Utredning av serviceresor i egen regi

1. Introduktion och bakgrund

Utredningen omfattar serviceresor (färdtjänst, skolskjuts, arbetsresor, LSS-resor etc.) och jämför konsekvenserna av att fortsätta upphandla all trafik med att utföra delar av trafiken i egen regi. Flexlinjetrafik samt serviceresor i södra skärgården är avgränsade från utredningen.

Syfte och mål med utredningen

Projektets mål är att ta fram ett väl underbyggt beslutsunderlag till stadsmiljöförvaltningen och stadsmiljönämnden som visar konsekvenserna av att utföra delar av serviceresor i egen regi jämfört med att fortsätta upphandla all trafik. Underlaget ska tydliggöra ekonomiska, ekologiska och sociala effekter, påverkan på kvalitet, sårbarhet, målkonflikter samt koppling till stadens riktlinjer om att främja näringslivet.

Tidigare utredning

Under 2024 genomfördes en tidigare utredning om att ta över serviceresor helt i egen regi. Utredningen pekade bland annat på att behovet varierar kraftigt över tid, att upplevd kvalitet och trygghet är relativt hög i dagens lösning samt att helt egen regi bedömdes vara drygt dubbelt så kostsam som dagens externa regi. En mix där delar (ca 40 %) går över i egen regi bedömdes kunna vara mer ekonomiskt fördelaktig, men antaganden och konsekvenser behövde värderas vidare. Kommunfullmäktige och stadsmiljönämnden gav därefter stadsmiljöförvaltningen i uppdrag att vidare utreda förutsättningar och konsekvenser av en kombination av serviceresor i egen och extern regi.

2. Metod

- **Nulägeskartläggning och datainsamling**, inklusive analys av resestatistik och behovsmönster över året och dygnet.
- **Intervjuer** med interna företrädare inom Göteborgs Stad samt externa aktörer har genomförts för datainsamling för analyserna. Totalt har intervjuer genomförts med 30 intressenter.
- **Scenarioframtagning** i dialog med interna intressenter och styrgrupp, baserat på nulägeskartläggning och intervjuer.
- **Analys** som delas upp i kostnadsanalys och analys av verksamhetsmässiga effekter. För kostnadsanalysen jämförs totalkostnad för egen regi med den reducerade kostnaden för upphandlad fast trafik. Analysen av verksamhetsmässiga effekter fokuserades på områdena kvalitet, sårbarhet, målkonflikter och övriga effekter.

3. Nuläge

Övergripande kostnadsbild

Trafikkostnaderna uppgick till nästan 300 mnkr under senaste året. Majoriteten av kostnaden är kopplad till den fasta trafiken (ca 82 %). Majvillan och Connect Bus är de största leverantörerna och står var för sig för cirka 30 % av totala kostnaden. Både Majvillan och Connect Bus kör fast trafik. Den rörliga trafiken körs av Cabonline och Taxi Fyrbodal.

Stor variation i behov över året och dygnet

Analys av resestatistik visar att behovet varierar tydligt över året, med nedgångar under skollov, semestertider och helgdagar. I snitt genomförs cirka 20 600 resor per vecka.

Behovet av fordon under ett normaldygn har två tydliga toppar: 07:00–09:00 och 14:00–16:00, kopplat till resenärer på väg till och från skola, daglig verksamhet och arbete. Största uppmätta behovet under samma timme är 07:00–08:00 med 393 fordon.

Fast trafik täcker grundbehoven för att skapa trygghet för leverantörerna

Fast trafik består av upphandlade tjänstepass som körs framför allt av de profilerade (gröna) bilarna. Både personbilar och rullstolsbussar körs via fast trafik. Vid högtrafik täcker fast trafik cirka 60 % av genomsnittliga behovet av personbilar. För rullstolsbussar är hela behovet täckt genom fast trafik, både vardagar och helg. Generellt finns det i den fasta trafiken viss överkapacitet mitt på dagen för att möjliggöra sammanhängande arbetstider och raster.

Rörlig trafik nyttjas framför allt för att täcka toppar vid högtrafik

Rörlig trafik består av upphandlad fordongrupp och avropas vid behov, generellt från taxiföretag. Behovet av rörlig trafik är volatilt. Under högtrafik (07:00–09:00 och 14:00–16:00) är behovet av rörlig trafik upp till 145 samtida fordon. Utanför högtrafik är behovet betydligt lägre, ofta endast några enstaka fordon. Rörlig trafik används som ett kostnadseffektivt och flexibelt sätt för att täcka toppar vid högtrafik.

4. Scenarier

Utgångspunkter och antaganden

Scenarierna har tagits fram för att belysa flera möjligheter och förstå påverkan av att ta in både större och mindre del av trafiken i egen regi. I samband med scenarioarbetet fastställdes grundläggande antaganden:

- Endast fast trafik tas över i egen regi (inte rörlig trafik). Syftet är att säkerställa hög beläggning för anställda förare. Tidigare utredning visade att kapaciteten för att täcka toppbelastning i rörlig trafik är för kostnadsdrivande för att vara intressant.

- Utredningen tar inte hänsyn till planeringsförbättringar. De bilar och pass som behövs idag antas även behövas framåt. Analysen täcker endast regiform, intern eller extern.
- Scenarierna inkluderar upp till 40 % egen regi eftersom tidigare utredning pekat på att det kan vara ekonomiskt fördelaktigt. 40 % beräknas utifrån totala behovet av antal resor, både fast och rörlig trafik.

I totalkostnadsanalysen delades scenarier in i varianter med endast vardagar respektive vardagar+helger. Analysen visade genomgående att det var mer kostnadseffektivt att inkludera helgpass, därför inkluderas helgtrafik i samtliga scenarier i slutrapporteringen.

Scenarier som analyseras

Utredningen inkluderar sex scenarier:

- Scenario 1a: 10 rullstolsbussar i egen regi
  (motsvarar ca 3 % av alla resor)
- Scenario 1b: 50 rullstolsbussar i egen regi
  (motsvarar ca 15 % av alla resor)
- Scenario 1c: 122 rullstolsbussar i egen regi (totala behovet)
  (motsvarar ca 40 % av alla resor)

- Scenario 2a: 10 personbilar i egen regi
  (motsvarar ca 4 % av alla resor)
- Scenario 2b: 25 rullstolsbussar + 25 personbilar i egen regi
  (motsvarar ca 20 % av alla resor)
- Scenario 2c: 55 rullstolsbussar + 55 personbilar i egen regi
  (motsvarar ca 40 % av alla resor)

5. Analys

Analysen omfattar både kostnadseffekter och verksamhetsmässiga effekter (kvalitet, sårbarhet, målkonflikt och övriga effekter).

5.1. Kostnadsanalys

Kostnadsanalys upplägg

Kostnadsanalysen jämför:

- **Reducerad kostnad för upphandlad fast trafik**, när pass flyttas till egen regi. Detta beräknas som reducerade passtimmar i fast trafik × genomsnittligt timpris (Planetpris). Reducering av pass och nuvarande genomsnittligt timpris har beräknats med hjälp av Trafikplanering och Logistik.
- **Totalkostnad för egen regi**, beräknad på årsbasis med periodisering av investeringskostnader. Totalkostnaden inkluderar bland annat lönekostnader, leasingavgifter, bränsle, depå/lokal, skatter, övriga personal- och

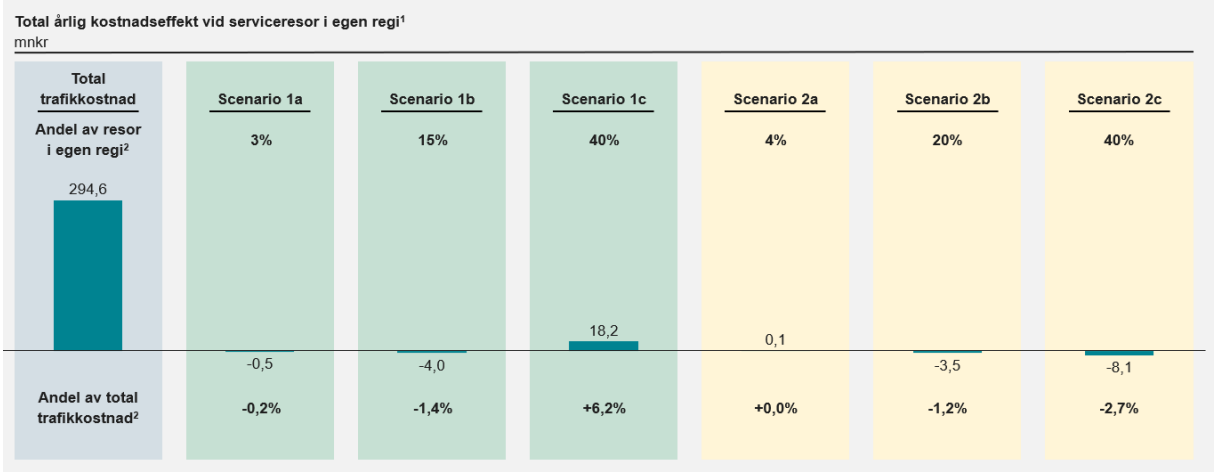
fordonskostnader samt tillstånd. Totalkostnadsanalysen har kvalitetssäkrats genom triangulering med flera referenspersoner.

De största kostnadskomponenterna i totalkostnaden är lönekostnader, leasingavgifter och bränslekostnader som tillsammans utgör cirka 91–92 % av totalkostnaden i samtliga scenarier. Lönekostnader står för 67–73 %, leasing för 10–18 % och bränsle för 1–7 %.

Kostnadsresultat per scenario

Utredningen visar att kostnadseffekten av delvis egen regi är marginell i relation till dagens totala kostnadsnivå. Spannet i analyserade scenarier går från 6,2 % kostnadsökning till 2,7 % kostnadsminskning i relation till total budget (både fast och rörlig trafik).

*Tabell 1: Årlig kostnadseffekt för undersökta scenarier**



*En negativ kostnadseffekt utgör en kostnadsminskning och en positiv kostnadseffekt utgör en kostnadsökning

Känslighetsanalys

En känslighetsanalys har genomförts för att pröva hur känsliga resultaten är för osäkra antaganden och därmed bedöma hur robust kostnadsanalysen är. De parametrarna med störst påverkan har justerats, exempelvis att planerad överkapacitet av personal för att täcka sjukfrånvaro/VAB ökas från 5 % till 10 % och att samtliga löner höjs med 1 000 kr per månad. Slutsatsen är att det övergripande resultatet består: kostnadseffekten av delvis egen regi är fortsatt marginell i relation till dagens kostnader och resultaten bedöms därför som stabila.

5.2. Analys av verksamhetsmässiga effekter

Utöver kostnader belyser utredningen konsekvenser för kvalitet, sårbarhet, målkonflikter samt social och miljömässig hållbarhet. En övergripande slutsats är att de verksamhetsmässiga effekterna bedöms vara relativt små vid delvis egen regi, och att effekterna är likartade mellan samtliga scenarier. För de aspekter där egen regi medför en positiv påverkan förstärks effekten i takt med att fler fordon, förare och

pass tas in i egen regi, medan samma förhållande gäller för aspekter med negativ påverkan.

Kvalitet

Analys av Anbaro visar att Göteborgs stads serviceresor generellt har en bra kvalitet, likvärdig med resten av landet. Analys av viten och klagomål visar tydligt att majoriteten av kvalitetsproblemen uppstår i den rörliga trafiken, detta bekräftas även via intervjuer. Dagens kvalitetsutmaningar behöver främst adresseras i avtalet för rörlig trafik, som inte påverkas av egen regi (givet utredningens avgränsning till fast trafik).

Sett till den fasta trafiken pekar intervjuer på att kvaliteten i utförandet av resor skiljer mellan trafikföretag. Egen regi bedöms resultera i likvärdig eller något bättre kvalitet jämfört med dagens bäst presterande trafikföretag, detta genom närmre kontakt med förarna och därmed större påverkansmöjlighet. Eftersom kvaliteten i egen regi bedöms likvärdig med kvaliteten hos dagens bäst presterande trafikföretag beror totala kvaliteten vid egen regi till stor del på kommande upphandling och vilka trafikföretag som ansvarar för de delar som framåt genomförs i extern regi.

Sårbarhet

Vid delvis egen regi planeras stadens egna fordon vara fullt belagda, vilket ger begränsat utrymme att med egna fordon hantera inställda resor från externa leverantörer. Egen regi ger ökad kontroll över del av fordonsflottan och minskar på så sätt risker för större avbrott i det löpande genomförandet, men vid större eller oväntade leveransavbrott kvarstår konsekvensen i motsvarande omfattning. Branschen är generellt relativt ostabil och påverkas av politiska beslut och upplevd förarbrist. Full leveranssäkerhet förutsätter att samtliga resor genomförs i egen regi.

Målkonflikter och påverkan på marknaden

Egen regi innebär en målkonflikt i förhållande till stadens ambition att främja entreprenörskap och stödja näringslivets utveckling, eftersom volymer flyttas från marknaden till internt utförande. Marknadspåverkan behöver därför bedömas utifrån omfattning och hur volymförändringen fördelas mellan leverantörer.

Vid införande av egen regi i liten skala (till exempel scenario 1a och 2a med 10 fordon) bedöms påverkan som marginell, då förändringen är liten i relation till total trafik och ligger nära den variation som leverantörer redan hanterar i offentlig upphandling.

Vid större övertagande (till exempel 40% i egen regi som i scenario 1c och 2c) kan påverkan vara begränsad om volymreduktionen sprids över flera leverantörer. Samtidigt är det viktigt att notera att marknaden är pressad med generellt låga marginaler och plattformsföretag så som Uber och Bolt pressar priserna ytterligare i branschen. Marknaden kan delas upp i taxiföretag och företag som endast kör serviceresor. Ser man till den lokala marknaden för företag som enbart kör serviceresor i Göteborg har staden en stor påverkan på marknaden och att ta över 40

% i egen regi skulle kunna påverka trafikföretagens marginaler och intresset från seriösa anbudsgivare. Detta är något som Västtrafik lyft i intervju och ser det som en farhåga att de kan bli påverkade om Göteborgs stad går över till delvis egen regi.

Värt att notera är att vid offentlig upphandling står leverantörer alltid inför risken att volymer förändras eller att de tappar uppdrag vid nästa upphandling. Övergång till egen regi i större utsträckning kommer behöva ske i samband med att gällande avtal går ut. Delvis egen regi kan därför, ur leverantörsperspektiv, i många fall likna andra volymförändringar som uppstår över tid.

Sett till arbetsmarknaden kan underleverantörer och förare påverkas av minskade volymer. Samtidigt kan delar av denna kompetens förflyttas till stadens egen verksamhet genom rekrytering, vilket innebär att påverkan på arbetsmarknaden i praktiken handlar mer om omställning än om en nettoförändring i efterfrågan på förare.

Övriga effekter: referenstrafik, beredskap, miljö och arbetsvillkor

Egen regi skapar en referenstrafik, vilket bedöms stärka förutsättningarna för innovation och mer träffsäker kravställning i kommande upphandlingar. Eget fordonsinnehav och anställda förare ökar även stadens beredskap.

Miljöeffekterna av egen regi bedöms som begränsade, eftersom ett byte av regiform inte påverkar det samlade transportbehovet, körsträckan eller antalet fordon i staden. Det ställs dessutom redan höga miljökrav på leverantörerna, bland annat krav på eldrivna personbilar i kommande avtal (vilket även är ett grundantagande i utredningen för egen regi). Ökad kontroll i egen regi kan potentiellt minska risken för bränsleavvikelser som förekommer i viss utsträckning idag, framför allt att fordon tankas med diesel i stället för HVO. På grund av utmaningar i rapporteringen av bränslekravet med enskilda bolag är det dock svårt att kvantifiera en eventuell minskad miljöpåverkan.

Arbetsrättsliga villkor följs upp genom stickprov, men att det är svårt att få helhetsbild över alla 800–1 000 förare. Kontroller visar på brister, i huvudsak hos leverantörer som anlitar underleverantörer. Göteborgs Stad bedöms kunna erbjuda villkor i nivå med eller bättre än de leverantörer som idag erbjuder bäst villkor, men helhetspåverkan av att ta in cirka 40 % av resorna i egen regi antas inte vara väsentlig, även om enskilda förare kan påverkas positivt. En kommunal anställning ses som trygg, vilket generellt bedöms underlätta rekrytering av fler kvinnor och kan därmed på sikt bidra till en mer jämställd bransch

6. Summering och slutsats

Samlad slutsats om effekter

Samtliga analyserade scenarier visar marginell påverkan på både kostnad och verksamhetsmässiga effekter, givet utredningens avgränsning till fast trafik.

- Kostnadspåverkan är generellt låg

    - Största kostnadsminskningen är scenario 2c med 8,1 mnkr (motsvarande 2,7 % av total omsättning).
    - Största kostnadsökningen är scenario 1c med 18,2 mnkr (motsvarande 6,2 % av total omsättning).
    - För övriga scenarier förändras nulägets totala trafikkostnad endast 0,0–1,4%.
- Kvalitet, sårbarhet samt social och miljömässig hållbarhet påverkas inte nämnvärt vid delvis egen regi.
- Målkonflikter kan uppstå kopplat till näringslivsutveckling men marknaden påverkas begränsat vid ett mindre övertagande. Vid större övertagande kan lönsamheten för leverantörerna och därmed intresset på marknaden minska. Värt att notera är att leverantörerna alltid står inför risken att inte bli tilldelade lika stora volymer i kommande upphandling.
- Egen regi kan ge värde genom referenstrafik (stöd för utveckling och bättre kravställning i kommande upphandlingar) och genom att stadens beredskap stärks när fler fordon finns tillgängliga vid kris eller krig.
- Större effekter skulle nås om helheten av resorna genomförs i egen regi eftersom även rörlig trafik då skulle påverkas, men tidigare utredning bedömer att detta blir för kostsamt för att vara ett realistiskt alternativ för staden.

Rekommendation - definiera syftet med egen regi och verifiera att det möts

Då fördelarna med delar av resorna i egen regi anses relativt små behöver Göteborgs stad tydligt definiera sitt syfte med egen regi och verifiera att detta möts innan beslut om egen regi fattas. Ökad kvalitet och minskad sårbarhet uppnås inte genom att endast ta in delar av resorna i egen regi. Referenstrafik uppnås och kan stärka stadens förmåga att ställa krav i kommande upphandlingar samt sänka tröskeln för innovation. Om syftet inte möts med egen regi behöver andra åtgärder genomföras, se ”7. Alternativa åtgärder”.

Om staden beslutar att ta in delar av trafiken i egen regi rekommenderas att börja med scenario 1a eller 2a som en initial testfas. Upplägget möjliggör stegvis implementering med möjlighet till lärande, uppföljning och utvärdering innan nästa steg tas. Effekterna av 1a respektive 2a bedöms som likvärdiga och inget alternativ förespråkas därför över det andra. Förutsatt att testfasen ger önskad effekt kan verksamheten stegvis utökas till 1b/2b och därefter 1c/2c.

Fördelar med respektive scenario för testfasen:

- **Scenario 1a (10 rullstolsbussar):** kan köra alla passagerare vilket skapar mer flexibilitet, och kan användas för gruppresor/samåkning.
- **Scenario 2a (10 personbilar):** behöver inte byggas om vilket kan förkorta ledtid, bedöms enklare att rekrytera förare till och enklare att få kvinnliga förare, samt högre andrahandsvärde om testfasen inte fortsätter.

Genomförbarhet och tidplan kopplat till avtal

Att införa serviceresor i egen regi är inte ett beslut som kan omsättas omedelbart, utan kräver ett implementeringsprojekt och praktiska förutsättningar såsom lokaler och parkeringsplatser, vilket bedöms driva lång ledtid. Kostnader i analysen har periodiserats över beräknad livslängd, men införandet medför initiala etableringskostnader (till exempel rekrytering, extrautrustning och iordningställande av lokaler).

Genomförandet påverkas dessutom av avtalstider. Kostnadsjämförelsen bygger på att egen regi kan ersätta upphandlad fast trafik, men nytt avtal för fast trafik gäller från februari 2027, förutsatt att pågående överprövning inte försenar uppstarten. Under avtalsperioden kan antal fordon inte minskas utan trafikföretagens godkännande. Avtalet kan tidigast sägas upp i februari 2031, förutsatt att avtalet startar 2027 och inte försenas av pågående överprövning, vilket innebär att större förändringar av upphandlade volymer tidigast kan genomföras då. En testfas med 10 fordon kan vara möjligt under avtalsperioden, men då krävs antingen överenskommelse med trafikföretagen eller att volymer i egen regi istället täcker volymer från rörliga trafiken, där nytt avtal börjar gälla juli 2028.

7. Alternativa åtgärder

Utredningen finner att dagens upplevda problem med serviceresor inte adresseras fullt ut av egen regi och att alternativa åtgärder bör övervägas för att adressera dessa.

Jämna ut högtrafiken över fler timmar

Leveransproblemen vid högtrafik uppstår till stor del på grund av höga toppar som försvårar planering och beläggning. En alternativ åtgärd är därför att genom verksamhetsstyrning försöka fördela behovet jämnare under morgon och eftermiddag, så att inte lika många resenärer behöver transporteras samtidigt. Till exempel kan tider för skolor eller daglig verksamhet justeras. En sådan utjämning bedöms kunna förenkla planeringen och förbättra kvaliteten i genomförandet. Genom överenskommelser mellan SMF och berörda förvaltningar finns redan idag möjlighet att i viss mån styra hämta- och lämningstider inom ramen för resevillkoren, även om detta ibland innebär avvägningar gentemot resenärernas önskemål om att resa vid en specifik tidpunkt.

Samarbeta med Regionen/Västtrafik

En hypotes är att resor inom Göteborg skulle kunna optimeras ytterligare om de samplanerades mellan Göteborgs Stad och Regionen/Västtrafik, eftersom båda är stora aktörer som kör resor inom samma geografi. En förflyttning av ansvar för serviceresor till Regionen/Västtrafik skulle minska antalet fordon på gatan och därmed ge positiva effekter, bland annat miljömässigt. En viktig förutsättning i resonemanget är att Västtrafiks högtrafik inte överlappar helt med Göteborgs Stads, vilket i teorin kan möjliggöra effektivare utnyttjande av resurser.

Se över avtalet för rörlig trafik

En stor del av utmaningarna inom serviceresor uppstår kopplat till avtalet för rörlig trafik. Den rörliga trafiken levererar inte som avtalat, vilket skapar fordonsbrist och inställda resor under högtrafik, samt lägre kvalitet och högre viten. Detta är redan ett område som arbetas med kontinuerligt inom stadsmiljöförvaltningen, men det är utmanande att hitta kostnadseffektiva lösningar.

Andra relevanta dokument från utredningen

Slutrapport - Utredning serviceresor i egen regi – *Fullständig slutrapport i PowerPoint*

Totalkostnadsanalys – Serviceresor – *Excelfil med totalkostnadsberäkningar per scenario*

2026-03-25