Trafikförvaltningen
Förvaltning för utbyggd tunnelbana

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-08-28

Ärende
TN 2018-0686
FUT 2018-0281
Infosäkerhetsklass
K1 (öppen)

Trafiknämnden
2018-09-25, punkt 14

Yttrande över landstingsrevisorernas Årsrapport 2017 avseende trafiknämnden inklusive AB Storstockholms Lokaltrafik och Waxholms Ångfartygs AB, RK 2017-0028

Ärendebeskrivning

Ärendet omfattar yttrande över landstingsrevisorernas årsrapport 2017 avseende trafiknämnden, RK 2017-0028. Landstingsrevisorernas årsrapport 2017 har lämnats till trafiknämnden, styrelsen för AB Storstockholms Lokaltrafik och Waxholms Ångfartygs AB för yttrande vilket görs genom detta tjänsteutlåtande.

Trafiknämnden har från landstingsstyrelsen från och med 1 juli 2017 tagit över ansvaret för den separata förvaltningen för utbyggd tunnelbana (FUT). Revisionens granskning av förvaltning för utbyggd tunnelbana redovisas i sin helhet i landstingsrevisorernas årsrapport 2017 i separata avsnitt.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefernas och vd:s tjänsteutlåtande 28 augusti 2018,

Förslag till Trafiknämndens yttrande,

Årsrapport 2017 Trafiknämnden inklusive AB Storstockholms lokaltrafik och Waxholms Ångfartygs AB, RK 2017-0028.

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta

att avge yttrande i enlighet med bilagt förslag till yttrande, bilaga 1

att yttrandet överlämnas till landstingsrevisorerna

att förklara paragrafen omedelbart justerad.

Förvaltningarnas förslag och motivering

Sammanfattning

Landstingsrevisorerna avger en årsrapport baserad på de granskningar som genomförts fram till rapportens avlämnande i mars 2018, inklusive en översiktlig granskning av trafiknämndens, AB Storstockholms Lokaltrafiks (SL) och Waxholmsbolaget AB:s (WÅAB) delrapporter. Revisorerna prövar om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om intern styrning och kontroll är tillräcklig samt om räkenskaperna är rättvisande.

21 nya rekommendationer har lämnats i årsrapporten, varav elva rekommendationer är riktade till trafiknämnden, nio till trafikförvaltningens ledning och en till förvaltning för utbyggd tunnelbanas ledning. Sammanlagt under 2018 har landstingsrevisorerna bedömt att 19 rekommendationer från tidigare år är åtgärdade. Samtliga från trafikförvaltningen.

Trafikförvaltningen

Under rubriken ekonomiskt- och verksamhetsmässigt resultat konstaterar landstingsrevisorerna att trafikförvaltningens resultat för året uppgår till 483 miljoner kronor, vilket är 233 miljoner kronor högre än fullmäktiges resultatkrav. Revisionen konstaterar att fullmäktiges mål om ekonomi i balans därmed uppnåtts.

Revisorerna noterar att det bedrivs ett omfattande utvecklingsarbete inom flera områden. Det ekonomiska och verksamhetsmässiga resultatet uppfattas sammantaget som tillfredställande och överensstämmer med bedömningen 2016.

Landstingsrevisorerna bedömer att räkenskaperna för trafikförvaltningen är rättvisande. Räkenskaperna för SL och för WÅAB bedöms av den auktoriserade revisorn vara rättvisande.

Avseende intern styrning och kontroll bedömer revisorerna att det finns fortsatt anledning till oro över den långsiktiga ekonomiska utvecklingen och att nämnden bör ta ett övergripande ansvar för den långsiktiga ekonomiska planeringen, vilket även omfattar ett övergripande och transparent prioriteringsarbete i relation till målen och de ekonomiska förutsättningarna.

Revisionen konstaterar att det sedan några år tillbaka pågår ett omfattande arbete för att utveckla verksamhetens arbetssätt och stärka den interna kontrollen. Ett utvecklingsarbete som under året även omfattat omorganisering av flera verksamheter. Revisorerna ser allvarligt på att rekommendati0nen inom området tillträdes- och skalskydd inte har åtgärdats.

Revisonen ser positivt på att förvaltningen har genomfört externa genomlysningar av internkontrollen hos biljettsystemets leverantör. Framtagande av rapporten Framtidens biljett- och betalsystem samt initiering av programmet Nästa Biljettsystem visar på initiativ för att hantera frågan om att trygga biljettsystemets kapacitet på lång sikt. Revisionen ser även positivt på att förvaltningen slutfört ett internt arbete med att kartlägga processer, identifiera nyckelkontroller och utse ansvariga personer.

Den interna styrningen och kontrollen bedöms, utifrån den granskning som genomförts av revisionskontoret och den auktoriserade revisorn, vara inte helt tillräcklig.

Förvaltning för utbyggd tunnelbana

Revisionen bedömer att förvaltning för utbyggd tunnelbanas räkenskaper är rättvisande, den interna styrningen och kontrollen bedöms vara tillräcklig och att det ekonomiska och verksamhetsmässiga resultatet bedöms vara tillfredsställande. Revisionen påpekar att förvaltning för utbyggd tunnelbana inte har preciserat konsultutgifter i särskild bilaga. Enligt revisionens granskning av förvaltning för utbyggd tunnelbanas konsulthantering finns det ett behov av att tydliggöra hur behovsanalys för enskilda konsultavrop ska dokumenteras.

Bakgrund

Trafiknämnden har från och med 1 juli 2017 tagit över ansvaret för verksamheten inom förvaltning för utbyggd tunnelbana. Verksamheten har

efter övertagandet fortsatt att bedrivas inom en särskild, egen förvaltning vilket innebär att trafiknämnden har två självständiga förvaltningar.

Detta innebär att landstingsrevisorerna i sin årsrapport baserad på de granskningar som genomförts behandlar både förvaltning för utbyggd tunnelbana samt trafikförvaltningen inklusive AB Storstockholms lokaltrafik och Waxholms Ångfartygs AB.

I den årliga revisionen som landstingsrevisorerna genomför prövas om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna styrningen och kontrollen är tillräcklig.

Landstingsrevisorerna har överlämnat revisionsrapporten till trafiknämnden för yttrande vilket görs genom bifogat yttrande där nämndens överväganden och kommentarer till landstingsrevisorernas rekommendationer avseende nämnden redovisas.

Överväganden

Förvaltningarna har var för sig tagit del av revisionens granskning av förvaltning för utbyggd tunnelbana respektive trafikförvaltningen inklusive AB Storstockholms Lokaltrafik och Waxholms Ångfartygs AB. 21 nya rekommendationer har lämnats i årsrapporten, varav elva rekommendationer är riktade till trafiknämnden eftersom revision bedömer att nämnden och bolagen (SL och Waxholmsbolaget) till stora delar har samma uppdrag. Nio rekommendationer är riktade till trafikförvaltningen och en till förvaltning för utbyggd tunnelbana

Sammanlagt under 2018 har landstingsrevisorerna bedömt att 19 rekommendationer från tidigare år är åtgärdade. Samtliga från trafikförvaltningen. Av de kvarstående rekommendationerna är det ingen som berör förvaltning för utbyggd tunnelbana.

Nedan kommenteras landstingsrevisorernas rekommendationer för respektive förvaltning. De elva rekommendationer som ställts till trafiknämnden återkommer i trafiknämndens yttrande för trafiknämnden att ta ställning till.

Pågående initiativ inom trafikförvaltningen

I landstingsrevisorernas årsrapport framgår att revisionen bedömer att det finns behov av ytterligare förbättringsinsatser. Trafikförvaltningen ger nedan en samlad beskrivning av det pågående arbetet inom dessa områden.

Intern styrning och kontroll

Trafiknämnden har det yttersta ansvaret för förvaltningens riskarbete och att verksamheten bedrivs med en god intern styrning och kontroll. För att säkerställa detta är ansvarsfördelningen, mellan olika typer av funktioner inom förvaltningen, baserad på principen om tre försvarslinjer.

Inom trafikförvaltningen har förvaltningschefen det yttersta ansvaret för intern styrning och kontroll. Trafikförvaltningen har på uppdrag av förvaltningschefen stärkt arbetet med intern styrning och kontroll de senaste åren.

Trafikförvaltningens CRO arbetar aktivt med att tillhandahålla metoder och verktyg för en enhetlig och konsoliderbar riskhantering. I arbetet ingår att utbilda trafikförvaltningens personal i riskanalys- och riskhanteringsarbete. Väsentliga risker förmedlas till förvaltningens ledning och åtgärder med avseende på dessa risker diskuteras framförallt med förvaltningschefen. Under året har organisationen arbetat strukturerat med att identifiera risker till internkontrollplanen samt följa upp riskerna tertialvis. Riskerna redovisas samlat i internkontrollplanen. Med målsättningen att riskhanteringen ska bli en del av förvaltningens leda- och styra process och integreras tydligare med förvaltningens strategier, planer, rapportering och navigering av verksamheten har förvaltningschefen i augusti 2018 fattat beslut om att risk och kontrollfunktionen förs över till avdelningen för Verksamhetsstyrning och Ekonomi.

Under 2018 stödjer internkontrollgruppen bland annat sektionen BEST (Bana, El, Signal och Tele) med att åtgärda revisionsrekommendationer från internrevisionen. Internkontrollgruppen arbetar vidare med implementering av enhetliga arbetssätt avseende avtalsuppföljning. Transaktionsflödet för biljettintäkter uppdateras och förbättras löpande vid behov för att säkra fullständighet i intäktsredovisningen. Nyckelkontroller som säkerställer biljettintäkternas fullständighet testas månadsvis.

Internrevisionen har under 2017 utvecklat revisionsmetodik och tagit fram rutiner för systematisk uppföljning av åtgärdsplaner från genomförda revisioner. Dessa rutiner är fullt ut implementerade och leder till en ökad synlighet av rapporterade, utestående risker. I början av 2018 har en internrevisionsrapport färdigställts om tillståndsprocessen hos färdtjänst. Granskningar pågår vidare inom områdena förvaltning av trafikavtal och GDPR.

Risker för oegentligheter och korruption är ett kontinuerligt prioriteringsområde.

Avdelningarnas arbete med att åtgärda samtliga revisionsrekommendationer följs upp löpande vid månadsrapporteringen

till trafikförvaltningens ledningsgrupp. En fördjupad genomgång görs i samband med den tertialvisa ledningsrapporteringen. En ny tjänst har inrättats, inom avdelningen Verksamhetsstyrning och Ekonomi i syfte att förbättra förvaltningens framdrift i arbetet med hantering av landstingsrevisionens granskning och rekommendationer.

Trafikavdelningen har under 2017 genomfört 18 leverantörsrevisioner, varav en revision inom tillträdesskydd (MTR:s tillträdeshantering). MTR är det första företaget som har fått ett delegerat ansvar för att själva hantera tillträden. Noterade brister kommer att utgöra grund för val av styr- och kontrollåtgärder för att minimera risker kopplade till tillträdesskydd och dataskydd hos delegerade företag.

I Revisionsplan 2018 (TN 2018-0536) har planerats genomförande av 28 revisioner, varav en revision inom tillträdesskydd (städföretagens hantering av opersonliga kort) och en på trafikutövarnas skalskydd (buss-, pendeltågs- och lokalbanornas depåer).

Inom verksamhetsstyrningen på längre sikt har uppdraget att ta fram Trafikplan 2050 startat. Trafikplan 2050 är en långsiktig översiktsplan för den regionala kollektivtrafiken och beskriver hur kollektivtrafiken ska utvecklas inom regionen utifrån målen i RUFS 2050 och trafikförsörjningsprogrammet. I trafikplanen ingår även stomnätsplan för Stockholms län.

Trafikförvaltningen har påbörjat en systemanalys som syftar till att utifrån ett systemperspektiv utreda om och hur befintligt tunnelbane- och pendeltågssystem behöver utvecklas i syfte att tillhandhålla de mest effektiva lösningarna för kollektivtrafiksystemet utifrån nu gällande förutsättningar. Uppdragets målsättning är att beskriva hur trafiksystemen ser ut 2050.

Det regionala trafikförsörjningsprogrammet för Stockholms län är regionens viktigaste styrdokument för den regionala kollektivtrafikens långsiktiga utveckling. Det aktuella trafikförsörjningsprogrammet för Stockholms län med målår 2030 antogs i landstingsfullmäktige i oktober 2017. En fortsatt dialog och aktivt analys- och åtgärdsarbete genomförs av landstinget och övriga aktörer.

Trafikaffärerna som ska driftsättas 2021-2022 och tidigare är många och beslutsprocessen måste strömlinjeformas för att nödvändiga beslut ska kunna tas i tid. Ett nytt arbetssätt kommer att tillämpas vilket innebär en gemensam styrning och arbetssätt för utredningar och upphandlingsprojekt inklusive trafikråd med beredningsgrupp och stödfunktioner. Parallellt startas ett kategoristyrningsarbete avseende trafikaffärer med motsvarande styrning och organisation.

Verksamhetsutveckling

Trafikförvaltningens arbete med verksamhetsutveckling fortsätter under 2018. Inom landstinget pågår ett utvecklingsarbete inom ledning och styrning. Trafikförvaltningen medverkar i utvecklingsarbetet av landstingets ledningssystem när det gäller såväl förenkling av policys och riktlinjer som målstyrning. I samband med det har trafikförvaltningen identifierat ett behov av att se över förvaltningens huvudprocesskarta samt leda och styraprocess, inklusive styrdokument, arbetssätt och nedbrytning av mål. Arbetet syftar till att stärka det tvärfunktionella arbetssättet inom trafikförvaltningen, öka medarbetares förståelse för sin roll i helheten, samt att allt utvecklings- och förbättringsarbete ska utgå ifrån resenärernas behov. Arbetet innefattar också fortsatt kontinuerligt arbete med införandet av den landstingsgemensamma värdegrunden inom trafikförvaltningen.

I den strategiska inriktningen för 2018 har fem utvecklingsområden identifierats, som är kritiska för verksamhetens framgång; investeringsstyrning, kompetensförsörjning, kontroll på anläggningen, inköp och upphandling samt marknad och intäkter.

Insatser inom investeringsstyrningen har i huvudsak riktats kring tydliggörandet av arbetsflödena i investeringsprocessen. En genomlysning av trafikförvaltningens arbetssätt i investeringsprocessen pågår vilket ska resultera i tydliggörande av arbetssätt, roller och kompetenskrav, från tidiga skeden till effekthemtagning. Exempel på andra aktiviteter som påbörjats är åtgärder för att stärka projektmetodik och systemstöd till program- och projektledare samt en mer utvecklad aktiveringsprocess och TKI[1] modell.

Kategoristyrt inköp fastställdes som gällande arbetssätt för trafikförvaltningen under 2017. Processer tillsammans med en handbok är framtagna. Under början av 2018 har rekrytering av fyra kategoriledare skett, vilka succesivt kommer att starta ytterligare en våg av tillkommande kategorier under hösten. Arbetssätt och styrmodell utanför projektform håller på att förfinas för att succesivt implementeras i verksamheten. Uppstart av projekt för införande av ett inköp- och beställningssystem har inletts med IT-avdelningen under våren.

Konsultväxlingen är en del av det pågående arbetet med att säkra förvaltningens kompetensförsörjning. Fokus i arbetet har varit på styrande, ledande, stödjande och uppföljande roller. Viktigt har varit att stärka trafikförvaltningens beställarkompetens och säkra att flertalet av de som företräder trafikförvaltningen är anställda av densamma. Antalet beslutade

[1] TKI = Tid, kostnad och innehåll

tjänster för konsultväxling uppgår till 123. Växling har hittills skett per juli 2018 med 103 tjänster, räknat från halvåret 2015, varav 24 under 2018.

Som en del i arbetet med en tryggad kompetensförsörjning har förvaltningschefen beslutat att från och med april ska kravprofil vid vakant tjänst samt tillsättning godkännas av avdelningschef. Avdelningschef ska också godkänna underlag för avrop av resurs- och specialistkonsulter. Sedan tidigare gäller att resurskonsult ska motiveras, samverkas och godkännas av förvaltningschefen.

Landstingets modell för kompetensplanering, KOLL, är under införande i samarbete med landstingsstyrelsens förvaltning. Syftet med modellen är att bryta ned verksamhetens mål till individuella mål och utvecklingsplaner. Systemstödet ger möjlighet till kompetensskattning, såväl individuellt, som i grupp. Detta underlättar dialog kring medarbetares utveckling och därigenom stärks kompetensförsörjningen inom trafikförvaltningen. Arbetet kommer att intensifieras under 2018 med målet att samtliga medarbetare är en del av KOLL under 2019. En rad aktiviteter pågår kring arbetsmiljö och hälsa med ambitionen att sänka sjukfrånvaron, framförallt för den långa sjukfrånvaron.

Trafikförvaltningens strategiska målkarta har till verksamhetsåret 2018 kompletterats med kärnuppdraget att ”TF bidrar till landstingets uppdrag genom att handla upp och utveckla kollektivtrafik utifrån resenärens och regionens behov, i ett välskött, robust system, inom givna ekonomiska ramar”. Kärnuppdraget medför att trafikförvaltningen ska verka för att öka andelen resenärer som väljer kollektivtrafik framför bil, vilket gör det nödvändigt att inleda ett systematiskt arbete med marknadsfrågor. Arbetet har inletts med en utvärdering om intäktsråd och intäktsprocesserna, samt förslag kring förbättringsmöjligheter.

Den interna kommunikationen inom förvaltningen kommer att fortsätta utvecklas under 2018 vad gäller bland annat chefsmöten och medarbetarmöten. Därutöver kommer alla medarbetare fortsatt att erbjudas möjlighet att träffa och samtala med förvaltningschefen och ledningen under ett antal frukostmöten. Under de inledande månaderna har sex uppskattade frukostmöten hållits med temat att diskutera trafikförvaltningens nya värderingar och det gemensamma förhållningssättet till dem.

Utifrån tidigare genomförd genomlysning av säkerhetsarbetet och utifrån prioriterade åtgärder gällande säkerhetsarbete och säkerhetsorganisation har förvaltningen under inledningen av 2018 haft fokus på en översyn av ansvarsfördelningen avseende trafiksäkerhetsfrågor.

Under våren har det övergripande arbetet med att förbereda trafikförvaltningen för dataskyddsförordningens införande avslutats. Styrande dokument, arbetssätt, rutiner, gallringsbeslut, roller och avtalsmallar har tagits fram. En e-learning som är anpassad för trafikförvaltningen finns som stöd för samtlig personal. Specifik utbildning har genomförts för de verksamhetsområden som innehar personuppgiftsbehandlingar inom de mest prioriterade områdena. Arbete med att förbereda de verksamheter som innehar behandlingarna har genomförts och de har därmed fått goda förutsättningar att leva upp till förordningen. En handlingsplan finns framtagen som beskriver hur återstående behandlingar inom förvaltningen ska åtgärdas.

Ett projekt pågår med att skapa nästa biljett och betalsystem. Syftet är att skapa förutsättningar för att säkra trafikförvaltningens intäkter från resenärer, hantera risker kring biljettsystemets kapacitet på medellång sikt, säkra god intern kontroll i transaktionsflödet, leverera en kostnadseffektiv och framtidssäkrad lösning för resenärerna, samt en samlad teknisk plattform för hantering av biljetter inklusive betalning, visering, validering och ekonomisk redovisning.

Införandet av den grundläggande delen till ett integrerat systemstöd för ekonomi- och verksamhetsstyrning slutfördes under 2017. Införd lösning inkluderar stöd för budget, prognos och uppföljning av resultat och investeringar, uppföljning av revisionsrekommendationer samt stöd för mål och uppdragsstyrning. Utvecklingsarbetet har under 2018 fortsatt. Bland annat med utveckling av stöd för investeringsplan och driftsättningsplaner samt att uppdrag har kopplats till målen i stödet för verksamhetsstyrning.

Implementeringen av ny IT-förvaltningsmodell har pågått sedan slutet av 2017 och har slutförts under våren 2018.

Kommentarer till landstingsrevisorernas rekommendationer avseende trafikförvaltningen

Uppföljning av investeringsprogram/projekt

Landstingsrevisorerna konstaterar att fokus i nämndens och landstingsstyrelsens uppföljning av investeringar ligger på årets budget och inte på investeringens totala utgift. I tabeller över investeringar som refererar till total utgift är det oklart om det är genomförandebeslutet som åsyftas eller beslut enligt budgetprocessen.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafikförvaltningens ledning i samverkan med landstingsstyrelsens förvaltning bör tydliggöra innebörden av budget- respektive genomförandebeslut både i övergripande

styrdokument och anvisningar samt löpande i budget- och uppföljningsdokument.

Trafikförvaltningen kommenterar att investeringsplan 2018 har digitaliserats och finns i systemet Hypergene, där man lättare kan följa och separera investeringsbeslut (av typ utrednings-, inriktnings- och genomförandebeslut) och total budgeterad utgift i landstingets budgetprocess (beslut i budget). I Trafikförvaltningens uppföljningsmaterial till ledningsgruppen finns både investeringsbeslut och total budgeterad utgift med och hålls åtskilt. Trafikförvaltningen kommer under 2018 att ha kontakt med landstingsstyrelsens förvaltning om revisionens önskemål om tydliggörande av de två begreppen (investeringsbeslut och total budgeterad utgift) i anvisningar samt uppdatera mallar för budget och uppföljning med dessa begrepp.

Verksamhetsstyrning

Landstingsrevisorerna noterar att enligt kommunallagen är fastställande av mål för verksamheten en angelägenhet för nämnden. Inom trafiknämnden har trafikförvaltningen och inte nämnden fastställt de nedbrutna målen samt ytterligare indikatorer och målnivåer för dessa.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör utifrån fullmäktiges övergripande mål fastställa nedbrutna mål för nämndens verksamhet med tillhörande indikatorer och målnivåer. Målnivåerna behöver även kopplas till långsiktiga ambitioner och de övergripande målen.

Trafikförvaltningen kommenterar att den strategiska kartan utgår helt från Stockholms läns landstings mål och budget från 2018, till skillnad från 2017 då trafikförvaltningen gjorde vissa anpassningar av SLL:s mål. Dessutom har trafiknämnden i budgeten för 2018 beslutat och fastställt en uppsättning, till landstingets mål och budget, kompletterande indikatorer.

Landstingsrevisorerna bedömer att trafiknämnden utifrån sitt ansvar för verksamhetens inriktning och omfattning behöver vara mer aktiv i det långsiktiga arbetet med prioriteringar för en budget i balans på lång sikt.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör utifrån sitt ansvar för verksamhetens inriktning, omfattning och en budget i balans på lång sikt ta aktiv del i det långsiktiga arbetet med prioriteringar.

Trafiknämnden kommenterar att styrningen av den långsiktiga kostnadsutvecklingen sker via fastställandet av budget och investeringsplan. Budgeten innehåller budgetår plus tre planår.

Investeringsplanen är femårig med ytterligare fem prognosår. I enskilda investerings- och tilldelningsbeslut redovisas ekonomiska konsekvenser på lång sikt. Löpande informeras trafiknämnden om kostnadsutveckling via tertial-, del-, och årsrapporter. Genom den årliga budgetprocessen framkommer investeringsbehoven för trafiknämnden att prioritera dess medel. Ärenden i nämnden är yttrande på landstingsdirektörens planeringsunderlag under våren och den inarbetade slutliga budgeten under hösten.

Styrning av konsulter

Landstingsrevisorerna bedömer att det saknas spårbarhet till hur och varför en viss konsult har valts för ett uppdrag. Stickprov har inte kunnat belägga att processen för anbudsutvärdering går till enligt föreskriven process. Det går därmed heller inte att verifiera att utvärdering och avropsbeslut, ur upphandlingslagstiftningens perspektiv, sker enligt förutsättningarna för upplägget med konsultmäklare såsom det har tolkats av trafikförvaltningen.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafikförvaltningens ledning bör vidareutveckla styrdokumenten för konsulthantering, inklusive dokumentationskrav, framförallt för behovsanalys och utvärderingar av anbud, i syfte att underlätta följsamheten till och uppföljning av avropsprocessen för konsulter.

Trafikförvaltningen kommenterar att förvaltningen arbetar löpande med att säkerställa verksamhetens omfattande och komplexa kompetensbehov, samt med att säkerställa kvalitet i styrdokument inom ramen för konsulthandboken. I samband med pågående upphandling av konsultmäklare kommer rekommendationen att särskilt beaktas och hanteras. Vidare kommer en utbildning att tas fram där målet är att säkerställa kunskap om trafikförvaltningens regler på området och om det nya konsultmäklaravtalet.

Fastigheter

Landstingsrevisorerna konstaterar att i delrapporteringen 2017 för landstingsstyrelsen är det otydligt vilken organisation som har ansvar att fullgöra fastighetsägaransvaret inom landstinget och att det därmed finns en risk att fastighetsägaransvaret inte har definierats och fördelats inom landstinget med hänvisning till de omfattande krav som ställs.

Ur styrningssynpunkt har landstinget genom ägardirektivet överlåtit skyldigheter och rättigheter avseende mark och de anläggningar som landstinget äger förfogar över till SL och vad gäller Citybanans två stationer

till trafiknämnden. SL har i sin tur genom samarbetsavtal överlåtit till trafiknämnden att förvalta dess anläggningar, men något utpekat fastighetsägaransvar framgår inte.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör i samverkan med landstingsstyrelsen inventera vilka krav som följer av ansvaret som fastighetsägare samt säkerställa att dessa kan hanteras i sin helhet.

Trafikförvaltningen kommenterar att före omorganisationen 2012/2013 när all personal och all verksamhet låg i AB SL ägdes fastigheter av både Stockholms läns landsting och AB SL. Genom uppdrag som var inskrivet i ägardirektiv och bolagsordning, ansvarade AB SL för all förvaltning av kollektivtrafikanläggningar, oavsett om det var Stockholms läns landsting eller AB SL som var lagfaren ägare eller nyttjanderättshavare av fastigheten. Efter bildandet av trafiknämnden respektive trafikförvaltningen är förhållandet i princip detsamma. Stockholms läns landstings fastigheter ägs fortfarande av landstinget och AB SL:s fastigheteter av AB SL. Skillnaden är att det numera är nämnden och trafikförvaltningen som genom förvaltningsuppdrag från AB SL ansvarar för all förvaltning av fastigheterna. Förvaltningsuppdraget från AB SL till nämnd/förvaltning som formaliserats i bland annat samarbetsavtalet mellan parterna gäller all verksamhet inom AB SL, med undantag endast för vissa beslut som enligt aktiebolagslagen inte kan uppdras åt nämnden eller förvaltningen.

Det är alltid möjligt att fastställa vilken juridisk person som är lagfaren ägare och som på grund av det eller på grund av nyttjanderätt legalt drabbas av ansvar. Oavsett juridisk person kommer fastighetsägaransvaret hanteras och förvaltas av Stockholms läns landsting (TN/TF), antingen i egenskap av lagfaren fastighetsägare vad avser landstingsägda fastigheter eller till följd av det förvaltningsuppdrag som landstinget har för AB SL:s fastigheter och nyttjanderätter avseende fastigheter.

Beslut i landstingsfullmäktige, ägardirektiv och samarbetsavtal pekar således tydligt ut landstinget (TN/TF) som den part som hanterar och ansvarar för all förekommande verksamhet inom AB SL. Någon ytterligare reglering just gällande förvaltningen av AB SL:s fastighetsägaransvar behövs därför inte.

Landstingsrevisorerna beskriver att trafiknämnden har arbetat med att skapa tydlighet kring fördelning av arbetsmiljöansvar. Dock ser de en risk att trafiknämnden inte tar sitt byggherreansvar i sin helhet. Kvaliteten är beroende av den enskilde projekt-/programledarens kompetens, erfarenhet och intresse.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafikförvaltningens ledning bör inventera och definiera vilka krav som följer av ansvaret som byggherre samt förtydliga och säkerställa styrning och kontroll för detta ansvarsområde.

Trafikförvaltningen kommenterar att arbetsmiljöuppgifter för byggherren enligt arbetsmiljölagen delegeras ned i organisationen via trafikförvaltningens arbetsordning. Uppföljning av ansvar relaterat till byggherrerollen kommer att tydliggöras i och med pågående utveckling av tollgate-checklistor för projekt. Arbetet pågår inom ramen för verksamhetsutveckling hos trafikförvaltningen, avdelning Investeringsprojekt.

Utveckling av säkerhetsarbetet

Landstingsrevisorerna skriver att de ser positivt på att ett utvecklingsarbete sker för att förbättra och förtydliga organisationen när det gäller säkerhets- och trygghetsarbetet och att nämndens låsprojekt bidrar till att se över den fysiska funktionaliteten samt ta fram förebyggande skyddsåtgärder inom skal- och tillträdesskyddsområdet. Revisionen ser allvarligt på att det finns åtgärder kopplade till revisionsrekommendationer 2013 som fortfarande knappt är påbörjade. Mot bakgrund av de stora investeringar som är planerade inom trafiken är det avgörande att framtagande av riktlinjer hanteras.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör skyndsamt utforma föreskrifter och riktlinjer för skal- och tillträdesskydd för att tydliggöra ansvarsfördelningen, dels gentemot trafikutövarna, dels internt inom trafikförvaltningen. Denna rekommendation ersätter tidigare lämnade rekommendationer nummer 83 och 84.

Trafikförvaltningen kommenterar att en ny riktlinje ”*Riktlinjer Lås och tillträde till Trafikförvaltningens byggnader, anläggningar och lokaler*” är framtagen och fastställd av förvaltningschefen under juni månad 2018. Inom avdelningen Strategisk utveckling pågår ett arbete med att ta fram en ny riktlinje ”*Riktlinje för skalskydd/områdesskydd*”.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör utifrån arbetet med att utforma föreskrifter och riktlinjer för skal- och tillträdesskydd koordinera de olika skyddsåtgärderna inom området så att olika delar utgör ett genomtänkt och sammanhängande system samt se över den fysiska funktionaliteten för de olika skyddsåtgärderna på bansträckningarna, depåerna, etc. Uppföljningen av skyddsåtgärderna och den lokala tillämpningen bör utökas. Denna rekommendation ersätter tidigare lämnade rekommendationer nummer 85 och 86.

Trafikförvaltningen kommenterar att sedan maj månad 2018 har säkerhetsfunktionen tillförts en ny säkerhetsstrateg med särskilt ansvar för utvecklingen av security- och trygghetsfrågor. En del i den nya rollen är att koordinera olika skyddsåtgärder inom förvaltningen i syfte att skapa ett sammanhängande system i samverkan med verksamhetsansvariga för trafikförvaltningens anläggningar, byggnader och infrastruktur (banor, depåer, kontorsbyggnader etc.).

Landstingsrevisorerna anser att det är angeläget att prioriterade åtgärder inom samtliga säkerhetsområden bör analyseras och att trafiknämnden tar ställning till hanteringen eftersom riskkartläggningen visat på ett flertal förbättringsområden. Det finns en risk att den beslutade inriktningen på det förvaltningsinterna säkerhetsuppdraget inte får önskvärd effekt. Detta med anledning av att förslag på förändringar inom säkerhetsorganisationen presenteras utan att säkerhetsområdena är tydligt definierade och nuvarande arbetssätt inom områdena inte är analyserade. Revisionen vill särskilt betona vikten av att trafikförvaltningen tydliggör det strategiska ansvaret.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör ta ställning till prioriterade åtgärder efter riskkartläggning på säkerhetsområdet.

Trafikförvaltningen kommenterar att det pågår ett arbete genom VP-uppdraget från 2017 *”Åtgärder gällande arbetssätt, roller och organisation för säkerhetsarbetet”*. Nämndens ansvar hanteras genom förvaltningschefens delegation från trafiknämnden och förvaltningens löpande arbete.

Landstingsrevisorerna bedömer att det ingår i trafiknämndens ansvar för säkerhetsarbetet att vara delaktig i den årliga planläggningen och löpande följa upp säkerheten inom samtliga säkerhetsområden.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör säkerställa en tillräcklig styrning och kontroll på säkerhetsområdet genom att, i enlighet med landstingsstyrelsens riktlinjer för säkerhet, årligen planlägga och löpande följa upp samtliga säkerhetsområden.

Trafikförvaltningen kommenterar att löpande uppföljning sker via ordinarie ledningsrapportering, och vid behov, via särskild rapportering i Trafikförvaltningens ledningsgrupp, där säkerhetsdirektören är adjungerad ledamot. Från och med 2019 avses en årlig återrapportering av säkerhetsläget ske till trafiknämnden genom att föregående års säkerhetsrapport biläggs den ordinarie förvaltningschefsinformationen.

Landstingsrevisorerna betonar vikten av att trafikförvaltningen tydliggör det strategiska ansvaret inom säkerhetsorganisationen mellan säkerhetssektionen och team säkerhet. Team säkerhetsfunktion och uppdrag bör tydliggöras, eftersom teamet har en viktig roll i förvaltningens praktiska säkerhetsarbete.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafikförvaltningens ledning bör säkerställa att ansvarsfördelningen inom samtliga säkerhetsområden tydliggörs i enlighet med landstingsstyrelsens riktlinjer och fullmäktiges policy.

Trafikförvaltningen kommenterar att ansvarsfördelningen är tydligt beskriven i Trafikförvaltningens arbetsordning. Justeringar av ansvar kan dock följa av den pågående översynen av arbetssätt, roller och organisation för säkerhetsarbetet (operativt vs. strategiskt ansvar).

Informationssäkerhet

Landstingsrevisorerna beskriver att det har framkommit i en kartläggning/rapport om informationssäkerhetskrav, som trafikförvaltningen har genomfört, att krav rörande informationssäkerhet inte finns med i alla avtal och att kunskapen i verksamheten om sekretess och säkerhetsskydd är begränsad. Även andra granskningar som trafikförvaltningen genomfört visar på risker inom informationssäkerhetsområdet. Revisionen konstaterar att det saknas kontroll och uppföljning av hur externa leverantörer bedriver sitt säkerhetsarbete och skriver att det är viktigt att trafiknämnden säkerställer att externa leverantörer som har tillgång till information i nämndens system följer de krav som ställs på informationssäkerhet inom landstinget i allmänhet och trafiknämnden i synnerhet. Det saknas en tydlig ansvarsfördelning och systematik i såväl kravställande som uppföljning av avtal, vilket kan leda till att skyddet av känsliga informationstillgångar äventyras i samband med informationsöverföringar mellan olika juridiska personer.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör säkerställa att informationssäkerhetskrav i befintliga och nya avtal med externa leverantörer motsvarar den skyddsnivå på information och system som dessa ska ha tillgång till.

Trafikförvaltningen kommenterar att en ny informationssäkerhetsbilaga finns framtagen av Stockholms läns landsting och avses ingå i trafiknämndens framtida avtal och upphandlingar. Beträffande befintliga avtal behöver det göras en bedömning av hur viktig

informationssäkerhetsbilagan är för den aktuella verksamheten och om den bör inarbetas i befintligt avtal eller om det kan anstå tills avtalet ska förnyas.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör tydliggöra ansvarsfördelning och säkerställa att det finns tillräckligt stöd för hanteringen av informationssäkerhet vid framtagande av nya avtal och i uppföljning av befintliga avtal.

Trafikförvaltningen kommenterar att beträffande ansvarsfördelningen rörande informationssäkerhet är trafikförvaltningens bedömning att ansvar tydligt efter den omorganisation som genomfördes våren 2017 när informationssäkerhetsteamet fördes över till Ledningsstaben Säkerhet. Beträffande säkerställande av stöd för hanteringen av informationssäkerhet vid framtagande av nya avtal och uppföljning av befintliga avtal avses detta säkerställas genom de åtgärder som föreslås i en särskild ”Handlingsplan för informationssäkerhet” som avses fastställas av förvaltningschefen inom kort.

Biljettsystem

Landstingsrevisorerna bedömer att det finns flera risker kring biljettsystemets (SL Access) kapacitet. Förhållandena hos leverantören är instabila och pågående åtgärdsplanering tvingas löpande prioriteras ner för brådskande underhållsåtgärder.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör informera sig om såväl finansiella som affärsmässiga risker samt vilka förutsättningar som finns för biljettsystemet fram till 2023.

Trafikförvaltningen avser att bygga ett nytt biljettsystem under de kommande tre åren. Inom ramen för detta biljettsystemprogram kommer såväl de finansiella som affärsmässiga aspekterna att beaktas och omhändertas. Gällande SL Access pågår en kontinuerlig dialog med företaget VIX om prioriterade underhållsåtgärder. Dessa driftsätts som underhållsreleaser regelbundet. Målsättningen är att SL Access ska vara ersatt under 2021. Avtalen med VIX kan som längst förlängas till 2023.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att *t*rafiknämnden bör mot bakgrund av förvaltningens utredning om framtidens biljett- och betalsystem fatta beslut om effektmål för arbetet med det framtida biljettsystemet.

Trafikförvaltningen anser att rekommendationen är åtgärdad. Programmets effektmål fastställdes i samband med att rapporten

Framtidens biljett- och betalsystem (SL 2017-0198) föredrogs trafiknämnden som ett informationsärende 2018-01-30.

Ledningsnära kostnader och representation samt förvaltningens utlandsresor

Landstingsrevisorerna bedömer att den interna kontrollen rörande ledningsnära kostnader och representation kan förstärkas, bland annat vad gäller attestering av konferenskostnader och utlandsresor.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafikförvaltningens ledning bör förtydliga rutinerna gällande utlandsresor enligt gällande regelverk.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafikförvaltningens ledning bör säkerställa att de interna kontrollmoment och krav som finns för utlandsresor även omfattar pågående investeringsprojekt och program.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafikförvaltningens ledning bör säkerställa att attestrutiner vid attest av kostnader för utlandsresor samt ledningsnära kostnader och representation alltid tillämpas.

Trafikförvaltningen kommenterar att man är överens med revisorerna om att hanteringen av kostnader för konferenser och resor i några fall inte följt gällande rutiner. Trafikförvaltningens ledning förstärker den interna kontrollen även för oavsiktliga fel och har tidigare uppdragit åt förvaltningens internrevision att bistå i granskningsarbetet. Revisionens förslag att biljett eller resebevis ska bifogas kan vara svårt att genomföra när biljetterna övergår till att vara elektroniska, däremot kan motsvarande information rörande reseklass framgå av att följesedel eller motsvarande dokument från resebyrå bifogas.

Intern kontroll i ekonomiprocesser

Landstingsrevisorerna kommenterar att de ser positivt på att en genomlysning görs av projektens status som helhet, men att en årlig genomlysning av projekt bör göras för att identifiera om projekt helt eller till delar bör utgöra en kostnad och inte en utgift och att utgiften kostnadsförs samma år som detta uppmärksammas.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafikförvaltningens ledning bör stärka rutiner avseende genomlysning av upparbetade utgifter för att identifiera utgifter som ska resultatföras.

Trafikförvaltningen kommenterar att under året har det gjorts förtydliganden av rutiner för pågående projekt. Det görs två större inventeringar per år. Vid dessa inventeringar genomlyses samtliga projekt med fokus på nedskrivningsbehov, tilldatum, aktivering/delaktivering och projektledare. Vid dessa tillfällen ska eventuella utgifter som ska kostnadsföras identifieras och hanteras i redovisningen.

Landstingsrevisorerna bedömer att vad gäller omföringar mellan resultat- och balansräkningen bör följa den attestordning som finns för att säkerställa att en utgift inte redovisas på ett projekt för att sedan kostnadsföras i resultaträkningen där projektledaren eventuellt har attesträtt.

Landstingsrevisorerna rekommenderar att trafikförvaltningens ledning bör säkerställa lämpliga kontroller för omföringar av större belopp mellan investerings- eller anläggningsredovisning och driftredovisning samt se till att regelverk för omföringar är inarbetade i attestordningen.

Trafikförvaltningen kommenterar att instruktionen ”Kostnadsbokföring av pågående investeringsprojekt” ska följas vid omföring mellan balans och resultat vad gäller pågående investeringsprojekt. Att rutinen följs ska säkerställas med den interna kontrollen och redovisningen under året.

Kommentarer till landstingsrevisorernas rekommendationer avseende förvaltning för utbyggd tunnelbana

Revisionen bedömer att fullmäktiges mål om en ekonomi i balans för trafiknämnden gällande förvaltning för utbyggd tunnelbana har uppnåtts. Måluppfyllelse och avvikelser mot budget har i huvudsak analyserats och kommenterats på ett i huvudsak tillfredsställande sätt i årsbokslutet. Trafiknämndens ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat för förvaltning för utbyggd tunnelbana, bedöms utifrån genomförd granskning, som tillfredsställande. Den interna styrningen och kontrollen för förvaltning för utbyggd tunnelbana bedöms, utifrån genomförd granskning, sammantaget vara tillräcklig. Räkenskaperna bedöms vidare för förvaltningen vara rättvisande.

Revisionen påpekar i rapporten att trots att förvaltning för utbyggd tunnelbana har haft investeringsutgifter på 685 miljoner kronor under 2017 varav cirka 80 procent avser utgifter från konsultföretag för framförallt projekteringsuppdrag så har detta inte preciserats i särskild bilaga.

Förvaltning för utbyggd tunnelbana kategoriserar den bemanning som inte består av anställd personal i fyra olika kategorier. Den första kategorin är

inhyrd personal och avser resurser som utför löpande arbete även om personen arbetar för en konsultfirma. Den andra kategorin är konsulter som genomför speciella konsultationer och utredningar, experthjälp där egen kompetens saknas eller en tillfällig insats med ett tydligt definierat uppdrag. Den tredje kategorin är köpta tjänster för att genomföra projekteringsuppdrag från konsultföretag. Den fjärde kategorin är övriga köpta tjänster och avser köpta tjänster från till exempel trafikförvaltningen, Locum AB och landstingsstyrelsens förvaltning.

Utifrån ovanstående kategorisering har förvaltning för utbyggd tunnelbana inte haft så pass höga konsultkostnader att detta ska anges i bilaga till årsrapporten. Förvaltningen ämnar dock tydliggöra kategoriseringen i kommande rapportering för att tydliggöra de olika resurserna och skapa en helhetsbild av förvaltningens bemanning.

Landstingsrevisorernas rekommendation

Enligt revisionens granskning av förvaltning för utbyggd tunnelbanas konsulthantering finns det ett behov av att tydliggöra hur behovsanalys för enskilda konsultavrop ska dokumenteras. Revisionen konstaterar att det finns övergripande bemanningsplaner som inkluderar konsultbehovet. Stickproven visar ingen tydlig behovsanalys för det enskilda konsultavropet och inte en tydlig koppling till den övergripande bemanningsplanen. Vidare är det revisionens bedömning utifrån genomförda stickprov att efterlevnaden av förvaltningens rutin för anbudsutvärdering och dess dokumentation behöver förbättras. Detta i syfte att minska risken för jäv samt säkerställa att utvärdering och avropsbeslut, ur upphandlingslagstiftningens perspektiv, sker enligt förutsättningarna för upplägget med konsultmäklare såsom det har tolkats av trafikförvaltningen i samband med utformningen av upplägget.

Utifrån ovan rekommenderar revision att ledningen för förvaltning för utbyggd tunnelbana bör vidareutveckla styrdokumenten för konsulthantering, inklusive dokumentationskrav, i syfte att underlätta efterlevnad och uppföljning av framförallt behovsanalys och anbudsutvärdering.

Som påpekas i revisionen redovisar förvaltning för utbyggd tunnelbana ingen skriftlig behovsanalys för varje enskilt konsultavrop utöver beskrivningen i förfrågan av syftet med uppdraget. Förvaltning för utbyggd tunnelbana vill dock poängtera att det är den övergripande behovsanalysen för förvaltningens bemanning som ligger till grund för konsultavropen inom förvaltningen. Den analysen görs inom den årliga verksamhetsplaneringen inom varje avdelning och bemanningsplaner finns redovisade för varje projekt och enhet.

Gällande efterlevnad av processerna för upphandling har förvaltning för utbyggd tunnelbana efter revisorernas stickprovsgranskning sett över riktlinjer och mallar för att ytterligare förtydliga rutiner för konsultavrop och tillhörande dokumentation. Detta arbete kommer att fortgå. Förvaltning för utbyggd tunnelbana avser att se över rutiner för utvärdering samt val av offererade resurser i dialog med trafikförvaltningen.

För att säkerställa en rättvisande redovisning av tunnelbaneprojektet är det av vikt att klassificeringen av vad som utgör investeringsutgifter respektive driftkostnader sker korrekt. Revisionen har därför genomfört en granskning utifrån nämndens regelverk samt principer för uppdelning av komponenter.

Revisionen bedömer att det pågår ett arbete med att ta fram principer och riktlinjer för uppdelningen av tillgångar i komponenter inom förvaltning för utbyggd tunnelbana, men att det i dagsläget inte finns en helt färdig rutin för att fördela de redovisade projekten. Utifrån revisionens verifiering av bokförda transaktioner bedöms samtliga granskade poster som redovisas inom pågående projekt vara aktiverbara kostnader.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutsärendet har inga ekonomiska konsekvenser.

Caroline Ottosson

Förvaltningschef för
trafikförvaltningen

Mårten Frumerie

Förvaltningschef för
förvaltning för
utbyggd tunnelbana