PROJEKTRAPPORT NR 3/2017

Trafiksäkerhetsarbetet inom den vägbundna kollektivtrafiken

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2017-09-27 RK 2017-0035

Trafiknämnden

Projektrapport 3/2017
Trafiksäkerhetsarbetet inom den vägbundna kollektivtrafiken

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade 2017-09-27 att överlämna rapporten till trafiknämnden för yttrande senast 2018-02-01.

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämndens trafiksäkerhetsarbete inom den vägbundna kollektivtrafiken kan stärkas. Stockholms läns landsting har beslutat att riksdagens mål för trafiksäkerhetsarbetet inom vägtrafiken, den så kallade nollvisionen, ska gälla för all trafikverksamhet som bedrivs i egen regi eller på entreprenad. Granskningen visar att trafiknämnden hittills har utvecklat trafiksäkerheten främst inom den spårbundna kollektivtrafiken.

Revisorerna vill till trafiknämnden särskilt framhålla vikten av att säkerställa att nämndens beslutade trafiksäkerhetspolicy tillämpas av alla upphandlade entreprenörer, oavsett kollektivtrafikslag. Nämnden bör också vara delaktiga i framtagande av trafiksäkerhetsmålen för respektive kollektivtrafikslag och löpande följa upp målen för att kunna säkerställa en tillräcklig intern styrning och kontroll.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Turid Stenhaugen
Ordförande

Anette 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

Kort om rapporten

Stockholms läns landsting har beslutat att riksdagens mål för trafiksäkerhetsarbetet inom vägtrafiken, den så kallade nollvisionen, ska gälla för all trafikverksamhet som bedrivs i egen regi eller på entreprenad. Revisionens granskning har visat att trafiknämndens trafiksäkerhetsarbete främst har inriktats mot den spårbundna kollektivtrafiken. Revisionen bedömer därför att trafiknämnden bör säkerställa att trafiksäkerhetspolicyn tillämpas av alla upphandlade entreprenörer, oavsett kollektivtrafikslag. Vidare bedömer revisionen att nämnden bör fastställa trafiksäkerhetsmål för den vägbundna kollektivtrafiken.

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

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

3 Strukturen för trafiksäkerhetsarbetet 5
3.1 Definition trafiksäkerhet 5
3.2 Specifika säkerhetsfunktioner 5
3.3 Strategisk planering för trafiksäkerhet 7
3.4 Styrdokument för trafiksäkerhet 9
3.5 Revisionens bedömning 10

4 Trafiksäkerhet i nämndens avtal och avtalsuppföljning 12
4.1 Ansvarsfördelning för trafiksäkerhet i trafikavtalen 12
4.2 Revisionens bedömning 12
4.3 Avtal och avtalsuppföljning - busstrafiken 13
4.4 Revisionens bedömning 16
4.5 Avtal och avtalsuppföljning - särskilda kollektivtrafiken 16
4.6 Revisionens bedömning 17

5 Hantering av trafiksäkerhetshändelser 17
5.1 Hantering av trafiksäkerhetshändelser - busstrafiken 17
5.2 Hantering av trafiksäkerhetshändelser - särskilda kollektivtrafiken 19
5.3 Revisionens bedömning 19

1 Slutsatser och rekommendationer

Stockholms läns landsting har beslutat att riksdagens mål för trafiksäkerhetsarbetet inom vägtrafiken, den så kallade nollvisionen, ska gälla för all trafikverksamhet som bedrivs i egen regi eller på entreprenad. Revisionen har därför granskat hur trafiknämnden styr trafiksäkerhetsarbetet inom den vägbundna kollektivtrafiken så att landstingsfullmäktiges mål kan förverkligas.

Revisionens granskning visar att trafiknämnden har utvecklat trafiksäkerheten främst inom den spårbundna kollektivtrafiken. Av fullmäktiges trafikförsörjningsprogram och landstingsstyrelsens riktlinjer för säkerhet framgår det att trafiksäkerhetsarbetet ska gälla för alla kollektivtrafikslag. Revisionen ser positivt på trafikförvaltningens utvecklingsarbete av trafiksäkerheten, bland annat att trafiksäkerhetsmål ska tas fram för vägbunden kollektivtrafik, vilket sedan flera år tillbaka har funnits för spårtrafikområdet. Det kvarstår överlag en del arbete för nämnden med att stärka den interna styrningen och kontrollen av trafiksäkerhetsarbetet inom den vägbundna kollektivtrafiken.

Revisionen bedömer att ansvarsfördelningen mellan trafiknämnden och de vägbundna trafikentreprenörerna är tydlig när det gäller ansvaret i händelse av en specifik olycka. Av kollektivtrafiklagen, men också av fullmäktiges riktlinjer för säkerhet och trafikavtalen inom busstrafiken, framgår det att nämnden har det övergripande ansvaret för att kollektivtrafiken är säker. Granskningen har visat att detta inte framgår av trafikavtalen inom den särskilda kollektivtrafiken. Revisionen menar att nämnden bör säkerställa i trafikavtalen att trafiksäkerhetspolicyn ska efterlevas av samtliga upphandlade entreprenörer.

Nämnden får i dagsläget inte någon skriftlig redovisning över trafiksäkerhetsläget inom den vägbundna kollektivtrafiken. Nämnden är inte heller delaktig i förvaltningens framtagande av trafiksäkerhetsmål för respektive kollektivtrafikslag. Revisionen bedömer att nämnden bör fastställa trafiksäkerhetsmålen för att kunna säkerställa en strategisk styrning som berör alla kollektivtrafikslag och som styr i riktning mot nollvisionen. Nämnden bör också ta del av uppföljning av målen för att vid behov kunna fatta nya beslut och säkerställa en tillräcklig intern styrning och kontroll inom trafiksäkerhetsområdet.

En av anledningarna till att nämnden inte får någon skriftlig information om trafiksäkerhetshändelser för den vägbundna kollektivtrafiken är att det inte finns någon tillförlitlig sammanställd statistik över antalet skadade, allvarligt skadade eller omkomna. Revisionen anser att det är viktigt att det finns någon form av tillförlitlig och kvalitetssäkrad information som underlag när trafiksäkerhetsmål ska tas fram för samtliga kollektivtrafikslag. Att det finns tillförlitlig statistik som underlag till målen poängteras också i det reviderade trafikförsörjningsprogrammet som fullmäktige väntas fatta beslut om hösten 2017.

Revisionen har i tidigare granskningar visat på svårigheter i trafiknämndens arbete när det gäller samordningen mellan trafikförvaltningens olika avdelningar. Revisionen anser att detta till viss del även gäller trafiksäkerhetsarbetet men att åtgärder

har vidtagits för att förbättra processerna. Däribland förstärkningen av samverkansgruppen Team Säkerhet som har till uppgift att säkerställa ett enhetligt arbetssätt för säkerhetsfrågor inom förvaltningen. Granskningen har bland annat visat att det finns otydligheter i vilket mandat teamet har. Med anledning av förvaltningens pågående utvecklingsarbete för säkerhet, där bland annat frågan om ansvarsfördelningen ska ses över, avser revisionen att följa arbetet för att se huruvida Team Säkerhet roll och ansvar förtydligas.

Granskningen visar att nuvarande avvikelsehanteringssystem för att analysera trafiksäkerhetshändelser inte fungerar fullt ut, till exempel används det inte för trafiksäkerhet inom den särskilda kollektivtrafiken. Revisionen bedömer att trafikförvaltningens ledning bör säkerställa att trafiksäkerhetshändelser från alla kollektivtrafikslag löpande sammanställs, återrapporteras och analyseras så att kunskaperna från händelserna kan användas som underlag i förbättringsarbetet.

Rekommendationer:

- Trafiknämnden bör säkerställa att trafiksäkerhetspolicyn tillämpas av alla upphandlade entreprenörer, oavsett kollektivtrafikslag.
- Trafiknämnden bör fastställa trafiksäkerhetsmål för den vägbundna kollektivtrafiken med utgångspunkt i fullmäktiges nollvision och löpande följa upp målen för att säkerställa en tillräcklig intern styrning och kontroll.
- Trafikförvaltningens ledning bör säkerställa att trafiksäkerhetshändelser från alla kollektivtrafikslag löpande sammanställs, återrapporteras och analyseras på ett sådant sätt så att kunskaperna från händelserna kan användas som underlag i förbättringsarbetet.

2 Utgångspunkter för granskningen

Stockholms läns landsting har beslutat att riksdagens mål för trafiksäkerhetsarbetet inom vägtrafiken, den så kallade nollvisionen, ska gälla för all trafikverksamhet som bedrivs i egen regi eller på entreprenad. Detta innebär att inga människor ska dödas eller skadas allvarligt till följd av landstingets trafik.

Trafiknämnden har fokuserat på trafiksäkerhetsarbetet inom den spårbundna kollektivtrafiken. Anledningen till det är att lagkraven som ställs för att bedriva spårbunden kollektivtrafik har utförligare och striktare säkerhetskrav på både beställare och entreprenör jämfört med kollektivtrafik på väg och vatten. Förstudien visade på att trafikentreprenörernas trafiksäkerhetspolicyer inom den vägbundna kollektivtrafiken[1] uppvisade stora variationer, vilket medför att det finns risk för att trafiknämnden inte kan säkerställa att ett enhetligt och systematiskt trafiksäkerhetsarbete utförs hos de upphandlade entreprenörerna. Vidare visade förstudien på att det finns risk för att ansvarsfördelningen när det gäller trafiksäkerhetsfrågor varierar beroende på hur trafikavtalen är utformade. Det framgick även av förstudien att inrapporteringen av trafiksäkerhetshändelser varierade mellan olika trafikentreprenörer. Därmed finns det en risk att trafiknämnden inte får all relevant information som möjliggör att trafiknämnden kan arbeta mot nollvisionen.

Revisionen har mot denna bakgrund granskat om trafiknämnden styr trafiksäkerhetsarbetet inom den vägbundna kollektivtrafiken så att landstingets mål om trafiksäkerhet kan förverkligas.

2.1 Revisionsfråga

Styr trafiknämnden trafiksäkerhetsarbetet inom den vägbundna kollektivtrafiken så att landstingsfullmäktiges mål om trafiksäkerhet kan förverkligas?

- Hur säkerställs det via strategisk planering, styrdokument och avtal att de vägbundna trafikentreprenörerna arbetar för ”nollvisionen”?
- Är ansvarsfördelningen mellan trafiknämnden och de vägbundna trafikentreprenörerna tydlig när det gäller trafiksäkerhet?
- Hur tas resultatet från analyser av händelser om hand för att minska risken för att händelsen upprepas och hur sprids kunskapen inom den egna verksamheten och till andra entreprenörer inom kollektivtrafiken?

2.2 Avgränsning

Granskningen har avgränsats mot att enbart granska trafiksäkerhet för den vägbundna kollektivtrafiken vilket innefattar buss och den särskilda kollektivtrafiken. Detta mot bakgrund av att nämnden redan har ett utförligare trafiksäkerhetsarbete inom den spårbundna trafiken. Eftersom delvis annan lagstiftning gäller för trafiken till sjöss avser revisionen att granska sjötrafiken separat vid senare tillfälle.

[1] Vägbunden kollektivtrafik innefattar både busstrafik och särskild kollektivtrafik. När särskilda kollektivtrafiken omnämns i rapporten berörs sjukresor, färdtjänst- och rullstolstaxi.

Revisionen har i tidigare rapporter[2] granskat hur nämnden arbetar med brandsäkerhetsarbetet och arbetet med att skydda anläggningar och fordon samt förebygga/förhindra obehörigt tillträdde till dessa. Revisionen har i en tidigare rapport även granskat hur nämnden arbetar för att öka tryggheten i kollektivtrafiken[3]. Dessa områden har därför inte berörts i granskningen.

För tillfället finns tolv aktiva trafikavtal för buss. Granskningen har granskat sex av dessa avtal, fördelat lika på de tre upphandlade entreprenörerna. Följande avtal har inkluderats i granskningen: E27 och E19B med Nobina som är giltigt till 2026 respektive 2021, E22 och E19 (delen som gäller för Huddinge, Botkyrka och Söderort) med Keolis som är giltiga till 2023/2027 respektive 2021, E16 och E20 med Arriva som är giltiga till 2019 respektive 2020/2021. Inom den särskilda kollektivtrafiken har granskningen granskat de pågående färdtjänst- och rullstolsavtalen.

2.3 Bedömningsgrunder

- **Nollvisionen** – Grunden för trafiksäkerhetsarbetet i Sverige om att ingen ska skadas allvarligt eller dö i vägtrafiken. Visionen beslutades i riksdagen 1997.
- **Lag (2010:1065) om kollektivtrafik -** 2 kap Regional kollektivtrafik om att SLL ansvarar för den regionala kollektivtrafiken.
- **Lag (1997:736) om färdtjänst** – 2 kap**.** Lagen hänvisar till 2010:1065 om att SLL ansvarar för den regionala kollektivtrafiken.
- **Policy och riktlinjer för säkerhet inom Stockholms läns landsting** (LS 2015-0093, LS 1407-0877) – Fastställer hur trafiksäkerhetsarbetet ska utformas i SLL.
- **Trafikförsörjningsprogrammet (LS 1207-0962) -** I programmet förmedlas att säkerheten i kollektivtrafiken ska förbättras. Däribland presenteras ett antal åtgärder för att öka säkerheten. Centrala åtgärder är att ta fram säkerhetsrutiner, genomföra säkerhetsrevisoner och utveckla samarbetet mellan de berörda parterna.

2.4 Metod

Granskningen har omfattat dokumentstudier samt intervjuer. Inom trafikförvaltningen har handläggare och chefer inom sektion buss och sektion färdtjänst på trafikavdelningen, säkerhetsdirektören på säkerhetsfunktionen, teamledare Team Säkerhet samt handläggare på TF Juridik och handläggare på projekt och upphandling (PU) intervjuats. Avstämningar har även gjorts med strategisk utveckling på trafikförvaltningen.

Vidare har i granskningen intervjuer genomförts med säkerhetsansvariga hos respektive bussentreprenör. En enkät har genomförts med kontaktpersoner för säkerhetsfrågor hos upphandlade aktörer inom den särskilda kollektivtrafiken.

---

[2] Landstingsrevisorerna, 9/2013, Skal- och tillträdesskydd inom kollektivtrafiken RK 201303-0010, Landstingsrevisorerna, 6/2009, Brandskyddsarbetet i kollektivtrafiken, RK 200908-62, Landstingsrevisorerna, Årsrapport trafiknämnden 2016

[3] Landstingsrevisorerna, 6/2012, Tryggt i kollektivtrafiken? RK 201203-0013

Granskningen har genomförts av projektledare Sebastian Kopp och projektmedarbetare Kristina Brismark på landstingets revisionskontor.

3 Strukturen för trafiksäkerhetsarbetet

3.1 Definition trafiksäkerhet

Utgångspunkten för trafiksäkerhet i landstinget är att ingen ska skadas allvarligt eller dödas till följd av kollektivtrafiken, den så kallade nollvisionen. Landstinget centralt har utöver att trafiksäkerhet ska inriktas mot nollvisionen inte definierat begreppet.

Av trafiknämndens trafiksäkerhetspolicy och via intervjuer med sektion buss och säkerhetsfunktionen inom trafikförvaltningen framgår det att trafiksäkerhet innebär att kollektivtrafiken ska färdas i en säker trafikmiljö där exempelvis fordonen ska vara säkra, där personal har relevant säkerhetkompetens och är alkohol- och drogfri samt där hållplatser är säkra. Inom sektion färdtjänst betonas det även att trafiksäkerhet innebär att hela resan ska vara säker, dvs. från det att chauffören hämtar till dess att chauffören lämnar av passageraren.

Trafiknämnden har separerat trygghetsfrågor från trafiksäkerhetsfrågor. Nämnden har antagit två separata policys för trygghet respektive säkerhet och två skilda sektioner inom trafikavdelningen omhändertar frågorna. Ansvariga för att följa upp trafiksäkerhetsfrågor och omhänderta trygghetsfrågor har inte heller någon formell samverkan. I intervjuer har det dock framgått att trafikentreprenörerna inom busstrafiken anser att trygghetsfrågor också inkluderas i trafiksäkerhetsarbetet. I trafikavtalen är det likaså kravställt att entreprenörerna ska ha en trafiksäkerhetspolicy som inkluderar både trafiksäkerhets- och trygghetsfrågor. I återrapporteringen av kundsynpunkter från kundtjänst till sektion buss för även säkerhets- och trygghetsfrågor samman under samma rubrik.

3.2 Specifika säkerhetsfunktioner

Organisatorisk inordnad i Ledningsstaben på trafikförvaltningen återfinns säkerhetsfunktionen som består av en säkerhetsdirektör och tre säkerhetsstrateger, två med inriktning mot spårtrafiksäkerhet och en med inriktning mot brandsäkerhet. Av arbetsordningen[4] framgår det att funktionen ansvarar för att övervaka att förvaltningen upprätthåller den säkerhetsnivå som föreskrivs. Vidare ansvarar funktionen för att genom kravställning mot avdelningarna strategisk utveckling (SU), projekt och upphandling (PU) och trafikavdelningen (TA) övervaka att de säkerhetsnivåer som gäller upprätthålls. Förslag på säkerhetsmål tas fram av säkerhetsdirektören och fastställs av förvaltningschefen.

Säkerhetsdirektören verkar i sin roll på direkt uppdrag av förvaltningschefen och rapporterar till denne. Av dokumentet *Säkerhetsansvariga inom trafikförvaltningen*[5] framgår det bland annat att direktören har mandat att styra och ställa krav,

[4] Arbetsordning – ledningsstaben, TN-S-477158
[5] Säkerhetsansvariga inom Trafikförvaltningen, SLDok-2015-00255

att stoppa pågående arbeten och begära in dokumentation. Vidare är direktören adjungerad i förvaltningens ledningsgrupp för att bland annat rapportera nyckeltal över säkerhetsläget, allvarligare säkerhetshändelser och förbättringsåtgärder inom säkerhetsområdet.

Utöver säkerhetsfunktionen finns även samverkansgruppen Team Säkerhet som ska säkerställa ett enhetligt arbetssätt för säkerhetsfrågor. Teamet består av handläggare från främst TA och PU och representanter från säkerhetsfunktionen. Däremot är inte handläggare från SU representerad i samverkansgruppen. Team säkerhets funktion är inte beskriven på förvaltningens intranät eller upptagen i förvaltningens arbetsordning[6].

Team säkerhet – vars teamledare rapporterar till sektionschefen för sektion järnväg inom trafikavdelningen - har tagit fram tre uppdrag för 2017 som godkänts av TA:s ledningsgrupp. Teamet ska ta fram en säkerhetsrapport per tertial. De ska stötta sektioner att ta fram mål inom säkerhetsområdet (se även i avsnitt 3.3.3) och ta fram strategiska måltal för 2030, dock enbart inom spårtrafiken. Slutligen ska de även delta i arbetet med att upphandla ett nytt avvikelsehanteringssystem (se närmare under rubrik 5.1).

Säkerhetsdirektörens rapportering till trafikförvaltningens ledningsgrupp utgår främst från informationen i Team Säkerhets säkerhetsrapport. Denna omfattar såväl säkerhet inom trafikavdelningens verksamhet, där spårtrafiken främst berörs , som inom projekt- och upphandlingsavdelningens verksamhet. Säkerhetsrapporten rapporteras inte till trafiknämnden.

3.2.1 Intern riskkartläggning

Trafikförvaltningen beslutade 2015 att en riskkartläggning skulle genomföras för att analysera hur säkerhetsarbetet, med inriktning mot brand- och trafiksäkerhet, är utformat och kan utvecklas. I kartläggningen intervjuades förvaltningen och främst entreprenörerna inom den spårbundna kollektivtrafiken samt underhållsleverantörerna till spårtrafiken.

Kartläggningen utmynnade i 39 rekommendationer som redovisades i november 2016 för förvaltningens ledningsgrupp. Rekommendationerna berör bland annat att säkerhetskulturen bör utvecklas, att samverkan bör stärkas, att rutinerna för kravställning bör utvecklas så att krav kan ställas på rätt nivå och att säkerhetsfunktionen bör ha en mer framträdande roll. Av förvaltningens interna verksamhetsplan framgår det att förvaltningschefen under 2017 ska se över ansvarsfördelning, roller, strukturer för samverkan och uppföljning samt implementering och utbildning för säkerhetsarbetet.

[6] Arbetsordning – trafikförvaltningen, TN-S-477387

3.3 Strategisk planering för trafiksäkerhet

3.3.1 Befintliga trafikförsörjningsprogrammet

I det av landstingsfullmäktige fastställda trafikförsörjningsprogrammet[7], som trafiknämnden tog fram, från 2012 anges de långsiktiga målen för all kollektivtrafik i länet. Ett av de övergripande målen i programmet är *effektiva resor med låg miljö- och hälsopåverkan* där ett av de nedbrutna målen är att säkerheten i kollektivtrafiken ska förbättras. Till målet finns inga mätbara indikatorer kopplade. För att förbättra säkerhet presenteras förslag på åtgärder som kan genomföras både på kort sikt och lång sikt.

Åtgärderna som presenteras för att öka säkerheten på lång sikt betonar bland annat att det är viktigt att följa upp och kontinuerligt utveckla säkerhetsarbetet med både tekniska hjälpmedel och utbildning, men också att ta fram säkerhetsrutiner och utveckla samarbetet mellan parter. Åtgärderna som finns för att förbättra säkerheten på kort sikt berör exempelvis att utreda och följa upp händelser av säkerhetskaraktär samt inkomna synpunkter från resenärer i samråd mellan landstinget, SL[8] och trafikentreprenörerna för att stärka erfarenhetsuppföljningen och säkerställa att olyckor och tillbud inte inträffar. Vidare framförs det att förvaltningen och entreprenörerna bör samordnas i frågor om säkerhet, inte minst när det gäller arbetsmiljön. Detta med anledning av att stress ofta anses som en viktig orsak till tillbud. Därutöver framgår det att säkerhetsnivåer kan revideras och tydliggöras i nya upphandlingar.

3.3.2 Reviderade trafikförsörjningsprogrammet

Ett nytt trafikförsörjningsprogram[9] har arbetats fram av trafiknämnden för fastställande av fullmäktige under hösten 2017. I det reviderade trafikförsörjningsprogrammet ges inga förslag, till skillnad från föregående program, på åtgärder för att förbättra säkerheten i kollektivtrafiken.

Av programmet framgår det att *säkert* är ett nytt fokusområde som följs upp genom en indikator som mäter antalet döda och allvarligt skadade i spårtrafiken. Indikatorn gäller enbart spårtrafiken eftersom det enligt programmet inte anses finnas tillförlitliga uppgifter för buss-, sjö- och särskild kollektivtrafik (se även kapitel 5). Under kommande programperioden[10] ska indikatorn utvecklas så att den omfattar all upphandlad kollektivtrafik.

3.3.3 Mål

Under 2017 har ett nytt övergripande säkerhetsmål antagits av förvaltningen. Målet är att ”antalet allvarliga skadade och omkomna till följd av TF:s verksamhet ska minska” och är baserat på indikatorn i det reviderade trafikförsörjningsprogrammet. Målet har konkretiserats genom att bland annat vägtrafik (buss och färdtjänst) och

[7] Trafikförsörjningsprogrammet, LS 1207-0962
[8] Genom samarbetsavtalet mellan SL och trafiknämnden har trafiknämnden övertagit det operativa och löpande ansvaret för verksamheten i SL. Se bl.a. landstingsrevisorernas Årsrapport 2013 Trafiknämnden inklusive Storstockholms lokaltrafik, RK 201305-0033.
[9] Beslut avseende reviderat Regional trafikförsörjningsprogram för Stockholms län, TN 2015-1721
[10] SLL har beslutat att trafikförsörjningsprogrammet ska revideras en gång per mandatperiod.

sjötrafik ska ta fram nedbrutna säkerhetsmål under 2017. Per idag finns det inga säkerhetshetsmål eller indikatorer för att följa upp trafiksäkerhetshändelser inom sektion buss eller sektion färdtjänst.

Enligt Team Säkerhets säkerhetsrapport är målet fastställt av säkerhetsdirektören och trafikavdelningens sektionschef. Enligt intervjuer är detta en felaktig skrivning i rapporten då målet har föreslagits av säkerhetsdirektören och fastställts av förvaltningschefen i enlighet med förvaltningens arbetsordning[11].

3.3.4 Utvecklingsplaner, riktlinjer och förstudier

Ansvaret för den strategiska och långsiktiga utvecklingen av kollektivtrafiken åligger sektionen SU. I sektionens arbetsuppgifter ingår det bland att ta fram utvecklingsplaner, riktlinjer och förstudier.

Utvecklingsplanerna ska ange inriktningar för nämnden. Syftet med planerna är att tydliggöra behov över tid och utgöra planeringsunderlag till beslut för bland annat budget. Riktlinjerna, vilka uppdateras kontinuerligt, ska utgöra grunden för den kravställande verksamheten. Förstudier tas fram inför samtliga trafikupphandlingar för att ange inriktningen på upphandlingen. I framtagandet av dessa dokument ska förvaltningens säkerhetsfunktion bistå med stöd för att säkerställa att säkerhetsfrågor omhändertas.

I utvecklingsplanen för buss[12] poängteras det att trafikförvaltningen ska verka för säkerhetshöjande åtgärder såsom systematiska inspektioner, erfarenhetsuppföljning för att se till att tillbud och olyckor inte inträffar samt kontinuerlig utbildning av trafikpersonal för ökad säkerhet. Det finns ingen tids-, kostnads- eller handlingsplan framtagen för att förtydliga hur åtgärderna ska genomföras. Granskningen visar att dessa åtgärder är ålagda trafikentreprenörerna genom trafikavtalen, detta framgår dock inte av utvecklingsplanen.

Av riktlinjerna för trafikaffärer[13] framgår det att trafikentreprenörerna ansvarar för säkerheten i den egna trafiken, men att alla trafikupphandlingar ska följa gällande säkerhetsregler, styrande dokument och aktuella krav för säkerhet. I riktlinjerna för fordon[14] preciseras det att säkerhetskraven på bussfordonen ska uppnå de branschgemensamma rekommendationerna, Buss 2014[15], som finns för bussfordon inom kollektivtrafiken.

Granskningen visar att samverkan mellan SU och säkerhetsfunktionen vid framtagandet av utvecklingsplaner och riktlinjer i första hand rör trafiksäkerhetsfrågor inom den spårbundna kollektivtrafiken. När det gäller förstudier uppger säkerhetsfunktionen att de inte varit delaktig i utformningen av någon förstudie inom busstrafiken eller den särskilda kollektivtrafiken. I de förstudier som granskningen har tagit

[11] Arbetsordning – trafikförvaltningen, TN-S-477387
[12] Utvecklingsplan Buss, SL-S-960094
[13] Riktlinjer Trafikaffärer, SL-S-419772
[14] Riktlinjer Fordon, SL-S-419756
[15] Buss 2014 Branschgemensamma funktionskrav på bussar version 1.3, Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik

del av för både buss och särskild kollektivtrafik[16] berörs inte heller trafiksäkerhetsfrågor. Enligt intervjuer finns det en informationsglapp mellan säkerhetsfunktionen och SU när det gäller planering av studier och hur de ska bemannas.

Trafikavdelningens arbetsordning[17] slår fast att god erfarenhetsåterföring mellan SU och TA är ett viktigt element för att utveckla trafiken. Granskningen har visat att den återkopplingen mellan TA och SU inte genomförs när det gäller det övergripande trafiksäkerhetsarbetet för vägtrafik, förutom inom specifika områden såsom fordonsutformning och tillgänglighet/framkomlighet. Bakgrunden till detta anses enligt intervjuer vara att ingen uppfattas ha ansvaret för att strategiskt utveckla trafiksäkerheten inom den vägbundna kollektivtrafiken på SU.

3.4 **Styrdokument för trafiksäkerhet**

3.4.1 Landstingets policy och riktlinjer för säkerhet

Landstingsfullmäktiges centrala policy och riktlinjer för säkerhet[18] reviderades i februari 2016. Av policyn framgår det att trafiksäkerhetsarbetet: ”… ska bedrivas så att alla åtgärder som vidtas för att sjö-, spår- och vägbunden kollektivtrafik samt landstingets övriga transporter, inklusive ambulansflyg ska vara säkra.” Detta konkretiseras genom att berörda nämnder och styrelser ska ha en trafiksäkerhetspolicy, mål och handlingsplan för trafiksäkerhetsarbetet samt bedömningskriterier för löpande utvärdering. Handlingsplanen och målen ska sedan vid behov revideras inför varje nytt verksamhetsår. Ansvaret för att följa upp säkerhetsarbetet ligger enligt policyn på respektive förvaltningschef och vd.

Vidare framgår det av policyn att nämnderna inom sitt verksamhetsområde är ytterst ansvarig för planering och organisering av säkerhetsarbetet. De ska därför utarbeta och anta riktlinjer och anvisningar. Nämnderna ska även årligen planlägga och löpande följa upp säkerheten samt i övrigt vidta de åtgärder som krävs för att uppnå och upprätthålla tillräcklig intern styrning och kontroll inom området. Granskningen har visat att återkopplingen till trafiknämnden när det gäller trafiksäkerhetsarbetet inom den vägbundna kollektivtrafiken främst rapporteras muntligen på nämndmötena genom förvaltningschefens informationspunkt.

Av riktlinjerna framgår det att tillämpningsanvisningar ska tas fram och beslutas av landstingsdirektören för att tydliggöra hur landstingets berörda förvaltningar och bolag ska arbeta med trafiksäkerhet. Tillämpningsanvisningarna är ännu inte fastställda av landstingsdirektören.

---

[16] Granskningen har gått genom samtliga förstudier förutom E16 eftersom förstudier, enligt trafikförvaltningen, inte togs fram vid denna tidpunkt på trafikförvaltningen.
[17] Arbetsordning Trafikavdelningen, TN-S-650759
[18] Policy och riktlinjer för säkerhet inom Stockholms läns landsting, LS 2015-0093, LS 1407-0877

3.4.2 Trafiknämndens trafiksäkerhetspolicy

Trafiknämndens trafiksäkerhetspolicy[19], som senast reviderades 2012, är grunden för nämndens trafiksäkerhetsarbete. Policyn ska tillämpas vid upphandling av entreprenörer för all landgående trafik.

Nämndens trafiksäkerhetspolicy innehåller närmare 20 skilda områden som preciserar hur entreprenörerna ska arbeta trafiksäkert. Däribland alkohol- och drogfrågor, personalens förutsättning att skapa en säker kollektivtrafik, frisk- och hälsovård, händelserapportering, hantering av utrustning som ej är relaterad till framförandet av fordon, trafikplanering och fordonstutformning.

Granskningen har visat att sektion buss respektive färdtjänst anser att trafiksäkerhetspolicyn främst inriktas mot trafiksäkerhetsfrågor inom spårtrafiken. Detta har lett till att policyn inte tillämpas vid upphandling av entreprenörer inom den särskilda kollektivtrafiken (se avsnitt 4.5). I trafikavtalen för busstrafiken poängteras det att policyn är ett styrande dokument, men enligt intervjuer med förvaltningen och entreprenörerna inom busstrafiken finns det oklarheter i trafiksäkerhetspolicyns användningsområde. Parterna anser att det inte är klargjort om policyn bör användas som ett verktyg för att följa upp det löpande trafiksäkerhetsarbetet eller om de enbart ska stämmas av vid driftstart av avtalen. Per idag stäms policyn av vid tiden för upphandlingen av trafiken men därefter säkerställs det inte kontinuerligt att alla områden följs under tiden som avtalen löper.

Som nämnt i avsnitt 3.3.4 är det kravställt i trafikavtalen för bussentreprenörerna att de efterlever säkerhetskraven Buss 2014. Granskningen har visat att säkerhetskraven i Buss 2014 och kraven på bussfordon i trafiknämndens trafiksäkerhetspolicy skiljer sig åt. Av trafiksäkerhetspolicyn framgår det att ett specifikt hastighetsbegräsningssystem ska användas i bussarna, i genomgång av trafikavtalen framgår det dock att systemet inte har kravställts sedan 2010. Anledningen till det är att systemet inte ansågs tillförlitligt av affärsförvaltare eftersom det inte uppdaterades kontinuerligt.

Granskningen visar att trafikförvaltningen avvaktar de centrala tillämpningsanvisningarna från SLL inom trafiksäkerhetsområdet innan trafiksäkerhetspolicyn revideras av nämnden.

3.5 Revisionens bedömning

Revisionen ser positivt på det pågående utvecklingsarbetet av trafiksäkerheten och avser följa arbetet under 2017. Revisionen menar att en viktig utgångspunkt för att alla involverade parter ska arbeta åt samma håll är att det finns en gemensam definition av trafiksäkerhet.

Revisionen bedömer att den vägbundna kollektivtrafiken mer tydligt behöver involveras i utvecklingsarbetet. Revisionen konstaterar att den långsiktiga strategiska planeringen inom trafiknämnden och åtgärderna som presenterades i trafikförsörj-

[19] Trafiksäkerhetspolicy, SL-2008-10936

ningsprogrammet för att öka säkerheten hittills främst har riktats till den spårbundna kollektivtrafiken. Till exempel finns det enbart mål för trafiksäkerhet inom den spårbundna trafiken.

Vidare anser revisionen att nämndens ansvar för trafiksäkerhetsarbetet bör stärkas. Detta för att efterleva landstingets policy och riktlinjer för säkerhet om att nämnden årligen ska planlägga och löpande följa upp säkerheten för att uppnå tillräcklig intern styrning och kontroll inom området.

Flera av revisionens tidigare granskningar[20] har visat på svårigheter i trafiknämndens arbete när det gäller samordning mellan de olika avdelningarna. Revisionen menar att det till viss del även gäller för trafiksäkerhetsfrågor. Exempelvis har det framkommit av granskningen att säkerhetsfunktionens kravställning gentemot SU när det gäller den vägbundna kollektivtrafiken är otydlig.

En viktig funktion för samverkan kring trafiksäkerhetsfrågor inom förvaltningen är Team Säkerhet. Revisionen har i tidigare granskningar[21] bedömt att team-funktionerna har haft otydliga uppdrag och enligt uppgift ska teamen nu vara avskaffade. När det gäller Team säkerhet konstaterar revisionen att teamet har tydliga uppdrag, men revisonen menar att styrningen skulle kunna tydliggöras genom att uppdraget fastställs av ledningen och inte av teamet själv. Vidare anser revisionen att Team Säkerhets roll och ansvar kan förtydligas. Ett exempel på otydlighet är att teamet har fått i uppdrag att ta fram ett strategisk måltal till 2030, men enligt förvaltningens arbetsordning är det strategiska arbetet SU:s ansvarsområde.

Revisionen konstaterar att kopplingen mellan trafikförsörjningsprogrammet, utvecklingsplanerna, riktlinjerna och förstudierna när det gäller trafiksäkerhetsfrågor kan stärkas. Revisionen vill framhålla att det är viktigt att de strategiska dokumenten, såsom utvecklingsplaner, riktlinjer och förstudier, bidrar till en konkretiserad strategisk styrning av trafiksäkerhet. Detta med anledning av att det reviderade trafikförsörjningsprogrammet inte ger förslag på åtgärder hur trafiksäkerheten ska utvecklas såsom förgående trafikförsörjningsprogram gjorde.

Revisionen konstaterar även att användningsområdet för trafiknämndens trafiksäkerhetspolicy är otydligt och att policyn till viss mån är inaktuell. Att nämnden inväntar landstingets tillämpningsanvisningar innan policyn revideras anser revisionen dock är rimligt.

[20] Landstingsrevisorerna, 3/2016, Trafikplanering i landstinget, Landstingsrevisorerna, 10/2014, Utvecklingen och kontrollen av biljettsystem för trafiken, 2/2015, Återföring av erfarenheter i kollektivtrafikens avtal, 3/2015, Upphandling inom kollektivtrafiken
[21] Landstingsrevisorerna, Årsrapport trafiknämnden 2016, 201604-0015

4 Trafiksäkerhet i nämndens avtal och avtalsuppföljning

4.1 Ansvarsfördelning för trafiksäkerhet i trafikavtalen

Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik betonar att SLL bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. Samma skrivning finns även i lag (1997:736) om färdtjänst som hänvisar till lagen ovan. I landstingets centrala riktlinje *Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare*[22] betonas det att SLL enligt lag är ansvarig för att tillhandhållna tjänster med tillfredsställande kvalitet och att landstinget är huvudman för sina angelägenheter oavsett vem utföraren är.

I intervjuer med både trafikförvaltningen och entreprenörerna framgår det att det inte finns några specifika lagar och förordningar som styr hur trafiksäkerhetsarbetet ska utformas inom den vägbundna kollektivtrafiken.

I samtliga genomgångna bussavtal är det formulerat att trafiknämnden har det övergripande ansvaret för att kollektivtrafiken är säker. Detta konkretiseras bland annat med att trafiknämndens gällande trafiksäkerhetspolicy ska vara ett styrande dokument för bussentreprenörerna. I trafikavtalen för särskild kollektivtrafik är det däremot inte fastställt att trafiknämnden har det övergripande ansvaret för att kollektivtrafiken är säker.

Inom den vägbundna kollektivtrafiken är det entreprenörerna som erhåller egna tillstånd från Transportstyrelsen att köra kollektivtrafik. Detta innebär att entreprenörerna bär ansvaret för att verksamheten bedrivs på ett trafiksäkert sätt. I trafikavtalen för både busstrafiken och den särskilda kollektivtrafiken förtydligas detta genom kravet om att entreprenören ska inneha samtliga nödvändiga tillstånd för utförande av trafikuppdraget[23]. Granskningen visar att både trafikförvaltningen och de intervjuade entreprenörerna framhåller att det är entreprenörerna som är ansvariga för trafiksäkerheten i varje enskilt fall. I intervjuer har det också framgått att trafikförvaltningen i samverkan med försäkringsbolagen ser över trafikavtalen för att säkerställa att nämnden vid en eventuell olycka inte kan anses ansvarig.

4.2 Revisionens bedömning

Granskningen visar att både beställare och entreprenörer är överens om att det är entreprenörerna som bär ansvaret för att verksamheten bedrivs på ett trafiksäkert sätt både inom busstrafiken och den särskilda kollektivtrafiken. Däremot har trafiknämnden det övergripande ansvaret för trafiksäkerhet, vilket framgår av bussavtalen. Revisionen anser att nämnden även i avtal inom den särskilda kollektivtrafiken bör klargöra detta ansvar.

[22] Riktlinjer Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare, LS 2015-0329
[23] Sektion buss hanterar vissa dispenser mot kommuner.

4.3 **Avtal och avtalsuppföljning - busstrafiken**

Granskningen har omfattat sex pågående busstrafikavtal. Avtalen har ingåtts av trafiknämnden och entreprenörerna mellan åren 2007 till 2015.

4.3.1 Avtal

Efter förstudierna är framtagna av SU är det PU som sätter ihop en projektorganisation som genomför trafikupphandlingen. Utöver projektgruppen tillsätts även referensgrupper som bistår med specifik kunskap för specificeringen av krav. När det gäller krav som berör trafiksäkerhet deltar representanter från både säkerhetsfunktionen och trafikavdelningen för att bidra med specifik kunskap. Det har framgått att bägge dessa parter blev sent involverade i referensgruppen för det nya trafikavtalet som ska ersätta E16.

Som nämnt i avsnitt 3.3.4 berör inte förstudierna trafiksäkerhetsfrågor. Konsekvensen blir enligt intervjuer att trafiksäkerhetsfrågor lyfts fram först i upphandlingsprocessen. Detta försvårar enligt uppgift generellt processen att genomföra eventuella förändringar av trafiksäkerhetskraven i trafikavtalen.

I den allmänna bilagan till huvudavtalet finns kraven som ställs på säkerhet, vilket även inkluderar trafiksäkerhet. Av intervjuer framgår det att trafiksäkerhetsområdena som lyfts fram i trafiksäkerhetspolicyn medvetet inte enbart återfinns i den allmänna bilagan utan också i flera olika bilagor som beskriver hur händelser och avvikelser ska inrapporteras. Detta utgår enligt uppgift utifrån avvägningar för hur trafikavtalen bör utformas för att förenkla för trafikentreprenörerna. Å andra sidan anses avtalsutformningen av uppföljningsansvariga försvåra möjligheterna att få en överblick över vilka krav som berör trafiksäkerhet.

4.3.2 Avtalsuppföljning

Ansvaret för att följa upp bussavtalen ligger på TA. För varje upphandlad entreprenör finns det en affärsområdesansvarig, därutöver finns det flertalet affärsförvaltare som följer upp specifika krav i avtalen såsom affärsförvaltare trafiksäkerhet, affärsförvaltare fordon och affärsförvaltare framkomlighet.

Det övergripande verktyget för att följa upp avtalen är uppföljningsplanerna som ska finns för varje trafikavtal. I dagsläget är det TA som tar fram uppföljningsplanerna efter att upphandlingen har genomförts och fokus i dessa avtal riktas främst mot ekonomiska aspekter och trafikproduktion. I rutinen för framtagande och uppdatering av uppföljningsplaner[24] poängteras det dock att generella krav såsom säkerhet också ska återfinnas i uppföljningsplanen.

Revisionens genomgång av uppföljningsplanerna[25] till de sex granskade avtalen visar att uppföljning av trafiksäkerhet skiljer sig åt mellan avtalen. Exempelvis framgår det

[24] Rutin för framtagande och uppdatering av uppföljningsplaner, SL-S-648481
[25] Samtliga genomgångna uppföljningsplaner är uppdaterade under 2016

i uppföljningsplanen för E20 att affärsförvaltaren för trafiksäkerhet ska följa upp alkolås och trygghetskameror medan det i E19 för Huddinge, Botkyrka och Söderort inte omnämns att trafiksäkerhet ska följas upp.

Granskningen har visat att avtalen skiljer sig åt när det gäller vilka trafiksäkerhetskrav som är formulerade. Av intervjuer har det framgått att detta bidrar till att det är problematiskt att ta fram enhetliga metoder för uppföljning och i viss mån även följa upp kraven. Exempelvis har inte TA arbetat fram någon specificerad kravlista som säkerställer att alla krav följs upp när det gäller trafiksäkerhet. Av granskningen har det framgått att PU har tagit fram en specificerad kravlista för E27 avtalet men att TA inte har tagit del av listan för att säkerställa att alla krav följs upp.

Ett exempel på ett krav som inte följts upp är att entreprenörerna ska bryta ned trafiknämndens övergripande mål om att ingen person ska dödas eller skadas allvarligt i kollektivtrafiken. Detta krav finns i alla avtal som har haft driftstart från 2013 och framåt. Bakgrunden till att ett sådant krav inte följs upp anses enligt intervjuer bland annat bero på att trafiknämnden inte har tagit fram några egna nedbrutna trafiksäkerhetsmål inom busstrafiken.

Av trafiksäkerhetspolicyn framgår det att ”trafikförvaltningen och SL-trafikens entreprenörer skall tillse att personalen under hela sin anställningstid har rätt kompetensnivå som säkerställer att resan kan genomföras på ett säkert sätt.” Policyn poängterar också att entreprenörerna aktivt ska arbeta med arbetsmiljöfrågor och planera trafiken utifrån ett trafiksäkerhetsperspektiv. Det genomförs ingen uppföljning som säkerställer att dessa frågor omhändertas av entreprenörerna.

I de genomgångna bussavtalen framgår det att den allmänna bilagan som berör trafiksäkerhetsfrågor har färre specificerad krav ju senare avtalen har driftstartats. Av granskningen har det dock framgått att förvaltningen arbetar mot att likforma trafiksäkerhetsarbetet oavsett kollektivtrafikslag. Utgångspunkten är det utförligare trafiksäkerhetsarbetet som utförs inom den spårbundna kollektivtrafiken. Ett led i arbetet är enligt uppgift att återigen ställa mer specificerade krav i avtalen för hur entreprenörerna ska arbeta och återrapportera sitt trafiksäkerhetsarbete, exempelvis tydligare kravställa rätt kompetens hos personalen. Intervjuade entreprenörer menar att mer detaljerade krav och mer utförliga uppföljningar från beställaren inte är förenligt med att det är entreprenörerna som bär det huvudsakliga ansvaret för att trafiken bedrivs på ett trafiksäkert sätt.

Granskningen har även visat att trafikavdelningen anser att trafiksäkerhetskraven i den allmänna bilagan är problematiska att följa upp då skrivningarna anses oprecisa och ospecificerade.

Leverantörsrevisioner

En del i den löpande avtalsuppföljningen är så kallade leverantörsrevisioner. Årligen fastställs en leverantörsrevisionsplan av TA:s avdelningschef som beslutar vilka leverantörsrevisioner som ska genomföras bland annat inom säkerhetsområdet. Säkerhetsdirektören kontrasignerar de leverantörsrevisioner som gäller säkerhetsområdet. Revisionerna genomförs mot antingen tillståndskraven vilket berör spårtrafiken eller

skrivningarna i avtalen som kan beröra alla kollektivtrafikslag. Leverantörsrevisionerna har främst riktats mot den spårbundna trafiken. I de leverantörsrevisioner som har riktats mot busstrafiken har användandet av alkolås i samband med avlösning mellan bussförare (2015) och uppföljning av fordonsunderhåll (2017), som är en löpande tillsyn av TF, ur bland annat ett säkerhetsperspektiv genomförts.

Leverantörsrevisionerna av användandet av alkolås visade på en stor variation mellan entreprenörerna. För vissa av entreprenörerna var det endast 30 procent av förarna som använde sig av alkolåset. Trafikförvaltningen har därefter följt upp hur entreprenörerna har arbetat för att förbättra användandet och åtgärdsplaner från entreprenörerna har rapporterats in.

Revisionerna av fordonsunderhållet skedde oanmält hos de tre upphandlade entreprenörerna. Det uppmärksammades bland annat att det fanns anmärkningar på brandsläckningsutrustningen hos en del bussar och att det på två bussar var möjligt att stänga dörren och köra trots utfälld rullstolsramp. Samtliga entreprenörer är på väg att lämna in en åtgärdsplan för att hantera avvikelserna.

Under 2017 är två uppstartsrevisioner planerade av E27 och E 28 avtalet som hade driftstart 2016. Uppstartsrevisioner innebär att entreprenörernas trafikerfarenhet och kompetens samt beredskap att hantera betydande trafiksäkerhetsrisker utifrån kraven som är ställda i trafikavtalet kontrolleras. Några sådan revisioner har tidigare inte genomförts inom den vägbundna kollektivtrafiken.

4.3.3 Utvärdering trafikavtal

Trafikavtalen utvärderas i början av avtalsperioden och vid eventuell förlängning för att se om de övergripande avtalsmålen har följts. Revisionen har tagit del av utvärderingarna av E20- och E19b-avtalet[26]. Utvärdering av E19b-avtalet berör inte trafiksäkerhet. I utvärderingen av E20-avtalet från mars 2017 har förvaltningen däremot utvärderat målet *Säkerställa uppfyllandet av SL:s krav beträffande säkerhet i trafiken*. Av utvärderingen framgår det att entreprenören har haft svårt att leva upp till avtalskraven vad gäller rapportering av trafikhändelser till förvaltningen, bristen har påtalats och en åtgärdsplan har lämnats in av entreprenören (se vidare i avsnitt 5.1). Vidare framgår det av utvärderingen att entreprenören månatligen på affärsmötena redovisade utvecklingen av acceleration och krängningar i realtid hos varje enskild förare. Av granskningen har det framgått att denna rapportering har upphört sedan ett drygt år tillbaka och inte har rapporterats vidare till ansvarig för att följa upp trafiksäkerhet.

Kraven som ställs i trafikavtalen har inte utvärderats för att säkerställa att de är möjliga att följa upp och huruvida de är relevanta.

[26] Utvärdering av E20 block 1 och E20 block 2, TN 2016-1197. Utvärdering av uppdragsavtal avseende busstrafik i Norrtälje (E19b) Juni 2011-December 2015, SL 2014-2348

4.4 Revisionens bedömning

Som beställarnämnd är avtalen, både utformning och uppföljning, avgörande för att säkerställa att entreprenörerna arbetar i enlighet med nämndens beslutade inriktning. Revisionen bedömer att nämnden saknar en strategisk inriktning för hur ansvaret för utveckling och uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet ska hanteras i bussavtalen. Detta kan bero på att krav som berör trafiksäkerhetsfrågor inte kontinuerligt utvärderas och utvecklas samt systematiseras i trafikavtalen, men även av att utvärderingen av avtalen inte löpande lyfter fram trafiksäkerhetsfrågor.

I tidigare granskningar[27] har revisionen påpekat att det är viktigt att den löpande avtalsuppföljningen innehåller alla aspekter av avtalet, dvs. inte bara ekonomi och produktion utan också olika kvalitetsdimensioner. Revisionen menar att frågan om trafiksäkerhet inte följs upp på ett systematiskt sätt i uppföljningsplanerna. Vidare konstaterar revisionen att de leverantörsrevisioner som genomförts inom busstrafiken är ett komplement för att säkerställa att entreprenörerna följer trafiksäkerhetskraven i trafikavtalen.

Utifrån kollektivtrafiklagen och landstingets centrala riktlinjer för säkerhet framgår det att nämnden ansvarar för att kollektivtrafiken är säker. Av den anledningen anser revisionen, i likhet med tidigare granskningar[28], att nämnden behöver ta ställning till på vilket sätt nämnden ska hållas informerad om uppföljning av trafiksäkerhetsfrågor.

4.5 Avtal och avtalsuppföljning - särskilda kollektivtrafiken

Som nämnt i avsnitt 3.4.2 hänvisas det inte till trafiknämndens trafiksäkerhetspolicy i trafikavtalen inom den särskilda kollektivtrafiken. Utav denna anledningen nyttjar inte sektion färdtjänst trafiksäkerhetspolicyn för att säkerställa att trafikentreprenörerna arbetar trafiksäkert. I avtalen för särskild kollektivtrafik är det dock kravställt att entreprenören ska ha en egen trafiksäkerhetspolicy. Av granskningen framgår det att entreprenörernas trafiksäkerhetspolicy inom den särskilda kollektivtrafiken berör i mångt och mycket samma områden som trafiknämndens policy, däribland alkohol och drogfrågor och personalens förutsättning att skapa en säker kollektivtrafik. Däremot tar inte entreprenörernas trafiksäkerhetspolicy upp trygghetsfrågor såsom trafikentreprenörerna inom busstrafiken.

I de nuvarande avtalen för särskild kollektivtrafik finns det ett antal krav som gäller trafiksäkerhetsåtgärder, exempelvis fordonskrav och utbildningskrav. Av uppföljningsplanen framgår det hur ofta dessa frågor ska följas upp. Fordonskraven följs upp både löpande och vid oanmälda inspektioner. Att förarna har korrekt utbildning för att köra färdtjänsttrafiken tryggt och säkert följs upp kontinuerligt av sektion färdtjänst. Den löpande avtalsuppföljningen sammanställs inte utan dokumenteras var för sig via exempelvis tjänsteanteckningar och mail.

[27] Landstingsrevisorerna, Årsrapport trafiknämnden 2016
[28] Landstingsrevisorerna, Årsrapport trafiknämnden 2016

Inga leverantörsrevisioner såsom de som utförs inom busstrafiken har genomförts eller planeras avseende trafiksäkerhet inom den särskilda kollektivtrafiken.

Granskningen visar att sektion färdtjänst och övriga förvaltningens arbete med trafiksäkerhetsfrågor inte har bedrivits gemensamt. Säkerhetsfunktionen har inte varit delaktig i framtagandet av förfrågningsunderlagen eller kravspecifikationerna när det gäller trafiksäkerhetsfrågor inom den särskilda kollektivtrafiken. Sektion färdtjänst har, enligt uppgift, sedan i slutet av 2016 sporadiskt börja delta vid Team Säkerhets arbetsgruppsmöten.

4.6 Revisionens bedömning

Av fullmäktiges riktlinjer för säkerhet framgår det att den upphandlande enheten ska säkerställa att entreprenörerna följer landstingets policy för säkerhet. Detta ska regleras i avtal samt gå att följa upp. Revisionen bedömer att detta bör förtydligas i trafikavtalen inom den särskilda kollektivtrafiken.

Revisionen bedömer, i linje med tidigare granskningar[29] att sektion färdtjänst bör stärka dokumenteringen i avtalsuppföljningen av trafiksäkerhetskraven för att öka spårbarheten, minska sårbarheten vid personalförändringar och öka möjligheten till systematiska förbättringar.

Revisionen ser positivt på att sektion färdtjänst nu är representerade i Team Säkerhet. Fortfarande menar revisionen att finns det behov av ett mer systematiskt deltagande för att stärka både fokus på trafiksäkerhet i färdtjänsten och samverkan kring säkerhetsfrågor inom förvaltningen.

5 Hantering av trafiksäkerhetshändelser

5.1 Hantering av trafiksäkerhetshändelser - busstrafiken

Som nämnts pågår ett arbete inom sektion buss om att ta fram mål och indikatorer för att kunna mäta förvaltningens nya övergripande mål om att antalet skadade och omkomna ska minska i kollektivtrafiken. Indikatorerna kommer enligt uppgift baseras på entreprenörernas inrapportering av trafiksäkerhetshändelser.

För busstrafiken är det kravställt i trafikavtalen att entreprenörerna vid en allvarlig händelse ska rapportera in enligt instruktionen i SSÄ INS-0495[30]. Av instruktionen framgår det att en allvarlig händelse definieras av om en person har omkommit eller blivit allvarligt skadad, räddningstjänsten har kallats till händelsen, myndighetsingripande har skett samt händelser som förutom detta kan föranleda stort medialt intresse.

Vid övriga händelser som inte anses allvarliga inom busstrafiken ska entreprenörerna rapportera in till händelserapporteringssystemet STAR (Säkerhets- och trygghetsrelaterad avvikelserapportering). I systemet har olika händelser olika kodbeteckningar,

[29] Landstingsrevisorerna, Årsrapport trafiknämnden 2016.
[30] SSÄ INS-0495 Instruktion för rapportering av allvarliga händelser inom TF:s bussverksamhet, SL-S-655005TN 2014-0594

exempelvis har fallolyckor en kod och arbetsplatsolyckor en annan. Trafikentreprenörerna har egna händelserapporteringssystem som enligt avtalet ska vara utformade så att överföring kan ske utan manuell hantering. Detta innebär att när entreprenörerna skriver in en händelse i sitt hanteringssystem utifrån en egen kodbeteckning ska händelsen överföras automatiskt och transformeras till korrekt kodbeteckning i STAR.

Det har framkommit att busstrafiksentreprenörerna anser att det är oklart hur och vad som ska ingå i rapporteringen av både allvarliga händelser och övriga händelser som rapporteras in till STAR. Exempelvis rapporterade en av entreprenörerna inte in en enda allvarlig händelse under 2016, eftersom entreprenören i fråga inte var medveten om att de skulle rapportera in enligt SSÄ INS-0495. När det gäller trafikhändelser som rapporteras in till STAR varierar också inrapportering i hög grad mellan entreprenörerna. Exempelvis har det visat sig att i december 2016 rapporterade en av entreprenörerna in 330 händelser medan övriga entreprenörer rapporterade in färre än 30 händelser. Detta anses inte bero på det sker avsevärt fler händelser hos en av entreprenörerna utan att entreprenörerna har olika tolkningar av vad som ska rapporteras in som säkerhetsrelaterade händelser.

Som nämnts i avsnitt 3.2 är ett av Team Säkerhets uppdrag att stödja en eventuell upphandling av ett nytt avvikelsehanteringssystem. Bakgrunden till det är att det anses enligt förvaltningen finnas flera problemområden med STAR. Bland annat har det visat sig att händelser som har rapporterats som arbetsplatsolyckor i STAR i själva fallet var fallolyckor på bussarna hos en entreprenör. Felet berodde på att koderna inte matchades mellan entreprenörens och förvaltningens system. Vidare har det framgått att händelserna som rapporteras in till STAR är på en hög aggregerad nivå, vilket medför att det exempelvis inte går att urskilja om en fallolycka har skett i bussen, utanför bussen eller vid av- och påstigning. Ytterligare problem med systemet är att förvaltningens egen personal inte kan registrera egna ärenden och avvikelser utan att gå via trafikentreprenörernas trafikledningscentraler.

Trafiknämnden har ännu inte fattat något formellt beslut om att upphandla ett nytt avvikelsehanteringssystem utan utredning pågår om att frångå STAR och istället utreda om andra befintliga system inom trafikförvaltningen kan utvecklas.

Sektion buss använder kundärenden systemet Boomerang för att inhämta kundsynpunkter. Runt 150-200 synpunkter inkommer per vecka som rör trafiksäkerhetsfrågor. Om det visar sig att ett antal kundsynpunkter berör samma problem tar trafikavdelningen kontakt med entreprenören. Det genomförs inte någon analys eller dokumenterad sammanställning av kundsynpunkterna.

I Team säkerhets tertialrapport redovisas särskilda händelser per kollektivtrafikslag. Av säkerhetsrapporten framgår det att händelser för vägbunden kollektivtrafik inte systematiseras utifrån någon statistik eller utifrån vilken sorts händelse som har skett.

5.1.1 Statistik

Som nämnt lyfter det reviderade trafiksäkerhetsprogrammet fram att det inte finns tillförlitliga uppgifter om antalet allvarligt skadade och omkomna för buss, sjötrafik och särskild kollektivtrafik. Granskningen har visat att entreprenörerna inom busstrafiken anser att de internt har tillförlitlig statistik att tillgå, men att statistiken inte har efterfrågats. Trafikförvaltningen anser i sin tur att entreprenörernas statistik inte är tillförlitlig eftersom den inte är tillräckligt detaljerad och kvalitetssäkrad. Enligt uppgift har förvaltningen påbörjat ett arbete för att kunna inhämta mer tillförlitlig statistik från entreprenörerna.

Enligt intervjuer på trafikavdelningen var uppfattningen tidigare att det krävdes tilläggsavtal för att förändra inrapportering från entreprenörerna eftersom avtalen inte är specificerade på sådant sätt att entreprenörerna måste rapportera in statistik. Av intervjuer har det dock framgått att trafikavtalen tillåter en förändrad inrapportering utan att tilläggsavtal behövs tas fram vilket, enligt trafikavdelningen, kan innebära att mer tillförlitlig statistik kan begäras in från bussentreprenörerna.

5.2 Hantering av trafiksäkerhetshändelser - särskilda kollektivtrafiken

Sektion färdtjänst har tilldelats ett uppdrag under 2017 om att ta fram nedbrutna mål och indikatorer till det övergripande målet om att minska antalet skadade och omkomna i kollektivtrafiken. I likhet med sektion buss tar inte sektion färdtjänst i dagsläget fram någon sammanställd statistik för antalet skadade, allvarligt skadade eller omkomna.

När det gäller den särskilda kollektivtrafiken finns det inte någon instruktion som kan liknas vid INS-0495. Däremot fastställs det i trafikavtalen att ”Inträffade olyckor, incidenter eller tillbud ska rapporteras till Beställaren utan dröjsmål. Rapporten ska tillställas Beställaren via e-post. Är det inträffade av allvarlig natur ska anmälan ske omgående per telefon för senare komplettering.”

Sektion färdtjänst använder inget avvikelsehanteringssystem för att systematisera säkerhetshändelser. Rapportering av händelser kommer främst in via kundhanteringssystemet Boomerang. Systemet är inte avsett som ett avvikelsehanteringssystem. Entreprenörerna kan inte rapportera in händelser i systemet utan det är enbart kundsynpunkter som hanteras i systemet. Sektionen uppger att de följer upp varje enskild händelse direkt med berörda entreprenörerna utefter informationen de får från Boomerang. Händelserna har inte rapporterats till Team säkerhet som sammanställer säkerhetsrapporten och därav återfinns ingen dokumenterad information kring några händelser inom den särskilda kollektivtrafiken.

5.3 Revisionens bedömning

Revisionen konstaterar att det mellan trafikförsörjningsprogrammet från 2012, som framförde att händelser av säkerhetskaraktär ska följas upp för att säkerställa att olyckor inte sker, och det nya trafikförsörjningsprogrammet som fullmäktige väntas fattar beslut om höst 2017, inte har tagits fram någon tillförlitlig statistik inom den

vägbundna kollektivtrafiken. Det innebär att trafiknämnden inte har fått någon sammanställd statistik eller kontinuerliga uppdatering av trafiksäkerhetshändelser i den vägbundna kollektivtrafiken.

Revisionen ser därför positivt på sektionernas uppdrag att ta fram nedbrutna mål utifrån trafikförvaltningens övergripande mål. En viktig del i detta arbetet, som poängteras i det reviderade trafikförsörjningsprogrammet, är att det finns tillförlitlig statistik att tillgå som kan utgöra underlaget till målen. Revisionen bedömer att rutinerna för inrapporteringen av trafikhändelser, både allvarliga och övriga händelser, bör förtydligas och förstärkas för att säkerställa att förvaltningen erhåller statistik som är möjlig att analysera. Revisionen ser därför också positivt på att förvaltningen påbörjat en utredning för hur de kan förbättra avvikelsehanteringen.

I och med att granskningen har visat att det finns problem att erhålla tillförlitlig statistik anser revisionen att nämnden kan se över möjligheterna att förstärka övriga metoder för att arbeta mer proaktiv och minimera risken för olyckor inom den vägbundna kollektivtrafiken.

När det gäller den särskilda kollektivtrafiken anser revisionen att det är viktigt att trafiknämnden säkerställer att den särskilda kollektivtrafiken arbetar på liknande sätt som övriga kollektivtrafikslag när det gäller trafiksäkerhetsfrågor. Revisionen anser därför att trafiksäkerhetshändelser inom den särskilda kollektivtrafiken tydligare bör sammanställas, återrapporteras och analyseras.

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. Verksamhets-revisionen 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