövaren ska kunna räkna på affären. Ett exempel är resandebasen. Trafikutövaren tar risk på resenärsutvecklingen men utgångspunkten måste stämma.

Strategisk Utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-03-16
Version 1.0Ärende/Dok. id.
TN 2015-0172Infosäk. klass
K1 (Öppen)

- **Krav och uppföljning:** För att minimera modellens svagheter behöver trafikförvaltningen ställa krav och säkerställa fungerande uppföljning. Det handlar t.ex. om uppföljning av trängsel via krav på ståplatsutnyttjande samt kontroll av trafikförändringar.
- **Systemstöd:** För att VBP ska fungera måste systemstöd finnas, detta är centralt för att t.ex. uppföljningen kan fungera och underlagen kan finnas. Annars förlorar modellen sin trovärdighet, vilket leder till dåliga avtal för såväl trafikförvaltningen som trafikutövaren.
- **Kommundialog:** VBP kräver att trafikutövarna för en aktiv dialog med kommunerna tillsammans med trafikförvaltningen.

Bakgrund

Trafikförvaltningen har sedan juni 2011 tillämnat den nya typen av incitamentsavtal, de så kallade VBP-avtalen, där trafikutövarens ersättning från trafikförvaltningen baseras på antalet Verifierande Betalande Påstigande. I det första avtalet, E19B, baserades 50% av ersättningen på VBP och trafikförvaltningen har sedan dess anammat modellen på dels E20-avtalet med 100% VBP och senaste E22-avtalet, med 50% VBP.

Avtalens nya karaktär följer trafikförvaltningens affärsstrategiska inriktning, med mindre detaljstyrning och mer ansvar för trafikutövaren. Och ett ökat fokus på resenären. Men hur har utvecklingen sett ut i dessa nya avtal? Vilken effekt har de nya incitamenten gett? Varför ska trafikförvaltningen ha VBP-avtal, vad är logiken? Och när ska trafikförvaltningen inte ha dem?

Trafikförvaltningen bör kontinuerligt, självkritiskt och objektivt, granska sin affärsinriktning och dess reella effekter på trafik, resenärer, kostnader och risktagande för trafikutövaren. Detta är i linje med SLL budget 2014, att incitamentsstyrning i avtal successivt ska utvecklas och förfinas.

VBP-utredningen fördjupar sig i VBP-modellen och i trafikförvaltningens VBP-avtal. Utifrån ökad förståelse för VBP och dess effekter kan inriktningar, slutsatser och förslag på hantering av risker bli tydligare och bättre i behovsanalyser, förstudier och programstudier för framtida affärer.

Syftet med utredningen är att utreda VBP-modellen, från ett teoretiskt perspektiv men även från ett empiriskt. Syftet är att fördjupa sig i modellen, analysera effekter och förklara logiken med modellen.

Målet med utredningen är att bidra till ökad förståelse för VBP; hur modellen fungerar, våra erfarenheter och dess effekter samt utreda om modellen behöver utvecklas ytterligare och identifiera eventuella förbättringsåtgärder. Förbättringsåtgärder som gör att modellen tydligare styr mot trafikförvaltningens mål och samtidigt avgränsar risker och otydligheter som minskar trafikutövarens riskpåslag.

Strategisk Utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-03-16
Version 1.0Ärende/Dok. id.
TN 2015-0172Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Överväganden

Det finns ett antal strategiska överväganden kring modellen som har beaktats i utredningen. Dessa återges nedan.

Har vi gått för långt?

Tidigare tillämpades rena produktionsavtal där mycket av ansvaret och risken låg på trafikförvaltningen. Trafikförvaltningen genomgick sedan en förändring – förändrad syn på vår roll som beställare och marknadens roll som utövare. På slutet av 2000-talet gjordes en kraftig förändring i ansvar och riskfördelning. Genom en förskjutning av ansvar och risk till trafikutövarna utnyttjades marknadens utvecklingsförmåga och kompetens. Trafikförvaltningen har gått från en produktionsinriktad trafik till en marknadsinriktad trafik. Från produktionskrav till funktionskrav.

E19B blev det första avtalet med VBP-inslag och i avtalet efter det, E20-avtalet, gjorde trafikförvaltningen en förändring och baserade ersättningen till 100 % på VBP med stor riskförskjutning till trafikutövaren. I E22-avtalet beslöts att ersättningen skulle bestå av 50% intäktssäkerhet för trafikutövaren (fast pris) med anledning av områdesspecifika förutsättningar, dock förväntades trafikutövaren fortfarande ta stora risker. I E23-avtalet, trafikförvaltningens senaste VBP-avtal som avser busstrafiken i Nynäshamn, Handen och Tyresö och som förhandlats fram under hösten 2014, har riskfördelningen landat i en bättre nivå för båda parter som förväntas driva mot trafikförvaltningens mål utan att ge för höga riskpåslag i priset.

Trafikförvaltningen och dess trafikutövare lever i en spännande men komplex verklighet som ständigt utvecklas. De gamla produktionsavtalen gav oönskade effekter och även om trafikförvaltningen inte än kan veta VBP-modellens långsiktiga effekter finns en första indikation. Modellen ger de positiva effekterna som trafikförvaltningen efterfrågar som beställare; trafiken blir mer kostnadseffektiv, resenären är i fokus och trafikutövarna hjälper trafikförvaltningen att öka biljettintäkterna. Men modellen behöver emellanåt successivt ses över och utvecklas, dels utifrån varje affärs specifika förutsättningar, dels efter vad trafikförvaltningen erfarit. Resan hit har varit lärorik och trafikförvaltningen börjar hitta en lämplig position i rollen som kompetent och affärsmässig beställare.

De stora förändringarna som skett har krävt förändrade arbetsätt hos både trafikförvaltningen och trafikutövarna. Det finns fortfarande förbättringspotential i trafikförvaltningens systemstöd, uppföljning och i sättet att samarbeta för att fullt ut dra nytta av VBP-modellens fördelar.

Strategisk Utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-03-16
Version 1.0Ärende/Dok. id.
TN 2015-0172Infosäk. klass
K1 (Öppen)*Kan vi gasa och bromsa?*

Ett av trafikförvaltningens viktigaste mål är en ökad marknadsandel av de motoriserade resorna. Men med VBP, där trafikförvaltningens ersättning till trafikutövaren, dvs. förvaltningens kostnader, korrelerar med resandet, kan det finnas tvivel kring styrförmågan som beställare. Hur kan trafikförvaltningen kontrollera kostnaderna när de stiger så fort någon reser med trafiken?

Trafikförvaltningens budget är den samma oavsett ersättningsmodell. I ett produktionsavtal kan trafikförvaltningen dra ner trafik om budgeten så kräver. Historiskt har trafikförvaltningen nästan aldrig minskat ett trafikutbud eftersom detta innebär en konflikt med resenärernas och kommunernas förväntningar och önskemål. Däremot om trafikförvaltningen vill göra trafikreduceringar bör det i så fall ske i lågtrafik eller på linjer med låg beläggning.

I ett VBP-avtal har trafikförvaltningen överlätit stor del av sin trafikplaneringsroll och trafikutövaren har ekonomiska incitament att rationalisera och minska trafiken som är olönsam, dvs. trafik i lågtrafik eller på linjer med låg beläggning. Möjlighet till sänkta kostnader finns således redan teoretiskt inbyggt i modellen och realiseras av trafikutövaren medan det i produktionsavtal ligger på trafikförvaltningen att realisera.

Det kan därför konstateras att det handlar om samma typ av trafik som skulle vara föremål för neddragning om budgeten kräver det, men att det förmodligen redan sker i VBP-avtal eftersom trafikutövaren har trafikplaneringsfrihet. Om trafikförvaltningen vill sänka kostnaderna ytterligare i VBP-avtalen kan nivåerna på grundtrafiken reduceras, något som således också påverkar linjer med låg beläggning. I VBP-avtalen är det dock inte trafiken i lågtrafik som kostar, det är resandet i högtrafik som driver kostnader eftersom det är högtrafiken som är dimensionerande för bussflottan. En trafikreducering i lågtrafik får därför troligen inte samma effekt på budgeten.

Kortsiktigt är det enklare att prognostisera kostnaderna i ett produktionsavtal, långsiktigt bör en kostnadsåtgärd få samma effekter på trafiken. Det finns en naturlig broms i VBP-modellens drivkrafter och i avtalen syns hur trafikutövaren rationaliserar. Däremot saknas det i VBP-modellen styrförmåga att reglera trafiken i högtrafik på linjer där många reser. I VBP-avtalen har trafikförvaltningen inte längre styrförmåga att reducera lönsam och populär trafik. I produktionsavtal kan trafikförvaltningen lättare göra stora kostnadsbesparingar än i VBP-avtalen eftersom i produktionsavtalen kan det vara lågtrafiken som är dyr och inte tvärtom som i VBP-avtal.

Däremot kan det vara svårt att genomföra trafikreduceringar både i produktionsavtal och i VBP-avtal. Detta är tydligt i t.ex. E19B-avtalet där

Strategisk Utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-03-16
Version 1.0Ärende/Dok. id.
TN 2015-0172Infosäk. klass
K1 (Öppen)

trafikförvaltningen har ökat trafiken på produktionslinjerna trots ett lågt resande. Detta delvis på grund av kommunernas önskemål.

Det trafikförvaltningen istället kan göra i VBP-avtal för att minska kostnaderna är att t.ex. minska på kraven i avtalet eller i samförstånd med kommunen skapa bättre framkomlighet. Om trafikförvaltningen ser förbättringsmöjligheter för trafikutövaren i väsentlig omfattning kan priset omförhandlas.

Ökar efterfrågan på trafik kommer trafikförvaltningen beställa mer trafik i ett produktionsavtal och trafikutövaren kommer i ett VBP-avtal tvingas öka trafiken. Riktlinjer Planering av kollektivtrafiken i Stockholms län (RiPlan) med krav på grundtrafik samt ståplatsutnyttjande gäller nämligen i alla avtal oavsett ersättningsmodell. I VBP följer den generella kostnadsökningen resenärsunderlaget. Viktigt är att trafikförvaltningen agerar som vilken kommersiell aktör som helst och är medveten om vilka faktorer det är som styr efterfrågan på våra tjänster och etablerar verktyg för att långsiktigt beräkna kostnader och intäkter från VBP.

Anders Lindström
FörvaltningschefJens Plambeck
Chef Strategisk utveckling**Bilaga**

Fördjupad utredning VBP (Verifierad Betalande Påstigande) –
Ersättningsmodell i trafikaffärer (HEMLIG enligt 19 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och utsändes enbart till trafiknämndens ledamöter),