Trafikavdelningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2019-01-21

Ärende
TN 2018-1831

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Handläggare
Fredrik Cavalli-Björkman
08-686 3904
fredrik.cavalli-bjorkman@sll.se

Trafiknämnden
2019-02-19, punkt 8

Förslag till yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport nr 6 2018 Planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik avseende trafiknämnden

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna avger en projektrapport baserad på de granskningar som genomförts. Revisorerna granskar om trafiknämnden styr planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik så att nämnden uppfyller reglementets uppdrag att uppnå väl fungerande trafiklösningar i regionen och möjliggör att landstingets övergripande mål om en attraktiv kollektivtrafik nås.

Landstingsrevisorerna har överlämnat revisionsrapporten till trafiknämnden för yttrande vilket görs genom detta tjänsteutlåtande.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande samt projektrapport nr 6 2018, RK 2018-0015, TN 2018-1831-1, inkommen 20 december 2018

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta

att godkänna föreliggande förslag till yttrande samt översända detsamma till landstingsstyrelsens förvaltning.

Förslag och motivering

Nedan följer trafiknämndens yttrande över revisorernas rekommendationer

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör stärka den sammanhållande styrningen av planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik inom spårtrafiken så att planering, genomförande och utveckling görs utifrån ett helhets- och resenärsperspektiv.

Trafiknämnden genomför inom ramen för verksamhetsplan ett uppdrag avseende trafikpåverkande åtgärder som är ett samarbete inom trafikförvaltningen mellan trafikavdelningen, strategisk utveckling och investeringsprojekt. Uppdragets mål är att större trafikpåverkande aktiviteter under de närmast kommande åren ska identifieras och att en planerings- och kommunikationsplan tas fram för respektive åtgärd. Uppdraget syftar förutom att beakta effekterna för resenärerna till att eftersträva en enhetlig process för hanteringen av den planerade ersättningstrafiken.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör stärka kontroll och uppföljning för att säkerställa att planerad ersättningstrafik utförs i enlighet med beställning.

I huvudsak är ersättande fordon utrustade med samma typ av utrustning som ordinarie bussar så det föreligger samma möjlighet till kontroll som för övrig trafik. Trafiknämnden vill även uppmärksamma revisorerna på att benägenheten att rapportera in brister i ersättningstrafiken är väsentligt högre än för ordinarie busstrafik. Med en utvecklad plan för ersättningstrafik, kommer i än större utsträckning de ersättande fordonen ge möjlighet till kontroll och uppföljning. Erhållen rapportering för ersättningstrafik avviker inte på något vis ifrån hur den ordinarie busstrafiken rapporteras. Därtill görs alltid systematiska resenärsenkäter i samband med planerad ersättningstrafik. Således anser nämnden att möjligheten att följa upp utfallet av beställd ersättningstrafik är tillräcklig.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör stärka förutsättningarna för att planerad ersättningstrafik beställs till marknadsmässiga priser.

I relation till revisorernas rekommendation så vill nämnden lyfta fram att i den mån ersättningstrafiken handlas upp i konkurrens, det vill säga inte ingår i befintligt avtal, jämförs priser med priserna i befintliga avtal för att

säkerställa att pris och kvalitet är jämförbara med befintliga bussavtal och därmed marknadsmässiga.

Trafikförvaltningen planerar därutöver att närmare analysera konsekvenser av en mer systematik konkurrensutsättning av planerad ersättningstrafik.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att Trafikförvaltningens ledning bör tydliggöra ansvar för beslut om beställning av ersättningstrafik och säkerställa att gällande beslutsordning följs samt att beslut dokumenteras enligt instruktion i beslutsordning.

Den bakomliggande orsaken till avstängningen är oftast att våra projekt har fått i uppdrag, genom beslut av trafiknämnden, att genomföra en investering. Beslutet kräver avstängning.

För att kunna verkställa ovan beslut av trafiknämnden behöver avstängningar av spårtrafik ske. Det görs då en avbeställning av trafikproduktion med spår i enligt med det upphandlade trafikavtalet. Till följd av avstängningen görs en bedömning av behov av ersättningstrafik. Vid sådant behov av planerad ersättningstrafik sker såväl beställning av trafik som beställning av ersättningstrafik med buss med tillämpning av regleringar i respektive trafikavtalet. Detta är således avtalstillämpning. Att värdena i sig uppgår till höga belopp gör inte att beslutsordningen överträds då vår bedömning är att detta ses som verkställighetsbeslut (förutsatt att besluten är inom budget).

Caroline Ottosson
Förvaltningschef

Fredrik Cavalli-Björkman
Chef trafikavdelningen

PROJEKTRAPPORT NR 6/2018

Planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Kort om rapporten

De närmaste årtiondena pågår omfattande investerings- och underhållsåtgärder i länets transportsystem och därmed avstängningar i väg- och spårnätet. Att genomföra åtgärderna med så liten påverkan som möjligt för resenärerna ställer stora krav på framförhållning och planering. Granskningen har visat att trafiknämnden bör stärka den sammanhållande styrningen av planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik inom spårtrafiken så att planering, genomförande och utveckling görs utifrån ett helhets- och resenärsperspektiv. Kontroll och uppföljning för att säkerställa att planerad ersättningstrafik utförs i enlighet med beställning bör också stärkas. Vidare ser revisionen en risk att nämnden inte erhåller marknadsmässiga priser för den planerade ersättningstrafiken. Nämnden bör därför stärka förutsättningarna för att planerad ersättningstrafik beställs till marknadsmässiga priser.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2018-12-18 RK 2018-0015

Trafiknämnden

Projektrapport 6/2018
Planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2018-12-18 att uppdra till kontoret att överlämna rapporten trafiknämnden för yttrande senast 2019-02-19.

Förslag till beslut

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämndens styrning och kontroll av planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik inte är helt tillräcklig.

Revisorerna vill till trafiknämnden särskilt framhålla att den sammanhållande styrningen av planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik inom spårtrafiken bör stärkas så att planering, genomförande och utveckling görs utifrån ett helhets- och resenärsperspektiv. Nämnden bör även stärka kontroll och uppföljning för att säkerställa att planerad ersättningstrafik utförs i enlighet med beställning. Vidare bör nämnden stärka förutsättningarna för att planerad ersättningstrafik beställs till marknadsmässiga priser.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Turid Stenhaugen
Ordförande

Arnette Carlstedt
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

2 Utgångspunkter för granskningen 3
2.1 Motiv till granskningen 3
2.2 Revisionsfråga 3
2.3 Avgränsning 3
2.4 Bedömningsgrunder 4
2.5 Metod 4

3 Övergripande styrning 6
3.1 Styrdokument 6
3.2 Bedömning 7

4 Planering av spårtrafikstörningar och ersättningstrafik 7
4.1 Det interna planeringsarbetet 7
4.2 Extern samverkan 11
4.3 Bedömning 12

5 Beslut och beställning av ersättningstrafik 13
5.1 Planerad ersättningstrafik i trafikavtalen 13
5.2 Rutiner för beslut/beställning av ersättningstrafik 14
5.3 Bedömning 15

6 Uppföljning och erfarenhetsåterföring 15
6.1 Uppföljning av genomförda spårtrafikstörningar 15
6.2 Erfarenhetsåterföring inför nya avtal 16
6.3 Bedömning 17

1 Slutsatser och rekommendationer

De närmaste årtiondena pågår omfattande investerings- och underhållsåtgärder i länets transportsystem och därmed avstängningar i väg- och spårnätet. Att genomföra åtgärderna med så liten påverkan som möjligt för resenärerna ställer stora krav på framförhållning och planering. Revisionen har därför granskat om trafiknämnden styr planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik så att väl fungerande trafiklösningar möjliggörs och landstingets övergripande mål om en attraktiv kollektivtrafik nås.

Trafiknämnden har fastställt att störningar i kollektivtrafiken ska minimeras så att konsekvenserna för resenärerna blir så små som möjligt. Revisionen bedömer att nämndens styrning behöver stärkas för att detta ska kunna uppnås. Bland annat behöver nämnden utveckla en samlad övergripande planering av spårtrafikstörningar och ersättningstrafik. Revisionen konstaterar att planeringen idag främst handlar om enskilda spårtrafikstörningar. Det finns därmed risk för suboptimering i planering och hantering av planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik.

Granskning visar att den interna samordningen gällande spårtrafikstörningar och planerad ersättningstrafik till stor del bygger på personliga kontakter. Det delade ansvaret mellan avdelningar och sektioner leder till att det är oklart vilken funktion som har det övergripande ansvaret för planering av ersättningstrafik. Det innebär att det finns risk för att tillgängliga resurser inte används effektivt samt att prioriteringar och förbättringar inte görs utifrån ett helhets- och resenärsperspektiv. Förvaltningen bör därför ta fram dokumenterade rutiner och processer, inklusive roller och ansvar, för sitt interna arbete.

Revisionen bedömer att det finns risk att nämnden inte säkerställer marknadsmässiga priser för den planerade ersättningstrafiken. I nuvarande avtalskonstruktion i några gällande avtal ser revisionen möjligheten att priser och villkor för den planerade ersättningstrafiken kan styras av trafikutövaren. Eftersom det är nämnden som ska stå för kostnaderna för den planerade ersättningstrafiken saknas dessutom enligt revisionen incitament för trafikutövaren att hålla nere kostnaderna i sin egen upphandling av underentreprenör och hantering av planerad ersättningstrafik. Revisionen ser också allvarligt på att förvaltningens beslutsordning inte följts vad gäller beslut och beställningar av planerad ersättningstrafik. Det är inte tydligt inom förvaltningen vilken funktion som ansvarar för beslut om beställning av ersättningstrafik. Hur beslut och beställningar dokumenteras varierar också. Revisionen bedömer därför att trafikförvaltningens ledning bör tydliggöra ansvar för beslut om beställning av ersättningstrafik och säkerställa att gällande beslutsordning följs samt att beslut dokumenteras enligt instruktion i beslutsordning.

Revisionen konstaterar att uppföljningen av beställd ersättningstrafik idag till stor del baseras på trafikutövarens rapportering samt kundsynpunkter. Revisionen menar därför att nämnden kan stärka formerna för kontroll och uppföljning för att säkerställa att planerad ersättningstrafik utförs i enlighet med beställning. Avsaknad av systematisk kontroll och uppföljning av beställd ersättningstrafik ökar riskerna för kvalitetsbrister, ineffektivitet och oegentligheter.

För att öka möjligheterna till kontinuerliga förbättringar och samtidigt minska sårbarheten vid personalförändringar menar revisionen att systematiska utvärderingar och analyser av spårtrafikstörningar samt ersättningstrafik bör genomföras. Dessa analyser skulle kunna bidra i det interna utvecklingsarbetet och utformandet av nya trafikavtal.

Revisionen bedömer sammanfattningsvis att trafiknämndens styrning och kontroll av planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik inte är helt tillräcklig. Det är därför enligt revisionen positivt att nämnden har påbörjat ett utvecklingsarbete kring den planerade ersättningstrafiken.

Rekommendationer:

- Trafiknämnden bör stärka den sammanhållande styrningen av planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik inom spårtrafiken så att planering, genomförande och utveckling görs utifrån ett helhets- och resenärsperspektiv.
- Trafiknämnden bör stärka kontroll och uppföljning för att säkerställa att planerad ersättningstrafik utförs i enlighet med beställning.
- Trafiknämnden bör stärka förutsättningarna för att planerad ersättningstrafik beställs till marknadsmässiga priser.
- Trafikförvaltningens ledning bör tydliggöra ansvar för beslut om beställning av ersättningstrafik och säkerställa att gällande beslutsordning följs samt att beslut dokumenteras enligt instruktion i beslutsordning.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Trafiknämnden (TN) ansvarar för fullmäktiges mål om en attraktiv kollektivtrafik och enligt reglementet ska nämnden uppnå väl fungerande trafiklösningar i regionen. På grund av omfattande investerings- och underhållsåtgärder i länets transportsystem de närmaste årtiondena kommer avstängningar i väg- och spårnätet vara betydande. Att genomföra dessa åtgärder med så liten påverkan som möjligt för resenärerna är komplext och ställer stora krav på framförhållning och planering av såväl spårtrafikstörningar som behov av ersättningstrafik. Det krävs också en väl fungerande samordning med externa aktörer t.ex. kommuner, trafikutövare, väghållare och ägare av infrastruktur.

Revisionen har mot denna bakgrund granskat om trafiknämnden styr planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik så att nämnden uppfyller reglementets uppdrag att uppnå väl fungerande trafiklösningar i regionen och möjliggör att landstingets övergripande mål om en attraktiv kollektivtrafik nås.

2.2 Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga:

Säkerställs intern styrning och kontroll av planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik så att fungerande trafiklösningar samt målet om en attraktiv kollektivtrafik uppnås?

Delfrågor:

• Hur säkerställs att tillräckliga förutsättningar finns för planering och genomförande av planerade spårtrafikstörningar samt ersättningstrafik?

• Hur är processer, roller, ansvar och befogenheter för planerade spårtrafikstörningar samt ersättningstrafik fördelade, definierade och dokumenterade?

• Hur bedrivs intern och extern samordning av planering och genomförande av planerade spårtrafikstörningar samt ersättningstrafik?

• Hur sker uppföljning och analys samt erfarenhetsåterföring av planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik?

Ansvarsprövningen avser trafiknämndens arbete mot fullmäktiges mål om en attraktiv kollektivtrafik samt om nämnden uppfyller reglementets uppdrag att uppnå väl fungerande trafiklösningar i regionen genom planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik.

2.3 Avgränsning

Granskningen har inriktats mot trafiknämndens interna styrning och kontroll vad gäller *planerade* spårtrafikstörningar och ersättningstrafik med buss. Med planerad

spårtrafikstörning och ersättningstrafik avses i denna granskning sådan störning eller avstängning med ersättningstrafik som har kunnat förutses och planerats. I motsats till den oplanerade ersättningstrafiken som uppstår utifrån oförutsedda händelser och med kort varsel. Således har inte den oplanerade ersättningstrafiken varit en del av granskningen. Planeringen av spårtrafikstörningar inom pendeltåg är en särskild process som hanteras av Trafikverket och har inte ingått i granskningen. Genomgång av fyra spårtrafikavtal (tunnelbane- (E 17), pendeltågs- (E 24) och lokalbaneavtal (E20, E21)) samt reinvesteringsprojekt utbyte av plattformar Gullmarsplan har ingått i granskningen.

2.4 Bedömningsgrunder

- Av **kommunallagens 6 kap. §6** framgår att nämnder och styrelser ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnder och styrelser ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- Trafiknämnden ansvarar för **fullmäktiges långsiktiga mål** Attraktiv kollektivtrafik i ett hållbart transportsystem (SLL Mål och budget 2018, LS 2017 - 0452). Kollektivtrafiken i Stockholms län ska vara tillgänglig och attraktiv så att fler reser med kollektiva färdmedel. Målet innebär bl.a. att det ska vara enkelt att resa kollektivt. Betydelsefulla faktorer är bl.a. restid, pris, trafikinformation och ett positivt bemötande.
- Trafiknämnden har enligt **reglementet** (SLL:s reglemente för landstingsstyrelse och nämnder LS-S-1076759 §40) ansvaret för strategiska och övergripande frågor hänförliga till den regionala kollektivtrafiken och uppföljningen av verksamheten. Nämnden ansvarar för landstingets trafikplanering och för att förslag till regionala trafikförsörjningsprogram utarbetas. Nämnden ska säkerställa samverkan med närliggande kommuner och landsting, angränsande läns regionala kollektivtrafikmyndigheter och med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer för att uppnå väl fungerande trafiklösningar i regionen.
- Enligt det **regionala trafikförsörjningsprogrammet (TFP) för Stockholms län** (LS 2017–0540) är samverkan mellan länets aktörer den absolut viktigaste förutsättningen för måluppfyllelse. Inom målet Attraktiv region i TFP framgår att fokusområdet Pålitligt handlar om transparens, förutsägbarhet och samsyn i planering och drift av kollektivtrafiken och bygger på samverkan mellan länets aktörer.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Representanter för ett antal avdelningar, sektioner och funktioner som deltar i styrning, planering, genomförande och uppföljning av spårtrafikstörningar och ersättningstrafik inom trafikförvaltningen har intervjuats. Även intervjuer med trafikutövare inom

spårtrafiken har genomförts. Vidare har granskning och intervjuer skett inom ramen för reinvesteringsprojekt ”utbyte av plattformar Gullmarsplan”.

Även samordningen med externa aktörer har granskats genom intervjuer med trafikutövare. Samordning med andra intressenter, som t.ex. kommuner, väghållare och ägare av infrastruktur, har granskats översiktligt genom olika utredningar som genomförts av trafikförvaltningen samt utifrån nämndens styrdokument, processer och rutiner m.m.

Granskningen har genomförts av projektledare Dennis Andersson och projektmedarbetare Jakob Hallén på landstingets revisionskontor.

3 Övergripande styrning

3.1 Styrdokument

Trafiknämndens *trafikstrategi*[1] beskriver övergripande principer för planering och samverkan samt avvägningar kring utbud och efterfrågan i ett ”hela resan”-perspektiv[2]. Strategin ska ge vägledning i arbetet med att uppnå regionens övergripande mål för kollektivtrafiken. Av strategin framgår bl.a. att störningar i kollektivtrafiken ska minimeras. Och vidare att ”detta ställer bland annat krav på att drift- och underhållsåtgärder i gatu- och vägnätet ska hålla en hög och jämn kvalitet”. Nämnden ska verka för att planerade väg- och gatuarbeten samt större infrastrukturprojekt samordnas mellan olika aktörer så att konsekvenserna för resenärerna blir så små som möjligt. I sådana situationer ska framkomligheten inte försämras mer än för övriga trafikslag.

Trafikförvaltningens (TF:s) *riktlinje för planering av kollektivtrafiken (RiPlan)*[3] ska tillämpas i såväl trafikförvaltningens eget arbete som av externa intressenter såsom kommuner, Trafikverket etc. Enligt RiPlan ska planerad ersättningstrafik med buss tillämpas i samband med tillfälliga banavstängningar. Utgångspunkten är att en ersättande huvudlinje trafikerar samtliga stationer eller hållplatser som den ersätter. Av riktlinjen framgår även bl.a. att hela resan ska kunna utföras med en kombination mellan ersättningstrafik och ordinarie trafik. Ersättningstrafiken bör ha för resenären logiska byten till ordinarie trafik i båda riktningar. Det framgår även av riktlinjen att samtrafik mellan trafikslag ska beaktas.

I förvaltningens *arbetsordning*[4] finns ingen beskrivning av ansvar för planering och hantering av spårtrafikstörningar och ersättningstrafik. Avdelningen Investeringsprojekt (IP) ansvarar enligt arbetsordningen för att leda trafikförvaltningens program och projekt som tilldelats avdelningen att genomföra. Inom IP:s ansvarsområde ingår även att leda förvaltningen och vidareutvecklingen av TF:s projektmetodik.

Trafikavdelningens (TA) huvudansvar är enligt arbetsordningen att leverera trafik genom att förvalta affärer[5], vidmakthålla kollektivtrafikens infrastruktur och dess säkerhet samt att leverera operativa, trafiknära tjänster. I trafikavdelningens egna arbetsordning[6] framgår ett ansvar för sektion buss att samordna trafikpåverkan vid interna eller externa arbeten såsom ombyggnationer. Det framgår även att denna sektion leder det tvärfunktionella arbetet mellan trafikavdelningen och den strategiska avdelningen avseende trafikplaneringsfrågor generellt på kort och lång sikt. Arbetsordningen ger dock ingen bild av hur detta är kopplat till hantering av ersättningstrafik eller trafikpåverkande arbeten. Som framgår av avsnitt 4.1.1 nedan är det interna

[1] SL-S-664386
[2] Planeringen och driften av kollektivtrafiken ska ske med hänsyn till att resan från dörr till dörr – *hela resan* – ska fungera och upplevas enkel, oavsett byten på vägen och oavsett hur resenären kombinerar färdmedel.
[3] SL-S-419761
[4] TN-S-477387
[5] Exempelvis avtal med trafikutövare, underhållsleverantörer, kundtjänst- och trygghetstjänstleverantörer, hyresgäster, ombud och återförsäljare samt kommuner
[6] TN-S-650759

ansvaret för planerad ersättningstrafik enligt intervjuer kopplat till förvaltandet av respektive trafikavtal inom spårtrafiken.

Av granskningen framgår att det finns ett förslag till processbeskrivning kopplat till ersättningstrafik men att denna dels inte är fastställd, dels inte omfattar hela planeringsarbetet (se vidare avsnitt 4.1.5). Vidare innehåller förvaltningens program- och projekthandbok (PPH) vissa anvisningar gällande rutiner för planering av spårtrafikstörningar och ersättningstrafik (se vidare avsnitt 4.1.2).

3.2 Bedömning

Nämnden har i styrdokument fastställt att störningar i kollektivtrafiken ska minimeras så att konsekvenserna för resenärerna blir så små som möjligt. Revisionen bedömer dock att nämndens styrdokument inte tydliggör ansvar och roller för hur den interna samordningen och planeringen av planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik som helhet ska gå till för att minimera den totala påverkan för resenären.

4 Planering av spårtrafikstörningar och ersättningstrafik

Spårtrafikstörningar och ersättningstrafik behöver planeras både inom nämndens verksamhet och med andra aktörer. Arbetet med planerade spårtrafikstörningar kan i grova drag delas upp i två delvis överlappande delar, planering av formerna för störningen samt beslut och beställning av ersättningstrafik. Granskningen av trafiknämndens planeringsarbete presenteras i avsnitt 4 medan granskningen av beslut och beställning gällande ersättningstrafik hanteras i avsnitt 5.

4.1 Det interna planeringsarbetet

4.1.1 Övergripande ansvar och roller

Både trafikförvaltningen och trafikutövare inom spårtrafik är inblandade i arbetet med planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik. Trafikförvaltningen har en planerande och beställande roll genom det övergripande ansvaret för kollektivtrafiken. Trafikutövarna har ansvar att planera för och säkerställa att ersättningstrafik finns tillgänglig efter beställning från trafikförvaltningen. Hur detta ansvar praktiskt ska omhändertas framgår dock inte av avtal eller på annat sätt inom förvaltningen.

De intervjuade beskriver att planerade spårtrafikstörningar och ansvaret för ersättningstrafik i samband med dessa hanteras inom förvaltningens sektioner för järnväg och tunnelbana. Detta eftersom dessa sektioner förvaltar trafikavtalen inom spårtrafiken[7]. Sektion Buss förvaltar trafikavtalen inom den ordinarie busstrafiken och har enligt intervjuerna inget ansvar för ersättningstrafik som genomförs av andra sektioner. Inom de olika trafikslagssektionerna finns *affärsområdesansvariga* (AOA) som ansvarar för att leda uppföljning och vidareutveckling av ett eller flera trafikav-

[7] Pendeltåg, lokalbanor och tunnelbana

tal. Av rollbeskrivning framgår att AOA även har ett ansvar för beslut om trafikavstängningar och för ersättningstrafik relaterat till planerade trafikavstängningar. Detta ansvar framgår dock inte i något styrdokument, process eller rutin för styrningen av planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafiken. Därtill finns *affärsförvaltare* som är ansvariga för förvaltning och uppföljning inom specifika områden i avtalen såsom trafikproduktion, fordon och trafikinformation. Affärsområdesansvariga och affärsförvaltarna är involverade i dialogen med trafikutövarna om exempelvis störningar och ersättningstrafik.

4.1.2 Planeringen för investeringsprogram och projekt

Investeringsprogram[8] och -projekt (program/projekt) leds och hanteras av avdelningen investeringsprojekt (IP). Program- och projektstyrning sker med hjälp av förvaltningens projekt- och programhandbok[9] (PPH). Handboken är såväl ett stöd som ett styrande dokument för alla program och projekt inom förvaltningen.

Respektive program/projekt har en övergripande planering för när störningar beräknas ske. Denna planering behöver dock justeras allteftersom arbetet konkretiseras. Enligt uppgift fastställs sedan de exakta tiderna för trafikstörningarna i dialog mellan trafikavdelningen, trafikutövare och program/projektet. Samtidigt framkommer i intervjuer inom trafikavdelningen att informationsflödet om spårtrafikstörningar inte fungerar på ett bra sätt.

Enligt PPH ska ett flertal kontakter tas för att säkerställa drift och trafik. Det är dock inte tydligt i vilken ordning dessa kontakter ska tas. Exempelvis ska kontakt tas med underhållsentreprenörer för spåren. Vidare ska arbeten som förutsätter avstängningar eller annan trafikpåverkan anmälas i god tid för att trafikutövarna ska kunna planera långsiktigt för trafikstörningar och trafikförändringar. Enligt PPH ska projektet också kontakta TF:s trafiksamordnare på sektion buss genom att skicka information[10] om planerade störningar till en funktionsbrevlåda inom buss. Trafiksamordnarens uppdrag är enligt PPH att bevaka pågående och framtida projekt, både interna och externa, för att säkerställa kollektivtrafiken. Trafiksamordnaren ska även granska planering av ersättningstrafik och tillfälliga omläggningar av trafik. Någon skriftlig beskrivning över hur arbetet ska bedrivas och hur beslut ska fattas mellan de involverade avdelningarna och sektionerna finns inte. Enligt uppgift är det i praktiken berörd spårsektion (järnväg och tunnelbana) inom trafikavdelningen som ska planera, beställa och hantera trafiklösningen för ersättningstrafiken tillsammans med trafikutövaren.

Av granskning framkommer att tjänsten som trafiksamordnare inom bussektionen varit vakant under flera år. Enligt intervjuer pågår en översyn av funktionen för att

[8] Ett program består av olika projekt som har ett gemensamt mål alternativt ett gemensamt styrningsbehov
[9] SL-S-605317, Handboken hänvisar till rutiner, mallar, beskrivningar och checklistor och tillsammans utgör materialet den projektmodell som ska användas. Modellen beskriver bland annat planeringsarbetet avseende avstämnings- och beslutspunkter i projekt och program.
[10] Exempelvis projektnamn, preliminära start/slutdatum, område/sträcka som påverkas, omfattning, beroenden m.m. 18 mån innan avstängning ska mer definitiva datum finnas och 6 mån innan ska definitiva datum finnas enligt tjänsteanteckningen.

tydliggöra mandat och organisatorisk placering. Det är vidare oklart vem som ansvarar över funktionsbrevlådan. Enligt uppgift används inte funktionsbrevlådan utan programmen kontaktar istället direkt trafikansvarig för berörd spårsektion i samband med planering av trafikstörning. Investeringsavdelningen framhåller att trafikavdelningen har representanter i styrgrupperna för program/projekt och genom detta kan anses informerade om kommande aktiviteter. Det framgår dock inte av PPH eller annat styrdokument om information om trafikstörningar ska hanteras via styrgrupperna eller via direkt kontakt med berörd spårsektion.

4.1.3 Planeringen för underhåll och reinvesteringar

Även underhåll och mindre reinvesteringsprojekt ger störningar och behov av ersättningstrafik. Planering av kommande års underhåll och reinvesteringar hanteras inom sektionen InfraBEST (Bana, El, Spår och Tele). Underhållsleverantörerna[11] har ett ansvar för samordning av spårarbeten[12]. Av intervjuer framgår att det inom förvaltningen inte finns en samlad bild av störningar på kort och lång sikt och att underhållsleverantörerna därför inte har förutsättningar att fullt ut ta planerings- och prioriteringsansvaret enligt avtal.

Förvaltningens internrevision har i en rapport[13] konstaterat att planeringsfasen för reinvesteringsprocessen är för kort för att entreprenörerna och TF ska hinna med planering, beställning och utförande av projektering samt påföljande planering och upphandling av genomförandet.

4.1.4 Den övergripande planeringen

Granskningen visar att det inte finns någon sammanhållen övergripande process och planering för spårtrafikstörningar, dvs. hur planeringen av störningar från underhåll och reinvesteringar ska samplaneras med de störningar som planeras kopplat till program- och projektverksamheten. Detta orsakar enligt intervjuer problem i form av kort framförhållning när det gäller spårtrafikstörningar och ersättningstrafik. Enligt intervjuer får respektive spårsektion efterfråga information inför olika avstängningar. Granskningen visar att planeringen inför en spårtrafikstörning och planering av ersättningstrafik hanteras enskilt och isolerat inom respektive program/projekt och trafikslag. Det finns ingen central funktion som har ett utpekat ansvar att hålla ihop planering och samordning av spårtrafikstörningar och ersättningstrafiken. Utöver den enskilda kortsiktiga planeringen finns ingen tydlig process som hanterar mer taktiska och strategiska behov gällande ersättningstrafiken vilka kräver längre framförhållning, till exempel på några års sikt. Av intervjuer framkommer att det inte finns någon formell arbetsprocess eller ansvarsfördelning för att avgöra de sammantagna konsekvenserna för resenärerna. Tillvägagångssättet bygger på kunskap och erfarenhet hos enskilda handläggare samt deras personliga kontakter.

För operativa frågor kopplat till ersättningstrafiken finns ett samverkansforum som hanterar samverkan mellan sektionerna inom trafikavdelningen. I forumet deltar af-

[11] De entreprenörer som utför spårarbets- och transportplaneringen på banorna.
[12] INS-0004 Trafik- och produktionspåverkande aktiviteter i anslutning till spåranläggningar
[13] Granskning av intern styrning och kontroll vid outsourcing av underhåll UH2012TN 2017–0574

färsförvaltare från de olika trafikslagen. Forumet har ingen formell uppdragsbeskrivning, ingen utpekad funktion i planeringen för hantering av ersättningstrafik och omnämns inte heller i förvaltningens arbetsordning. Forumet förefaller i huvudsak fungera som informationskanal och forum för erfarenhetsutbyte mellan olika sektioner i det operativa arbetet med ersättningstrafik.

Revisionens granskning stämmer väl överens med den bild som framkommer i en intern utredning[14] av hur trafikförvaltningen arbetar med samordning av arbeten i transportinfrastrukturen. Av utredningen framgår att det inte gått att få någon entydig bild av hur samordning sker inom eller mellan olika avdelningar och sektioner. Det framkommer även att alla trafikslag arbetar på olika sätt med samordning av arbeten, som dessutom kan skilja sig åt mellan olika avtal.

4.1.5 Pågående utvecklingsarbete

Förslag till processbeskrivning
I trafikförvaltningens verksamhetsplan för 2017 fanns ett internt förvaltningsuppdrag kopplat till ersättningstrafik. Målet för uppdraget var att förbättra planeringsprocessen för ersättningstrafik. Detta i syfte att beskriva påverkan på kollektivtrafiken i sin helhet och därmed generera ett beslutsunderlag inför planeringen 2018.

Förvaltningen genomförde under 2016/17 en kartläggning av arbets- och beslutsflödet för ersättningstrafikplaneringen vilket under 2017 utmynnade i en beskrivning av processen för planering och genomförande av ersättningstrafik för spårtrafik. Vissa intervjuade menar att processen använts i planeringen medan andra menar att beskrivningen är en kartläggning som inte används i det direkta arbetet. Processen är inte känd av intervjuade trafikutövare eller i det projekt som särskilt granskats[15]. Processen har inte varit en del av den formella styrningen i PPH. Under granskningens gång har dock processen lagts till i PPH[16] men själva processen är ännu inte fastställd internt.

Revisionens granskning av förslaget till processbeskrivning visar att processen inte hanterar planeringsarbetet i sin helhet, dvs. en samlad planering, prioritering och koordinering av spårtrafikstörningar och ersättningstrafik. Processen fokuserar istället i huvudsak på det arbete som görs med att lösa ersättningstrafiken i enskilda fall. Processbeskrivning beskriver till stor del vad trafikutövarna ska genomföra och när förvaltningen ska delta eller fatta beslut[17]. Vilken funktion eller roll som ska fatta dessa beslut framgår dock inte. Hur den interna planeringen och hanteringen internt inom förvaltningen ska ske framgår inte.

Revisionen noterar även att riskanalyser och erfarenheter från tidigare spårtrafikstörningar inte ingår som en del i processen. Till processen finns också en checklista. Det framgår inte av checklistan, processen eller annan rutin vilken funktion som ansvarar och ska kontrollera punkterna på listan.

[14] Behovsanalys huvudtidplan – Kartläggning av nuläget 2017-10-06
[15] Utbyte av plattformar Gullmarsplan
[16] Oktober 2018
[17] Exempelvis initieringsbeslut och beslut ersättningslinje

Processen förutsätter vidare vissa ingångsvärden som ”fastställda planerade arbeten med påverkan på spårtrafik”. Någon sådan samlad information av planerade arbeten förefaller i praktiken att saknas (se ovan avsnitt och 4.2). Revisionen noterar slutligen att processen är utformad efter förutsättning att avrop av ersättningstrafik kommer ske från befintliga trafikutövare. Som framgår av avsnitt 5.1 stämmer dock inte detta med de förutsättningar som byggts in i trafikavtalen där nämnden enligt avtalen även har möjlighet att avropa eller upphandla annan trafikutövare för att planera och utföra ersättningstrafik.

Av granskningen framgår att ytterligare uppdrag att utveckla stabila processer för trafikplanering och ersättningstrafik har lämnats i verksamhetsplanen för 2018 samtidigt somt det första uppdraget, som lämnades 2017 ännu inte har slutredovisats. Det är oklart om det nya uppdraget har koppling till det föregående uppdraget eller om det i praktiken handlar om samma uppdrag. Det är således oklart om framtagen process (se ovan) kommer att utvecklas eller ersättas.

4.2 Extern samverkan

Trafiknämnden ska enligt reglementet säkerställa samverkan med närliggande kommuner och landsting, angränsande läns regionala kollektivtrafikmyndigheter och med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer för att uppnå väl fungerande trafiklösningar i regionen[18]. Behoven av kontakter och samordning med externa aktörer är stora när det gäller planerade spårtrafikstörningar. Exempelvis behövs en god framkomlighet för bussarna som utgör ersättningstrafik, vilket kräver bevakning och samordning med kommuner samt Trafikverket så att planerad ersättningstrafik inte hindras av vägarbeten.

Enligt PPH ska program/projekt genomföra en intressentanalys för att identifiera intressenter[19] som kan beröras av programmet. Det är dock inte tydligt hur denna analys kommer in i planeringen av spårtrafikstörningar och ersättningstrafik. Vid större avstängningar samverkar program/projekt enligt uppgift med kommuner och andra aktörer.

Det framgår i trafikavtalen att trafikutövarna ska samverka med andra intressenter i utförandet av sitt uppdrag. Trafikutövare tar enligt uppgift hänsyn till de avstängningar och störningar de känner till, men saknar övergripande information om alla trafikslagen.

[18] SLL:s reglemente för landstingsstyrelse och nämnder LS-S-1076759 §40
[19] Intressenter är personer, grupper eller organisationer som på något sätt påverkar eller påverkas av projektet.

4.2.1 Regional trafikgrupp (RTG)

För samverkan med externa aktörer gällande trafikstörningar och framkomlighet finns dessutom den regionala trafikgruppen (RTG). Denna grupp är ett beredande forum till styrgruppen i ett aktörssamarbete[20] rörande planering och åtgärder för regional framkomlighet. Den regionala trafikgruppen består av representanter för trafikförvaltningen, Stockholms stad, Trafikverket, Nacka kommun, Solna Stad och Trafik Stockholm[21]. Deltagarna ska registrera planerade arbeten på det primära spår- och vägnätet till den så kallade huvudtidplanen[22].

Det finns inte någon arbetsbeskrivning eller arbetsfördelning för förvaltningens deltagande i RTG. I en intern utredning[23] framkommer också att det saknas en gemensam syn inom förvaltningen på vilka funktioner som ska delta i RTG. Det är vidare inte tydligt vilken information dessa representanter ska förmedla till och från RTG, eller vilka interna krav som finns för uppgiftslämningen från programmen/projekten. Det finns inte heller några strukturerade former för hur information ska samlas in för att redovisas i RTG. Av utredningen framgår vidare att det finns förväntningar internt på att förvaltningens RTG-representanter ska samordna program/projekt eller uttala sig om prioriteringar, fastän sådan befogenhet inte finns. Därutöver tycks kännedomen internt inom förvaltningen om regional trafikgrupp och vem som samlar in information till huvudtidplanen vara relativt låg.

4.3 Bedömning

Revisionen bedömer att en samlad övergripande planering av spårtrafikstörningar och ersättningstrafik saknas eftersom planeringen främst handlar om enskilda spårtrafikstörningar. Det finns därmed risk för suboptimering i planering och hantering av planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik.

Revisionen konstaterar att den interna samordningen mellan avdelningar och sektioner gällande spårtrafikstörningar och planerad ersättningstrafik till stor del bygger på personliga kontakter och att det i delar av planeringsarbetet saknas dokumenterade rutiner och processer. Det delade ansvaret mellan avdelningar och sektioner leder till att det är oklart vilken funktion som har det övergripande ansvaret för planering spårtrafikstörningar och ersättningstrafik. Revisionen bedömer därför att roller och ansvar behöver förtydligas i nämndens styrning, planering och genomförande av spårtrafikstörningar och den planerade ersättningstrafiken. Detsamma gäller för den externa samverkan till exempel för deltagande i RTG.

[20] Överenskommelse rörande planering och åtgärder för regional framkomlighet mellan trafikförvaltningen, Trafikverket Region Stockholm, Stockholm stad, Solna stad samt Nacka kommun.
[21] Trafik Stockholm är Stockholms vägtrafikcentral för att främja framkomligheten på vägarna i regionen.
[22] Gemensam tidplan i aktörssamarbetet rörande planering och åtgärder för regional framkomlighet. Deltagande aktörerna ska registrera sina planerade trafikpåverkande arbeten på det primära väg- och spårnätet. Tidsperspektivet i huvudtidplanen är för de närmaste ett till tre åren, men med utblick mot tio år.
[23] Behovsanalys huvudtidplan – Kartläggning av nuläget 2017-10-06

För att täcka hela nämndens uppdrag finns behov av att utveckla processer och styrdokument för det interna arbetet kopplat till spårtrafikstörningar och planerad ersättningstrafik. Revisionen menar därför att det är positivt att förslag till processbeskrivning har tagits fram för planering och genomförande av ersättningstrafiken. Det är dock viktigt att processens status tydliggörs. Fokus i processen är i huvudsak inriktad på att lösa ersättningstrafiken i enskilda fall. Revisionen bedömer därför att processen i sin nuvarande utformning inte ger tillräckliga förutsättningar för att säkerställa planering och genomförande av ersättningstrafiken utifrån ett helhets- och resenärsperspektiv.

5 Beslut och beställning av ersättningstrafik

5.1 Planerad ersättningstrafik i trafikavtalen

Ansvaret för att tillhandahålla planerad ersättningstrafik regleras i trafikavtalen med respektive trafikutövare. Enligt tre av fyra granskade trafikavtal ska trafikutövaren vid beställning tillhandahålla planerad ersättningstrafik. Detta innebär att trafikutövaren i sin tur tecknar avtal med olika bussentreprenörer för att hantera krav på ersättningstrafik. För det fjärde avtalet finns inget krav på att tillhandahålla planerad ersättningstrafik[24]. Revisionen noterar att begreppet ”ersättningstrafik” inte används på ett enhetligt sätt i avtalen vilket gör att det inte är tydligt om det är planerad eller oplanerad ersättningstrafik som avses i olika skrivningar i avtalen.

För de tre trafikavtal som innehåller krav på tillhandahållande av ersättningstrafik visar granskningen att det för två av avtalen saknas specificerade priser för den planerade ersättningstrafiken. Enligt dessa avtal är det trafikförvaltningen som ska beställa och stå för de direkta kostnaderna för den planerade ersättningstrafiken. Det är dock inte definierat i avtal vad ”direkt kostnad” innefattar. Det ställs inga kvalitetskrav[25] på den planerade ersättningstrafiken i dessa avtal, exempelvis gällande säkerhet, viseringsutrustning, miljö eller om det ska gå att spåra bussar så att uppföljning och kontroll underlättas.

Av intervjuer framkommer att det saknas stöd för ekonomiska rimlighetsbedömningar (nyckeltal och referensvärden) av entreprenörernas offerter. Enligt uppgift finns dock stöd att tillgå inom förvaltningen. Detta framgår inte av någon rutin eller annat styrdokument. När priser saknas i avtalen blir det således upp till varje ansvarig att bedöma rimlighet av kostnader och trafikupplägg utifrån egen erfarenhet och kompetens. I intervjuer framkommer att det är svårt att fatta informerade beslut gällande ersättningstrafik med buss inom spårsektionerna eftersom kompetensen gällande upplägg, trafiksäkerhet, framkomlighet och kvalitetskrav främst finns inom sektion buss.

[24] E21: Med undantag för av beställaren årligen fastställda underhållsveckor då trafikutövaren ska planera för och utföra viss begränsad ersättningstrafik.
[25] Krav kopplat till tillgänglighet och fordonsålder finns omnämnda i vissa avtal.

Enligt avtalen har nämnden även en möjlighet att avropa eller upphandla annan trafikutövare för att planera och utföra ersättningstrafiken[26]. Granskningen visar dock att det inte finns några sådana ramavtal och att framförhållningen i planeringen är för kort för att det i praktiken ska vara möjligt att upphandla annan utförare. Dessutom saknas kriterier för bedömning av om ersättningstrafik ska avropas från trafikavtal eller hanteras på annat sätt.

5.2 Rutiner för beslut/beställning av ersättningstrafik

De generella ekonomiska befogenheterna regleras genom förvaltningens beslutsordning[27] som specificerar beloppsgränser för beslut av ekonomisk art. Av beslutsordningen framgår att de beslut/beställningar som anges i beslutsordningen ska dokumenteras. Revisionen har granskat beslut/beställning om ersättningstrafik med buss kopplat till ett antal planerade spårtrafikstörningar som skett under 2017 och 2018 inom samtliga spårtrafikslag. Granskning har skett av om beslut/beställning finns dokumenterade och om dessa har följt beslutsordningen.

I beslutsordningen[28] fastställs beloppsgränser för att göra beställning och avrop inom ramen för upphandlat avtal eller ramavtal. Under förutsättning att beloppet ryms inom ramen för beslutad program- eller projektbudget specificerar beslutsordningen följande beloppsgränser; programdirektör (30 mnkr), programledare (10 mnkr) respektive projektledare (5 mnkr). För övriga delar i förvaltningen gäller under förutsättning att beloppet ryms inom ramen för beslutad driftbudget följande beloppsgränser: avdelningschef (30 mnkr), sektionschef (10 mnkr) och affärsområdesansvarig TA (5 mnkr).

Revisionens stickprov visar att det inte finns några specifika beslut om trafiklösning/ersättningstrafik utan att beställningar hanteras som beslut. Revisionen har i tidigare granskning[29] konstaterat att det inte är tydligt hur beslut ska dokumenteras i program och projekt. Även denna granskning visar att inte finns någon dokumenterad beskrivning av hur beslut/beställning ska göras och hanteras. Det råder delade meningar mellan avdelningen Investeringsprojekt och Trafikavdelningen om var beslut om beställning av ersättningstrafik ska tas och var dokumentation ska finnas när det gäller beslut och beställningar som görs inom ramen för investeringsprogrammen. Enligt vissa intervjuer ska beslut om trafiklösning för ersättningstrafiken tas och dokumenteras av projekt/program medan beställning ska göras och dokumenteras av spårsektionerna. I andra intervjuer har framkommit att det är spårsektionerna som ska besluta och beställa ersättningstrafiken och program/projekt fastställer tiderna för avstängningen.

Revisionens stickprov visar vidare att beställningar hanteras olika inom spårtrafiksektionerna. Inom en av de tre granskade sektionerna saknas helt signerade beställningar. Enligt uppgift har beställningarna skett via mail till trafikutövaren. Beställningar upp till 45 mnkr har här beställts av funktioner med avsevärt mindre summor

[26] Se exempelvis E24 bilaga 3A.3 SL-2014-0784 s.7 och E17 bilaga 2A.1
[27] Beslutsordning för trafikförvaltningen TN-S-993215 revisionsnummer: 4 Fastställd: 2018-07-09
[28] Avsnitt 4 och 5.2
[29] Årsrapport trafiknämnden 2016

i beslutsmandat. För de andra två sektionerna finns signerade beställningar, men det är endast inom en sektion som beställningen följer beslutsordningen. Enligt intervjuade är uppfattningen att ansvariga handläggare kan lägga beställningar av ersättningstrafik utifrån ansvaret att förvalta avtalet och att belopp ligger inom tilldelad drift- eller investeringsbudget.

Samtliga granskade beställningar av ersättningstrafik har skett via trafikutövarens underentreprenörer, dvs. förvaltningen har i dessa fall inte använt möjligheten att utnyttja alternativ utförare för ersättningstrafiken. Granskningen visar vidare att beställningarna är olika utformade i såväl form som innehåll. I vissa fall hänvisas exempelvis till huvudavtalet medan en sådan hänvisning saknas i andra. Det varierar även i beställningarna vilka krav som ställts på bussar i ersättningstrafiken. I vissa fall framgår att avsteg gjorts, exempelvis från miljöklassning och att turistbussar kan användas. I andra fall framgår inte liknande information.

5.3 Bedömning

Revisionen konstaterar att det i två av fyra avtal dels saknas definition av ”direkt kostnad” och dels saknas specificerade priser. Detta i kombination med avsaknad av ramavtal och kort framförhållning medför, enligt revisionen, en risk att priser och villkor för den planerade ersättningstrafiken kan styras av trafikutövaren. Eftersom det är nämnden som ska stå för kostnaderna för den planerade ersättningstrafiken finns det inte heller enligt revisionen något incitament för trafikutövaren att hålla nere kostnaderna i sin egen upphandling av underentreprenör och hantering av planerad ersättningstrafik. Revisionen bedömer därmed att det finns en risk att nämnden inte säkerställer att priser för den planerade ersättningstrafiken konkurrensutsätts och att marknadsmässiga priser därför inte erhålls. Revisionen konstaterar också att avtalen inte reglerar kvalitetskrav för ersättningstrafiken och att enskilda beställningar av ersättningstrafik är olika utformade i såväl form som innehåll. Revisionen bedömer således att kvalitetskrav inte säkerställs på ett likartat sätt.

Revisionen ser allvarligt på att beslutsordningen inte följts vad gäller nämndens beslut/beställning av planerad ersättningstrafik samt krav på dokumentation. Det är inte heller tydligt inom förvaltningen vilken funktion som ansvarar för beslut om beställning av ersättningstrafik eller om beställning är att likställa med beslut. Revisionen bedömer därför att styrningen av hur beslut/beställning av ersättningstrafik ska hanteras bör stärkas.

6 Uppföljning och erfarenhetsåterföring

6.1 Uppföljning av genomförda spårtrafikstörningar

Uppföljningar av ersättningstrafiken kan ha stor påverkan på hur kommande uppdrag kan utformas, vilket också framgår i förvaltningens riktlinjer för trafikaffärer[30].

[30] Riktlinjer Trafikaffärer (SL-S-419772)

Erfarenheter av trafikupplägg m.m. är därför värdefullt att följa upp och dokumentera. Uppföljning av ersättningstrafiken ska enligt riktlinjerna ske utifrån avtal av ekonomiskt utfall och produktion, informationsinsatser, hur resandet har förändrats och hur ersättningstrafiken mottagits av resenärerna.

Frågor om ersättningstrafik generellt kan lyftas vid de forum för löpande uppföljning som finns mellan förvaltningen och trafikutövarna. I övrigt förlitar sig förvaltningen främst på trafikutövarens egen rapportering samt kundsynpunkter. Enligt uppgift sker dock kontroller ifall trafikutövaren rapporterar avvikelser eller om det inkommit många kundsynpunkter.

Granskningen har visat att det genomförs mätningar av kundnöjdhet (NKI) inom olika områden som en del i uppföljningen av trafikavtalen som helhet. Det genomförs dock inte några systematiska och specifika ersättningstrafikmätningar inom områden som kundnöjdhet, trängsel, flöden m.m. Enligt uppgift har det dock lagts fram önskemål inom förvaltningen att sådana ska kunna göras framöver.

Det är även oklart hur trafikförvaltningen följer upp de krav som entreprenörerna ska följa (enligt Riplan). I intervjuer framkommer att det är svårt för spårsektionerna att följa upp ersättningstrafiken med buss, dels eftersom det upplevs saknas resurser, dels eftersom kompetens för detta i huvudsak finns inom sektion buss.

Inom vissa större spårtrafikstörningar har utvärderingar genomförts av trafikutövaren. Någon systematisk rapportering och utvärdering från trafikutövarna kring genomförda spårtrafikstörningar med ersättningstrafik genomförs inte. Det är även oklart hur trafikutövarnas utvärderingar analyseras och hanteras internt av trafikförvaltningen i det fortsatta strategiska utvecklingsarbetet. Granskningen visar att någon systematisk analys och sammanställning av erfarenheter från planerade spårtrafikstörningar över trafikslagen inte genomförs.

6.2 Erfarenhetsåterföring inför nya avtal

Granskningen visar att erfarenhetsåterföring inför nya avtal sker i form av intervjuer i de studier[31] som genomförs inför ny upphandling. Eftersom trafikavtal ofta löper mellan 8–10 år innebär detta att det kan gå lång tid innan information om eventuella behov av förändring i avtal kan lämnas. Det är då risk att personal med information och erfarenheter har slutat. Någon formaliserad process för hur erfarenheter systematiskt ska dokumenteras och analyseras för att kunna föras vidare till nya avtal finns inte, vilket revisionen även tidigare konstaterat[32]. Enligt uppgift sker erfarenhetsåterföring löpande operativt i de investeringsprogram som ofta löper över flera år och innehåller ett antal spårtrafikstörningar under programmens genomförande. Av granskning framgår dock att denna erfarenhetsåterföring inte tillvaratas systematiskt i arbetet inför framtagande av nya avtal. I intervjuer lyfts även risker kring att kompetens och kunskap om avstängningar, trafikanalyser[33] och ersättningstrafik byggs

[31] Trafikaffärsprocessen är uppdelat i faserna utredning, upphandling, uppstart och förvaltning. Utredningsfasen är uppdelad i behovsanalys och planeringsstudie.
[32] Årsrapport trafiknämnden 2016
[33] Trafikanalyser används för att analysera trafik- och resandemönster. De kan användas för att få en bra överblick över nuläget, beskriva eventuella brister, beskriva olika lösningar eller

upp hos trafikutövarna, men inte på samma sätt inom nämndens förvaltning av verksamheten.

6.3 Bedömning

Revisionen konstaterar att uppföljningen av beställd ersättningstrafik idag till stor del baseras på trafikutövarens rapportering samt kundsynpunkter. Revisionen bedömer att nämnden behöver stärka formerna för kontroll och uppföljning som säkerställer att planerad ersättningstrafik utförs i enlighet med beställning. Det finns exempelvis inga rutiner för hur kontroll och uppföljning ska ske av olika säkerhets- och miljöaspekter. Avsaknad av systematisk kontroll och uppföljning av beställd ersättningstrafik ökar riskerna för kvalitetsbrister, ineffektivitet och oegentligheter.

Revisonen anser även att nämnden bör genomföra och systematiskt tillvarata analyser av tidigare störningar i det interna utvecklingsarbetet och utformandet av nya trafikavtal. Detta i syfte att öka möjligheterna till kontinuerliga förbättringar och samtidigt minska sårbarheten vid personalförändringar. En sådan analys skulle även kunna förbättra de interna processerna och ansvarsfördelningen inom förvaltningen.

Revisionen kan vidare konstatera att den erfarenhetsåterföring som sker inför nya trafikavtal kopplat till planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik är muntlig och därmed i hög grad personberoende. Sammantaget bedömer revisionen att nämnden inte säkerställer en tillräcklig systematisk och dokumenterad erfarenhetsåterföring inför upphandling av nya trafikavtal. Det innebär att eventuella brister i befintliga avtal riskerar att överföras i nya avtal.

konsekvenser eller komma fram till lämplig dimensionering. Resultatet av trafikanalysen påverkas i hög grad av vilken lösning som studeras och vilka antaganden som görs.

Vad gör Landstingsrevisorerna?

Landstingsrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av landstingets nämnder och bolagsstyrelser. Revisionsuppdraget är det största inom kommunal verksamhet.

Att vara revisor är ett förtroendeuppdrag vars syfte är att med oberoende, saklighet och integritet främja, granska och bedöma verksamheten. Den övergripande uppgiften för revisorerna är att granska hur nämnder och styrelser tar sitt ansvar. De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och ytterst medborgarnas instrument för den demokratiska kontrollen. De har därmed en viktig funktion i den lokala självstyrelsen.

Ledamöter i nämnder och styrelser ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, anställda och uppdragstagare genomför verksamheten. I ansvaret ingår att genomföra en ändamålsenlig verksamhet utifrån fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och med en tillräcklig intern kontroll samt att upprätta rättvisande räkenskaper.

I årsrapporter för nämnder och styrelser sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhetsrevisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna finns på Landstingsrevisorernas hemsida www.sll.se/rev. De kan också beställas från revisionskontoret. Det går även att prenumerera på Landstingsrevisorernas nyhetsbrev Nytt från landstingsrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna.rev@sll.se.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)
Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se
Hemsida: www.sll.se/rev
Org.nr: 232100-0016