Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2017-02-15

LS 2016-1191

Landstingsstyrelsen

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 3/2016 – Trafikplaneringen i landstinget

Föredragande landstingsråd: Kristoffer Tamsons

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna har genom remiss bjudit in landstingsstyrelsen att yttra sig över projektrapport 3/2016 – Trafikplaneringen i landstinget.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till landstingsrevisorerna över projektrapport 3/2016 – Trafikplaneringen i landstinget i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Landstingsstyrelsen välkomnar landstingsrevisorernas projektrapport. Landstingsfullmäktige beslutade den 11 november 2014 att styrningen av landstinget ska utvecklas för att bli tydligare och mer effektiv (LS 1410-1178). Landstingsstyrelsens bedömning är att revisorernas rekommendationer ligger i linje med det utvecklingsarbete som redan genomförs.

Eftersom trafikplaneringen är komplex och omfattar en stor mängd aktörer behöver trafiknämnden och dess förvaltning kontinuerligt arbeta med processutveckling. Landstingsstyrelsen menar att trafikförvaltningen arbetar på detta sätt redan i dagsläget, samtidigt som det finns utrymme för fortsatta förbättringar. Landstingsstyrelsen delar dock inte revisorernas bedömning att ansvaret för trafikplaneringen är otydligt då det i reglementet tydligt framgår att ansvaret ligger på trafiknämnden.

När det gäller återkoppling av måluppfyllelse till fullmäktige vill Landstingsstyrelsen poängtera att detta sker i samband med ordinarie rapportering till landstingsstyrelsen och fullmäktige i delårsredovisning och årsredovisning. I anvisningarna inför inrapporteringen till årsbokslut 2016 anges att nämnder och styrelser ska redovisa hur de bidrar till genomförandet av RUFS.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 26 januari 2017
Förslag till yttrande
Landstingsrevisorernas projektrapport 3/2016 – Trafikplaneringen i landstinget

Irene Svenonius

Kristoffer Tamsons

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
Landstingsdirektörens stab

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2017-01-26

LS 2016-1191

Handläggare:
Fredrik Åstedt

Landstingsstyrelsen

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 3/2016 – Trafikplaneringen i landstinget

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna har genom remiss bjudit in landstingsstyrelsen att yttra sig över projektrapport 3/2016 – Trafikplaneringen i landstinget.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 26 januari 2017
Förslag till yttrande
Landstingsrevisorernas projektrapport 3/2016 – Trafikplaneringen i landstinget

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till landstingsrevisorerna över projektrapport 3/2016 – Trafikplaneringen i landstinget i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Revisorerna lämnar i projektrapporten följande rekommendationer:

- Trafiknämnden bör säkerställa att styrningen av trafikplaneringen som helhet omfattar olika tidsperspektiv, principiella ställningstaganden och prioriteringar vilket även innefattar att ta ställning till hur ekonomiska förutsättningar och eventuella målkonflikter ska hanteras.
- Trafikförvaltningens ledning bör utveckla och tydliggöra trafikplaneringens processer för att säkerställa dels en tydlig samverkan mellan trafikslagen, dels en tydlig koppling mellan det

långsiktiga strategiarbetet och det kortsiktiga trafikförändringsarbetet.
- Trafiknämnden bör till fullmäktige återkoppla i vilken utsträckning den samlade trafikplaneringen bedöms leda mot fullmäktiges mål för kollektivtrafiken och genomförande av Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUFS).
- Landstingsstyrelsen bör i samverkan med berörda nämnder tydliggöra ansvarsfördelningen för den övergripande trafikplaneringen och trafikpolitiken.

Förvaltningen välkomnar projektrapporten. Revisorernas rekommendationer ligger i linje med det arbete som sker inom förvaltningen med att på koncernövergripande nivå åstadkomma en tydligare och mer effektiv styrning av landstinget.

Trafikplaneringen är komplex, berör olika tidsperspektiv och en stor mängd olika aktörer. För att trafikplaneringen ska bedrivas effektivt och i dialog med andra berörda behöver trafiknämnden och dess förvaltning kontinuerligt arbeta med processutveckling. Trafiknämnden och dess förvaltning har påbörjat ett aktivt processutvecklingsarbete och förbättringar har skett. Förvaltningen tolkar därför i första hand revisorernas rekommendation som att det arbete som redan bedrivs behöver tydliggöras.

När det gäller återkoppling av måluppfyllelse till fullmäktige vill förvaltningen poängtera att detta sker i samband med ordinarie rapportering till landstingsstyrelsen och fullmäktige i delårsredovisning och årsredovisning. I anvisningarna inför inrapporteringen till årsbokslut 2016 anges att nämnder och styrelser ska redovisa hur de bidrar till genomförandet av RUFS.

Förvaltningen delar inte revisorernas bedömning att ansvaret för trafikplaneringen är otydligt, då det i reglementet tydligt framgår att ansvaret ligger på trafiknämnden. Förvaltningen instämmer däremot i revisorernas bedömning att begreppet trafikplanering kan behöva definieras i landstingets styrande dokument. Givet de starka sambanden mellan trafikplanering och regionplanering kan det även finnas anledning att pröva om trafiknämndens och tillväxt- och regionplanenämndens ansvar att bereda frågor av strategisk betydelse i samråd med varandra behöver förtydligas.

Bakgrund
Trafiknämndens roll och ansvar framgår av 42 § i reglemente för landstingsstyrelse och nämnder, fastställt av landstingsfullmäktige den 16-17 december 2014 (LS 1410-1211). Trafiknämnden fullgör landstingets uppgifter som regional kollektivtrafikmyndighet enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och ansvarar för kollektivtrafiken på land och vatten, samt för färdtjänst. Nämnden ansvarar för landstingets trafikplanering och för att utarbeta förslag till regionalt trafikförsörjningsprogram. Nämnden ska säkerställa samverkan med bl.a. närliggande kommuner och med berörda myndigheter för att uppnå väl fungerande trafiklösningar i regionen. Nämndens ansvar omfattar inte tunnelbanans utbyggnad enligt 2013 års Stockholmsförhandling.

Landstingsrevisorernas övergripande revisionsfråga i granskningen har varit om trafiknämnden bedriver trafikplaneringen i enlighet med fullmäktiges uppdrag, så att styrningen mot fullmäktiges mål och genomförandet av RUFS säkerställs. Revisionens bedömning är att trafiknämndens styrning och kontroll av trafikplaneringen inte är helt tillräcklig. Detta i sammanfattning av följande skäl:

- Trafikplaneringen förefaller inte bedrivas ur ett helhetsperspektiv.
- Processer och centrala styrdokument är delvis otydliga.
- Det är oklart i vilken utsträckning trafikplaneringen leder mot fullmäktiges mål.
- Ansvarsfördelningen mellan trafiknämnden och tillväxt- och regionplanenämnden är delvis otydlig.

För att trafikplaneringen ska kunna anses bedrivas i enlighet med fullmäktiges uppdrag menar revisorerna att trafiknämnden behöver:

- Stärka samordningen i planeringen av olika trafikslag, inom förvaltningen såväl som i samverkan med kommunerna.
- Stärka samordningen mellan det långsiktiga strategiarbetet och det kortsiktiga trafikförändringsarbetet, inom förvaltningen såväl som i samverkan med kommunerna.
- Tydliggöra centrala styrdokument och deras inbördes roll och i det arbetet ta hänsyn till förutsättningarna för ajourhållning.
- Lägga ett ökat fokus på transparenta modeller för bedömning av effekter på ekonomi och mål samt former för prioritering.
- Tydliggöra hur beslut påverkar förutsättningarna för uppfyllelse av fullmäktiges mål.
- Mer aktivt ta ställning till hur ekonomiska förutsättningar och eventuella målkonflikter ska hanteras.
- Säkerställa att principiella beslut inte delegeras från nämnd till förvaltning i strid med kommunallagen.

- Återkoppla till fullmäktige i vilken utsträckning trafikplaneringen som helhet bedöms leda mot fullmäktiges mål.

Tillväxt- och regionplanenämndens roll och ansvar framgår av 64 § i reglemente för landstingsstyrelse och nämnder (LS 1410-1211). Tillväxt- och regionplanenämnden fullgör landstingets ansvar som regionplaneorgan enligt lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. I ansvaret ingår löpande utrednings- och samordningsverksamhet beträffande regionala frågor enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900), dvs. frågor som rör mark- eller vattenområden eller som angår två eller fler kommuner och behöver utredas gemensamt. Som regionplaneorgan får landstinget anta en regionplan som ska 1) vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser, samt 2) ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk, om det har betydelse för regionen. Samråd ska ske med berörda aktörer. Innehållet i en regionplan är i övrigt inte lagreglerat. Landstinget har i dialog med länsstyrelsen valt att i RUFS inkludera frågor som den fysiska planeringen traditionellt inte omfattar men som ingår i det som kallas regional utveckling.

En viktig del av tillväxt- och regionplanenämndens arbete med regionplanering utgörs av samverkan med regionala aktörer, bl.a. kring utvecklingen av regionens trafiksystem. Samverkansarbetet inkluderar trafiknämnden mot bakgrund av trafiknämndens ansvar för länets kollektivtrafik, vars utveckling är nära kopplad till regionens markanvändning och bebyggelsestruktur. I landstingets arbete med regionplanens framtagande fattar tillväxt- och regionplanenämnden de formella besluten, medan trafiknämnden hanterar dessa ärenden som informationsärenden.

Överväganden
Förvaltning välkomnar landstingsrevisorernas projektrapport. Landstingsfullmäktige beslutade den 11 november 2014 att styrningen av landstinget ska utvecklas för att bli tydligare och mer effektiv, LS 1410-1178. I SLL Mål och budget 2017, LS 2016-0257, ger landstingsfullmäktige i uppdrag till landstingsstyrelsen att fortsätta arbete med att utveckla och tydliggöra styrningen. Det övergripande operativa utvecklingsansvaret för den förstärkta styrningen ligger på landstingsstyrelsens förvaltning och förvaltningen anser att revisorernas rekommendationer ligger i linje med detta arbete.

Eftersom trafikplaneringen är komplex och omfattar en stor mängd aktörer behöver trafiknämnden och dess förvaltning kontinuerligt arbeta med

processutveckling. Förvaltningen menar att trafikförvaltningen arbetar på detta sätt redan i dagsläget, samtidigt som det finns utrymme för fortsatta förbättringar. Förvaltningen delar inte revisorernas bedömning att ansvaret för trafikplaneringen är otydligt då det i reglementet tydligt framgår att ansvaret ligger på trafiknämnden. Förvaltningen instämmer däremot i revisorernas bedömning att begreppet trafikplanering kan behöva definieras i landstingets styrande dokument. Ett sådant begreppsförtydligande sker med fördel inom ramen för det arbete förvaltningen bedriver för att vidareutveckla och stärka koncernstyrningen.

Förvaltningen poängterar att förutsättningarna för att framgångsrikt bedriva kollektivtrafikplanering som del i ett komplext trafiksystem påverkas av den politiska realitet som landstinget verkar i. Ansvaret för transportsystemet delas av många aktörer på såväl lokal, regional som nationell nivå. Från tid till annan framförhandlas omfattande investeringar och andra åtgärder mellan dessa aktörer, utan att ha bedömts inom ramen för landstingets investerings- och budgetprocess eller i förhållande till andra behov som pekas ut i landstingets strategiska planer. Aktuella exempel är Stockholmsförhandlingen och den nu pågående Sverigeförhandlingen, vars ingående delar medför stora kostnader och systemeffekter. Förvaltningen menar att det är naturligt att sådana överenskommelser sluts samtidigt som detta förfarande medför särskilda utmaningar för både trafiknämnden och tillväxt- och regionplanenämnden liksom för deras förvaltningar. Detta förhållande berörs dock inte av revisorerna.

Förvaltningen föreslår att landstingsstyrelsen yttrar sig över revisorernas projektrapport i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Ärendet har beretts av landstingsdirektörens stab i samråd med SLL Styrning och ekonomi, trafikförvaltningen och tillväxt- och regionplaneförvaltningen.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet att avge yttrande har inga ekonomiska konsekvenser.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2017-02-21

LS 2016-1191

Landstingsrevisorerna

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 3/2016 – Trafikplaneringen i landstinget

Landstingsrevisorerna har genom remiss bjudit in landstingsstyrelsen att yttra sig över projektrapport 3/2016 – Trafikplaneringen i landstinget.

Landstingsstyrelsen välkomnar projektrapporten och anser att revisorernas rekommendationer ligger i linje med pågående arbete för att åstadkomma en tydligare och mer effektiv styrning av landstinget, i enlighet med beslut i landstingsfullmäktige den 14 november 2014, LS 1410-1178.

Landstingsstyrelsen kommenterar i det följande de rekommendationer som revisorerna lämnar i projektrapporten.

Trafikplaneringens helhetsperspektiv
Landstingsrevisorerna lämnar följande rekommendation: ”Trafiknämnden bör säkerställa att styrningen av trafikplaneringen som helhet omfattar olika tidsperspektiv, principiella ställningstaganden och prioriteringar vilket även innefattar att ta ställning till hur ekonomiska förutsättningar och eventuella målkonflikter ska hanteras.”

Trafikplaneringen är komplex, berör olika tidsperspektiv och en stor mängd olika aktörer. Trafiknämnden och dess förvaltning behöver mot denna bakgrund arbeta kontinuerligt med processutveckling, såväl internt som externt, för att uppnå ökad effektivitet och förbättrad samverkan. Landstingsstyrelsen anser att trafiknämnden och dess förvaltning har påbörjat ett aktivt procesutvecklingsarbete och att förbättringar har skett.

I SLL Mål och budget 2017 slår landstingsfullmäktige fast att det påbörjade arbetet för att skapa en mer sammanhållen och konsekvent styrning av landstinget ska fortsätta. På uppdrag av landstingsfullmäktige vidareutvecklar landstingsstyrelsen och dess förvaltning koncernens styr- och ledningssystem. Bland annat har ett projekt initierats för att i dialog

med övriga nämnders förvaltningar utveckla landstingets målstyrning och skapa en koncerngemensam målstyrningsmodell, LS 2016-1233. Landstingsstyrelsen bedömer att projektets resultat kommer att förbättra förutsättningarna för trafikplaneringen i enlighet med revisorernas rekommendation.

Revisorerna lyfter i sin rapport frågor relaterade till interaktionen mellan trafiknämnden och dess förvaltning. Trafiknämnden ansvarar i enlighet med kommunallagen för att fullmäktiges beslut verkställs och nämnden beslutar i frågor som rör trafikförvaltningen. Samtidigt finns expertkunskapen i trafikfrågor i tjänstemannaorganisationen. För att trafikplaneringen ska bedrivas i ett helhetsperspektiv och leda mot fullmäktiges mål krävs tät dialog och ett tillitsfullt informationsutbyte mellan nämnd och förvaltning. Förvaltningen behöver vara lyhörd för nämndens viljeriktning och samtidigt redovisa beslutsunderlag som tydligt visar effekterna av olika handlingsalternativ. Nämnden behöver å sin sida aktivt beakta detta beslutsunderlag för att förstå hur alternativa beslut påverkar förvaltningens förutsättningar och kollektivtrafikens utveckling. Dylik interaktion pågår självfallet redan i dag, men landstingsstyrelsen bedömer i likhet med revisorerna att formerna för och innehållet i denna dialog kan behöva utvecklas.

Tydliggörande av processer

Landstingsrevisorerna lämnar följande rekommendation:
”Trafikförvaltningens ledning bör utveckla och tydliggöra trafikplaneringens processer för att säkerställa dels en tydlig samverkan mellan trafikslagen, dels en tydlig koppling mellan det långsiktiga strategiarbetet och det kortsiktiga trafikförändringsarbetet.”

Revisorernas granskning bygger på en dokumentstudie och på ett begränsat antal intervjuer. Landstingsstyrelsen ifrågasätter inte revisionens bedömning att trafiknämnden och dess förvaltning kan behöva utveckla sitt interna och externa samverkansarbete, men tolkar i första hand revisorernas rekommendation som att det arbete som redan bedrivs behöver tydliggöras.

Landstingsstyrelsen bedömer att det pågående arbetet med att utveckla koncernens gemensamma styr- och ledningssystem successivt kommer att ge positiva effekter som ligger i linje med revisorernas rekommendationer. Exempelvis utvecklar landstingsstyrelsens förvaltning en så kallad standardstruktur för verksamhetområden, benämnd SLL-strukturen. Standardstrukturen beskriver på en övergripande nivå och på ett enhetligt sätt landstingets uppdrag och processer. Med standardstrukturen ges bättre

förutsättningar att tydliggöra ansvar, uppdrag och roller i exempelvis reglemente och andra styrande dokument. Landstingsstyrelsens förvaltning utvecklar samtidigt en modell för hantering av landstingsövergripande styrande dokument, i syfte att underlätta samordning av ambitionsnivåer, efterlevnad och uppföljning. Dessa förändringar kommer successivt att ge nämnder och styrelser, däribland trafiknämnden, verktyg för att bättre strukturera processer och hantering av styrande dokument.

Återkoppling av måluppfyllelse till fullmäktige
Landstingsrevisorerna lämnar följande rekommendation: "Trafiknämnden bör till fullmäktige återkoppla i vilken utsträckning den samlade trafikplaneringen bedöms leda mot fullmäktiges mål för kollektivtrafiken och genomförande av Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUFS)."

Landstingsstyrelsen poängterar att trafiknämndens redovisning av verksamhet och bidrag till uppfyllelse av fullmäktiges mål sker i samband med ordinarie rapportering till landstingsstyrelsen och fullmäktige i delårsredovisning och årsredovisning. Landstingsstyrelsen vill samtidigt framhålla att landstingsstyrelsens förvaltning har påbörjat ett arbete för att utveckla landstingets målstyrning och skapa en koncerngemensam målstyrningsmodell. Landstingsstyrelsen bedömer att resultatet av detta arbete kommer att bidra till att förbättra uppföljningen av trafikplaneringen i enlighet med revisorernas rekommendation.

Landstingsstyrelsens förvaltning har redan hörsammat revisorernas rekommendation om att det finns behov av att tydliggöra hur nämnder och styrelser bidrar till genomförandet av RUFS. I anvisningarna inför inrapporteringen till årsbokslut 2016 anges därför att nämnder och styrelser ska redovisa hur de bidrar till genomförandet av RUFS.

Ansvarsfördelningen mellan nämnderna
Landstingsrevisorerna lämnar följande rekommendation:
"Landstingsstyrelsen bör i samverkan med berörda nämnder tydliggöra ansvarsfördelningen för den övergripande trafikplaneringen och trafikpolitiken."

Landstingsstyrelsen instämmer i vad revisorerna framhåller om att begreppet trafikplanering behöver definieras i landstingets styrdokument. Detta görs lämpligen inom ramen för det pågående arbetet med att utveckla landstingets koncernövergripande styr- och ledningssystem. Landstingsstyrelsen konstaterar dock att landstingets ansvar för trafikplanering och det regionala transportsystems utveckling redan är

tydligt lagreglerad i bl.a. kollektivtrafiklagen och plan- och bygglagen. Av lagstiftningen framgår att landstingets ansvar är begränsat till den regionala kollektivtrafiken, samt till utredning och samordning av frågor av regional betydelse.

Trafiknämndens planering måste ske med hänsyn till övriga trafikslag och i samverkan med andra aktörer. Landstingsstyrelsens bedömning är att trafiknämnden och dess förvaltning tar sådan hänsyn och att samverkan med andra aktörer har förbättrats under de senaste åren, även om ytterligare förbättringar sannolikt kan och behöver göras. Det är emellertid angeläget att inte förväxla nämndens ansvar för att i planeringen ta hänsyn till andra intressen och samverka med andra aktörer, med ett ansvar för att i detalj planera och genomföra åtgärder i hela transportsystemet, vilket enligt lag inte ingår i landstingets uppdrag eller mandat. Vid det fortsatta arbetet med att förtydliga landstingets och trafiknämndens trafikplaneringsansvar måste den distinktionen vara tydlig.

Kollektivtrafiken utgör en central del av Stockholmsregionens transportsystem och är en viktig faktor i regionens utveckling. Sambanden är dubbelriktade: Transportsystemet ger tillgänglighet som påverkar förutsättningarna för regionens markanvändning. Regionens markanvändning – exempelvis var nya bostäder byggs – påverkar i sin tur hur resandet utvecklas. För att landstinget på bästa sätt ska kunna uppfylla sin lagstadgade skyldighet att regionplanera vore det önskvärt om transportsystemet kunde analyseras som ett sammanlänkat system. Mot bakgrund av transportsystemets komplexitet – med en mängd olika trafikslag och ett stort antal ansvariga aktörer på lokal, regional och nationell nivå – bedömer dock landstingsstyrelsen att en sammanhållen detaljerad planering inte är möjlig att åstadkomma. Givet de starka sambanden mellan trafikplanering och regionplanering kan det emellertid finnas anledning att pröva om trafiknämndens och tillväxt- och regionplanenämndens ansvar att bereda frågor av strategisk betydelse i samråd med varandra behöver förtydligas. Det är därtill av stor vikt att trafiknämnden och tillväxt- och regionplanenämnden säkerställer en god samverkan mellan förvaltningarna i utvecklingsarbetet.

LS 2016-1191

PROJEKTRAPPORT NR 03/2016

Trafikplaneringen i landstinget

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Kort om rapporten

Trafiknämnden ansvarar för landstingets trafikplanering vilket innebär såväl den strategiska som den operativa planeringen av kollektivtrafiken. Nämnden har utöver detta även ansvar för landstingets långsiktiga övergripande trafikplanering som en del av regionplaneringen. Revisionen rekommenderar att trafikplaneringens processer utvecklas och tydliggörs för att säkerställa dels en tydlig samverkan mellan olika trafikslag, dels en tydlig koppling mellan det långsiktiga strategiarbetet och det kortsiktiga trafikförändringsarbetet. Trafiknämnden behöver också säkerställa prioriteringar för trafikplaneringen som helhet vilket även innefattar att ta ställning till hur långsiktiga ekonomiska förutsättningar och eventuella målkonflikter ska hanteras.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2016-09-26 RK 201606-0046

Landstingsstyrelsen

Projektrapport 3/2016
Trafikplaneringen i landstinget

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade 2016-09-26 att överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2017-01-31.

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämndens styrning och kontroll av trafikplaneringen inte är helt tillräcklig. Granskningen visar också att nuvarande ansvarsfördelning mellan trafiknämnden och tillväxt- och regionplanenämnden innehåller vissa otydligheter och praktiska svårigheter när det gäller arbetet inom ramen för den långsiktiga, övergripande trafikplaneringen och trafikpolitiken.

Revisionen vill till landstingsstyrelsen särskilt framhålla att landstingsstyrelsen i samverkan med berörda nämnder bör tydliggöra ansvarsfördelningen för den övergripande trafikplaneringen och trafikpolitiken.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Kenneth Strömberg
Ordförande

Christina Holmqvist
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

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2016-09-26 RK 201606-0046

Trafiknämnden
AB Storstockholms Lokaltrafik

Projektrapport 3/2016
Trafikplaneringen i landstinget

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade 2016-09-26 att överlämna rapporten till trafiknämnden och till styrelsen för AB Storstockholms Lokaltrafik för yttrande senast 2017-01-31.

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämndens styrning och kontroll av trafikplaneringen inte är helt tillräcklig. Granskningen visar också att nuvarande ansvarsfördelning mellan trafiknämnden och tillväxt- och regionplanenämnden innehåller vissa otydligheter och praktiska svårigheter när det gäller arbetet inom ramen för den långsiktiga, övergripande trafikplaneringen och trafikpolitiken.

Revisorerna vill till trafiknämnden särskilt framhålla att nämnden bör säkerställa att styrningen av trafikplaneringen som helhet omfattar olika tidsperspektiv, principiella ställningstaganden och prioriteringar vilket även innefattar att ta ställning till hur ekonomiska förutsättningar och eventuella målkonflikter ska hanteras. Trafiknämnden bör också till fullmäktige återkoppla i vilken utsträckning den samlade trafikplaneringen bedöms leda mot fullmäktiges mål för kollektivtrafiken och RUFS:ens genomförande.

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

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 3

2 Utgångspunkter för granskningen 5
2.1 Motiv till granskningen 5
2.2 Revisionsfråga 6
2.3 Avgränsning 6
2.4 Bedömningsgrunder 6
2.5 Metod 7

3 Styrdokument, processer och organisatoriska förutsättningar 8
3.1 Definition trafikplanering 8
3.2 Processer och organisation 8
3.3 Styrdokument 10
3.4 Revisionens bedömning 12

4 Hantering av mål och ekonomiska förutsättningar 13
4.1 Långsiktigt perspektiv 13
4.2 Kortsiktigt perspektiv 16
4.3 Revisionens bedömning 16

5 Samverkan och trafikpolitik 17
5.1 Allmänt om samverkan 17
5.2 Arbete med framtagande av ny RUFS 18
5.3 Trafikpolitik och övergripande trafikplanering 18
5.4 Samverkan med kommunerna 19
5.5 Revisionens bedömning 20

1 Slutsatser och rekommendationer

Trafiknämnden ansvarar för landstingets trafikplanering. Nämndens uppdrag omfattar ansvar för såväl den strategiska som den operativa planeringen av den regionala kollektivtrafiken. Uppdraget omfattar även trafikplanering i ett långsiktigt helhetsperspektiv i regionen (både väg- och kollektivtrafik) där nämnden har ett ansvar för landstingets trafikpolitik. Revisionen har granskat om trafiknämnden bedriver trafikplaneringen i enlighet med fullmäktiges uppdrag så att styrningen mot fullmäktiges mål och genomförandet av RUFS:en säkerställs.

Granskningen visar att trafiknämnden behöver utveckla trafikplaneringen med dels en tydlig samverkan mellan trafikslagen, dels en tydlig koppling mellan det långsiktiga strategiarbetet och det kortsiktiga trafikförändringsarbetet. Granskningen, visar på svårigheter i den interna planering, d.v.s. utmaningen i att samordna förvaltningens olika avdelningar. För att täcka hela nämndens uppdrag finns behov av att särskilt utveckla processer och styrdokument i tidsperspektivet bortom tioårsintervallet. Även i trafiknämndens samverkan med kommunerna bedömer revisionen att det finns behov av en samordning över trafikslagsgränserna och en koppling mellan tidsperspektiver för att ge ett helhetsperspektiv på trafikplaneringen.

Revisionen bedömer att det finns behov av att skapa större tydlighet kring vilka styrdokument som är centrala i trafikplaneringen och vilken inbördes roll dessa styrdokument ska ha i styrnings- och planeringsarbetet. Detta gäller t.ex. vilka roller Trafikplanen respektive Stomnätsplanen har i trafikplaneringen och hur prioriteringar löpande ska hanteras i de kommande utvecklingsplanernas samspel med genomförandeplanen. Det är även viktigt att i arbetet med att utveckla dokumentstrukturen och enskilda dokument överväga förutsättningarna för ajourhållning. I dagsläget är flera viktiga styrdokument, t.ex. ny trafikplan, ny genomförandeplan och framtagandet av utvecklingsplanerna för de olika trafikslagen, minst ett år försenade jämfört med planerad uppdateringsfrekvens/tidplan.

Det är revisionens bedömning att de ekonomiska förutsättningar som krävs för att genomföra nämndens trafikplanering behöver vara förankrade i politiska beslut för att kunna utgöra ett stabilt underlag i genomförandet. Det är också viktigt att beslutsfattande om till exempel enskilda infrastruktursatsningar och linjedragningar kan bedömas i ett helhetsperspektiv med de ekonomiska konsekvenser ett enskilt beslut får och hur det påverkar möjligheterna att genomföra andra planerade satsningar.

Revisionen menar därför att nämnden aktivt behöver ta ställning till hur ekonomiska förutsättningar och eventuella målkonflikter ska hanteras. Transparenta modeller och former för prioritering utifrån ekonomi och mål behöver därmed ges ökat fokus. Arbetet med att tydliggöra olika alternativ i den långsiktiga trafikplaneringen kopplat till olika finansiella scenarier behöver få en mer framträdande roll. Både alternativa scenarier och prioritering behöver inarbetas i de styrdokument som, med olika tidshorisonter, ska sammanfatta trafikplaneringen ur ett ekonomiskt perspektiv. Här ingår att säkerställa att principiella beslut inte delegeras från nämnd till förvaltning i strid med kommunallagen. Det behövs även en återkoppling till fullmäktige av i vilken mån trafiknämnden bedömer att den samlade trafikplaneringen, mot bakgrund av de prioriteringar som föreslås, leder mot trafikförsörjningsprogrammets mål och RUFS:ens genomförande.

Revisionen noterar, liksom i tidigare granskning, att nuvarande ansvarsfördelning mellan trafiknämnden och tillväxt- och regionplanenämnden innehåller vissa otydligheter när det gäller den långsiktiga, övergripande trafikplaneringen och trafikpolitiken. Det leder till en del praktiska svårigheter, men också till att det finns risk att viktiga samband mellan kollektivtrafikens planering och regionplaneringen försvagas. Trafiknämnden bör för egen del tydliggöra ansvaret för den övergripande trafikplaneringen och trafikpolitiken som är viktigt såväl för nämndens egen utveckling av kollektivtrafiken som för RUFS:ens framtagande och genomförande generellt. Samtidigt vill revisionen understryka behovet av att landstingsstyrelsen i samverkan med berörda nämnder analyserar hur förväntningar, förutsättningar och former för ansvarstagande kopplat till den övergripande trafikplaneringen och trafikpolitiken kan tydliggöras.

Revisionen bedömer sammanfattningsvis att trafiknämndens styrning och kontroll av trafikplaneringen inte är helt tillräcklig. Trafiknämnden behöver säkerställa att det finns processer och styrdokument för en tillräcklig styrning mot trafiknämndens del i fullmäktiges mål för kollektivtrafiken och RUFS:ens genomförande. Trafiknämnden behöver även säkerställa en tillräcklig kontroll av den ekonomiska påverkan i olika prioriteringar genom att ta ställning till hur ekonomiska förutsättningar och eventuella målkonflikter ska hanteras.

Rekommendationer:

- Trafiknämnden bör säkerställa att styrningen av trafikplaneringen som helhet omfattar olika tidsperspektiv, principiella ställningstaganden och prioriteringar vilket även innefattar att ta ställning till hur ekonomiska förutsättningar och eventuella målkonflikter ska hanteras.

- Trafikförvaltningens ledning bör utveckla och tydliggöra trafikplaneringens processer för att säkerställa dels en tydlig samverkan mellan trafikslagen, dels en tydlig koppling mellan det långsiktiga strategiarbetet och det kortsiktiga trafikförändringsarbetet.

- Trafiknämnden bör till fullmäktige återkoppla i vilken utsträckning den samlade trafikplaneringen bedöms leda mot fullmäktiges mål för kollektivtrafiken och RUFS:ens genomförande.

- Landstingsstyrelsen bör i samverkan med berörda nämnder tydliggöra ansvarsfördelningen för den övergripande trafikplaneringen och trafikpolitiken.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Trafiknämnden ansvarar för landstingets trafikplanering. Nämndens uppdrag omfattar ansvar för såväl den strategiska som den operativa planeringen av den regionala kollektivtrafiken och uppföljningen av verksamheten. Uppdraget omfattar också trafikplanering i ett långsiktigt helhetsperspektiv på regionens trafikutveckling (både vägtrafik och kollektivtrafik)och nämnden har här ansvar för landstingets trafikpolitik. Nämnden ansvarar även för att förslag till regionala trafikförsörjningsprogram utarbetas.

Tillväxt- och regionplanenämnden ansvarar för landstingets regionplanering. Trafiknämndens insatser vad gäller trafikplaneringen är dock centrala både för genomförandet av den gällande regionala utvecklingsplanen (RUFS 2010) och framtagande av ny RUFS till 2018. Ansvarsfördelningen mellan de två nämnderna innebär, enligt revisionens tidigare granskning[1], att sambanden mellan kollektivtrafikens planering, annan trafik-/transportplanering samt regionplanering delvis har försvagats. Detta kräver att båda nämnderna fullt ut tar sina respektive ansvar och att det finns en effektiv strategi för att hantera planeringen på ett integrerat sätt.

Genomförd förstudie pekade på att trafiknämndens trafikplanering främst handlar om planering av kollektivtrafiken och därmed inte omfattar det övergripande trafikplaneringsperspektivet. Detta kan dels innebära att nödvändiga trafikperspektiv i regionplanearbetet inte får en tillräcklig belysning, dels att kollektivtrafikens utveckling planeras utan ett helhetsperspektiv som omfattar alla trafikslag. Möjligheterna att genom samordnade insatser gällande t.ex. kollektiv-, cykel- och biltrafik få en effektivare styrning mot fullmäktiges mål riskerar därmed att inte tas tillvara.

Förstudien indikerade också att planeringen för de olika kollektivtrafikslagen i stor utsträckning hanteras i olika processer som är organisatoriskt åtskilda. Det finns därmed en risk att förbättringar görs isolerat inom en del av kollektivtrafiksystemet när målet är att förbättra systemet som helhet. Det kan också innebära att samråd med kommunerna inte hanteras på ett effektivt sätt vilket t.ex. kan resultera i svårigheter för kommuner att bedöma kollektivtrafiken i sin helhet.

Förstudien visade också att det finns oklarheter i hur nämndens olika styrdokument i form av planer och strategier förhåller sig till varandra samt att de ekonomiska förutsättningarna förefaller ha en underordnad roll i flera av planeringsdokumenten.

Revisionen har mot denna bakgrund granskat om trafiknämnden organiserar och hanterar trafikplaneringen så att nämnden uppfyller reglementets uppdrag om trafikplanering och möjliggör en styrning av trafikverksamheten mot landstingets övergripande mål samt genomförande av RUFS:en.

[1] Landstingsrevisorerna, 7/2012, Trafikplaneringen i landstinget

2.2 Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga:

Bedrivs trafikplaneringen i enlighet med fullmäktiges uppdrag så att styrningen mot fullmäktiges mål och genomförandet av RUFS:en säkerställs?

- Hur säkerställer styrdokument, processer och organisatoriska förutsättningar genomförandet av trafikplaneringen?
- Hur styrs trafikplaneringen så att både fullmäktiges mål och de ekonomiska förutsättningarna beaktas på ett samordnat och transparent sätt?
- Hur hanteras extern samverkan så att exempelvis kommuners planeringsförutsättningar underlättas?

2.3 Avgränsning

Granskningen har inriktats på nämndens förutsättningar för och styrning av trafikplaneringen. Effekterna av trafikplaneringen har inte granskats.

Planeringsprocessens upplägg och innehåll ingår på en övergripande nivå medan detaljutformningen av delprocesser, t.ex. inom respektive trafikslag inte har berörts. De enskilda metoder, modeller, kalkyler etc. som används inom trafikplaneringen har inte heller omfattats av granskningen.

Revisionens prövning av om nämnderna tar sitt ansvar avser i detta projekt i första hand trafiknämndens arbete med trafikplanering. Även landstingsstyrelsens ansvar berörs i viss mån av granskningen.

Trafiknämndens samverkan med tillväxt- och regionplanenämnden, trafikverket och länsstyrelsen har inte granskats, vare sig generellt eller när det gäller det praktiska arbetet med att ta fram en ny RUFS. Kontakter med dessa verksamheter har därför främst syftat till kunskapsinhämtning. När det gäller samverkan med länets kommuner och omkringliggande landsting/regioner är granskningen inriktad på om trafiknämnden har en strategisk ansats till samverkan som också är implementerad i nämndens trafikplanering. Hur samverkan fungerar i praktiken eller hur medfinansiering sker har inte beaktas i denna granskning.

2.4 Bedömningsgrunder

- **Kommunallagen** 6 kap, § 34, om ärenden som inte får delegeras.
- **RUFS 2010 (R 2010:5)** – särskilt avsnitten om SL:s ansvar[2]: ”SL har ett särskilt ansvar för åtaganden att ”Utveckla en attraktiv och kapacitetsstark kollektivtrafik som är tillgänglig för alla”, ”Stimulera mer energi- och resurseffektiva transporter” och ”Utveckla trafiknät som stödjer Stockholmsregionenens flerkär-

[2] Genom samarbetsavtalet mellan SL och trafiknämnden har trafiknämnden övertagit det operativa och löpande ansvaret för verksamheten i SL. Se bl.a. landstingsrevisorerna Årsrapport 2013 Trafiknämnden inklusive Storstockholms lokaltrafik, RK 201305-0033

nighet". "SL tar fram en särskild genomförandestrategi för RUFS 2010 som omfattar landstingets åtaganden avseende trafik."

- **Aktualitetsprövning RUFS 2010 (LS 1310-1360)** Bland annat: "Det är därför avgörande att inriktningen i RUFS 2010 kan ligga fast och att landstinget bidrar till att RUFS 2010 utgör utgångspunkt för ordinarie genomförandeprocesser (t.ex. översiktsplanering, strukturfondsprogram, infrastrukturplanering m.m.)"

- **Landstingsfullmäktiges beslut budget 2009,** bl.a. **"**För att tydliggöra landstingets trafikplanering får regionplane- och trafiknämnden tillsammans med SL i uppdrag att under första halvåret 2009 överföra den trafikplanerande verksamheten till SL[3]. Därmed ges SL uppdraget att även ansvara för utformningen av landstingets trafikpolitik och den översiktliga trafikplaneringen inom landstinget."

- **Stockholms läns landsting arbetsordningar, reglementen och delegationsordning**, **(2015-02-17)**. Trafiknämnden har ansvaret för strategiska och övergripande frågor hänförliga till den regionala kollektivtrafiken och uppföljningen av verksamheten. Nämnden ansvarar för landstingets trafikplanering och för att förslag till regionala trafikförsörjningsprogram utarbetas. Nämnden ska säkerställa samverkan med närliggande kommuner och landsting, angränsande läns regionala kollektivtrafikmyndigheter och med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer för att uppnå väl fungerande trafiklösningar i regionen.

- **Fullmäktiges långsiktiga mål inom trafikområdet.** Ursprungligen formulerade i Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län, september 2012. Ingår i fullmäktiges budget från och med budget 2015.

Styrdokument som arbetats fram inom trafiknämnden[4] ingår inte i bedömningsgrunderna utan har varit föremål för granskningen.

Revisionen har även tagit del av bland annat lag (2010:1065) om kollektivtrafik, den aktuella nationella transportplanen samt motsvarande länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län och aktuella förhandlingsöverenskommelser med koppling till kollektivtrafikens utveckling.

2.5 Metod

Granskningen har omfattat dokumentstudier samt drygt tio intervjuer inom trafikförvaltningen med handläggare och chefer inom avdelningen för strategisk utveckling, avdelningen för verksamhetsstyrning och ekonomi samt trafikavdelningen. Vidare har en gruppintervju genomförts med representanter från tillväxt- och regionplaneförvaltningen. En person vardera från trafikverket och länsstyrelsen har också intervjuats.

[3] Se tidigare fotnot om övertagande av SL:s ansvar
[4] Styrdokument som fastställts internt inom förvaltning/nämnd eller tagits fram som underlag för beslut i fullmäktige.

Granskningen har genomförts av projektledare Kristina Brismark och projektmedarbetare Dennis Andersson på landstingets revisionskontor.

3 Styrdokument, processer och organisatoriska förutsättningar

3.1 Definition trafikplanering

Enligt trafiknämndens reglemente har nämnden ansvar för ”landstingets trafikplanering och för att förslag till regionala trafikförsörjningsprogram utarbetas”. Trafikplanering är ett vitt begrepp som inte har någon allmänt vedertagen definition. Begreppet har heller inte preciserats vare sig i reglementet eller internt inom trafiknämnden/förvaltningen. I denna granskning har begreppet använts i en vid bemärkelse omfattande både lång- och kortsiktig planering av i första hand kollektivtrafikens utformning. Kollektivtrafiken är beroende av infrastruktur i form av framförallt olika typer av anläggningar samt fordon. Den långsiktiga trafikplaneringen lägger grunden för hur trafikeringen ska ske geografiskt och med vilka trafikslag. Revisionen ser därför den långsiktiga investeringsplaneringen vad gäller infrastruktur som en viktig del i den långsiktiga trafikplaneringen.

Kollektivtrafiken är en del av hela transportsystemet. Planering och utveckling av kollektivtrafiken sker i samspel med många olika aktörer där planering av olika utvecklingsinsatser påverkar förutsättningarna för de enskilda trafikslagen och i vilken mån utvecklingen leder mot de långsiktiga målen. Trafiknämnden har tilldelats ansvaret för landstingets övergripande trafikplanering och trafikpolitik. Landstinget råder inte över hela transportsystemet men har ett ansvar för att trafikpolitiskt interagera med övrig trafikutveckling. Landstinget har här ansvar för framtagande av RUFS där trafikplaneringen har en avgörande roll, vilken trafiknämnden ansvarar för. Som beskrivs i avsnitt 5 har granskningen också omfattat trafiknämndens ansvar för trafikplanering i ett övergripande trafikpolitiskt perspektiv där även övriga trafikslag utöver kollektivtrafiken ingår.

3.2 Processer och organisation

I trafikförvaltningens arbetsordning finns fyra huvudprocesser[5] definierade och översiktligt beskrivna. Dessa processer förefaller i huvudsak utgöra en process per respektive avdelnings ansvarsområde. Av utvecklingsprocessens beskrivning framgår att utvecklingsarbetet sker med deltagande respektive stödjande från samtliga avdelningar inom trafikförvaltningen. För enskilda studier finns inom förvaltningen Handbok för studier som beskriver processen för hur enskilda studier ska bedrivas. I granskningen har inte framkommit någon processbeskrivning av hur den övergripande, samlade, trafikplaneringen utifrån enskilda studier ska hanteras. Det går inte heller att utläsa någon ansats till övergripande processer där långsiktig planering

[5] Verksamhets- och ekonomistyrningsprocessen, Utvecklingsprocessen, Projekt- och upphandlingsprocessen samt Trafikförsörjningsprocessen

hänger ihop med den mer operativa, kortsiktiga planeringen. Förvaltningen har enligt uppgift initierat ett nytt utvecklingsarbete kring processer som ska påbörjas hösten 2016. Det är oklart om de sedan tidigare definierade processerna kommer att utvecklas eller ersättas.

Den långsiktiga, strategiska, trafikplaneringen hanteras inom avdelningen för strategisk utveckling. Enskilda handläggare har beskrivningar för vissa delar i den långsiktiga planeringen. Inom avdelningen finns inga beskrivningar för hur hela processen för den långsiktiga planeringen av kollektivtrafiken ser ut.

Den kortsiktiga, operativa, trafikplaneringen sker inom trafikavdelningen. Trafikavdelningen har processbilder/årshjul för hur planeringen på ett års sikt bedrivs, den så kallade ”trafikförändringsprocessen”. Planeringen sker enligt dessa årshjul i separata processer per trafikslag. Eventuella överväganden över trafikslagsgränserna sker genom initiativ av enskilda handläggare.

I den årliga trafikförändringsprocessen sker samverkan på handläggarnivå mellan avdelningen för strategisk utveckling och trafikavdelningen. I övrigt saknas en tydlig övergång mellan avdelningarnas ansvar för den långsiktiga respektive den kortsiktiga trafikplaneringen.

Ett samverkansorgan, som på förvaltningens intranät benämns ”Team trafikplanering”, hanterar samverkan mellan avdelningarna för olika frågor kopplade till trafikplaneringen. Teamet, som är bemannat med handläggare från de olika avdelningarna har ingen formell uppdragsbeskrivning, ingen utpekad funktion i trafikplaneringsprocessen och nämns inte heller i förvaltningens arbetsordning. Teamet förefaller i huvudsak fungera som informationskanal och forum för erfarenhetsutbyte mellan medlemmar från de olika avdelningarna.

Utöver den ettåriga trafikförändringsprocessen finns ingen tydlig process som hanterar mer strategiska trafikförändringsbehov vilka kräver viss framförhållning, till exempel på några års sikt. Det förefaller vara upp till varje samhällsplanerare inom avdelningen för strategisk utveckling att utforma former för hur den regionala informationen om kommunerna ska överföras till trafikavdelningen. Ett utvecklingsarbete pågår i syfte att hitta ett mer likartat arbetssätt för denna process.

Den ökade användningen av VBP-avtal[6] innebär mindre detaljstyrning från trafikförvaltningen i den operativa trafikplaneringen och mer ansvar och risk för trafikutövarna. Trafikförvaltningen genomförde i början av 2015 en utredning om VBP-avtalen[7] som lämnats som information till nämnden. Utredningen presenterar ett antal förutsättningar som VBP, enligt förvaltningens mening, kräver. Gällande trafikplanering anges att ”Trafikutövaren behöver få möjligheter att planera och förändra trafiken. Trafikutövarna äger risken om trafiken inte är effektiv och behöver

[6] VBP innebär att trafikutövarens ersättning från trafikförvaltningen baseras på antalet Verifierade Betalande Påstigande, dvs. antalet resenärer som uppvisar giltig biljett.
[7] TN 2015-0172 Information om genomförd fördjupad utredning VBP (Verifierad Betalande Påstigande) – Ersättningsmodell i trafikaffärer

därför befogenheter för att anpassa utbudet till efterfrågan. Trafikplaneringen hos trafikförvaltningen blir istället mer strategisk och taktisk, snarare än detaljinriktad."

3.3 Styrdokument

Trafikplaneringen utgår från ett stort antal externa och interna styrdokument. De externa omfattar framförallt lagstiftning, nationell plan och länsplan kopplade till den statliga infrastrukturplaneringen inom trafikområdet samt olika överenskommelser. För infrastrukturplaneringen, som utgör en betydande del av den långsiktiga kollektivtrafikplaneringen, måste landstinget i hög grad förhålla sig till och interagera med den statliga trafikplaneringsprocessens utformning och olika möjligheter till medfinansiering via förhandlingsinspel. Av landstingets interna styrdokument som fullmäktige har fastställt är det i första hand RUFS 2010[8] och Regionalt trafikförsörjningsprogram[9] som har direkt koppling till trafikplaneringen.

Styrdokumenten Trafikplan 2020[10] och Stomnätsplan[11] har beslutats av SL:s styrelse respektive trafiknämnden. Av de styrdokument som på olika sätt hänvisats till i denna granskning är det endast dessa två dokument som har ett tydligt geografiskt perspektiv och därmed förmedlar en bild av idéer och planer gällande hur trafiken kan/ska utvecklas i olika delar av länet. Stomnätsplanen har här också en ansats att ta ett helhetsgrepp över trafikslagen medan Trafikplan 2020 i stor utsträckning är uppdelad i redovisningar per trafikslag.

Vidare finns styrdokument i form av strategier[12] och riktlinjer[13]. Dessa handlar om principer, krav och vägledning för förvaltningens och andra aktörers utvecklings-/planeringsarbete.

Enligt uppdrag i RUFS 2010 tog trafikförvaltningen 2011 fram en genomförandestrategi[14] för landstingets åtaganden i RUFS 2010. Genomförandestrategin, som i huvudsak hade ett tioårigt perspektiv, lämnades utan eget ställningstagande av trafiknämnden till landstingsstyrelsen som underlag till den dåvarande budgetprocessen. Det finns inget ställningstagande till genomförandestrategin på landstingsövergripande nivå.

Genomförandestrategin har inte aktualiserats på nytt och nämns inte längre bland de styrande dokumenten. Strategin förefaller delvis ha ersatts av en mer generell ge-

---

[8] Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, fastställd av fullmäktige i maj 2010, LS 1003-0221.
[9] Fastställt av fullmäktige i september 2012, LS 1207-0962. Det finns även en senare komplettering gällande kollektivtrafik på vatten, LS 1306-0887.
[10] Fastställd av SL:s styrelse i augusti 2010. Gäller åren 2010-2020 (enligt uppgift går det inte att få fram dokument/ärendenummer.)
[11] TN-1211-0263, Godkänd av trafiknämnden 2014-01-08 som strategiskt underlag för vidare planering av kollektivtrafikens stomnät vad gäller mål, planeringsprinciper och föreslaget linjenät. 2030 anges som analysår. Viss utblick bortom 2030 finns.
[12] Det finns sex strategier varav de flesta, bl.a. trafikstrategi, fastställdes av nämnden i mars 2013, TN2-2013-00543
[13] Det finns för närvarande ett 20-tal riktlinjer, bl.a. för Planering av kollektivtrafiken i Stockholms län (RiPlan). Riktlinjerna fastställs av förvaltningschefen på trafikförvaltningen.
[14] SL 2010-33985

nomförandeplan, även den med tidsperspektivet tio år. Den första genomförandeplanen togs fram 2012[15] och reviderades 2014[16]. Planen beskrivs som en sammanhållen planeringsinriktning för det långsiktiga behovet för infrastrukturens utveckling och trafikutbyggnader. Dokumentet är, liksom Trafikplan 2020, uppdelat i separata redovisningar för respektive trafikslag. Dokumentet beskriver i huvudsak spårtrafiken medan sjö- och busstrafikens utveckling berörs i begränsad omfattning och då enbart utifrån behov av investeringar i tonnage respektive depåer och bytespunkter samt utifrån miljöperspektiv och tillgänglighet för funktionshindrade. Någon långsiktig trafikplanering för sjötrafik och buss berörs inte, t.ex. finns inga referenser till utvecklingen av stomnätet. Av den första genomförandeplanen framgick att den var ”ett centralt underlag för trafiknämnden i arbetet med budget och verksamhetsplan.” Dokumentet har dock inte behandlats i nämnden. Den reviderade planen beskrivs som ett internt dokument för trafikförvaltningen.

Som komplement till befintliga styrdokument hänvisar trafikförvaltningen sedan ett par år till en ny typ av styrdokument; utvecklingsplaner. Utvecklingsplanerna ska beskriva det långsiktiga behovet av kollektivtrafiklösningar i sin helhet och infrastrukturlösningar inom ett visst område, till exempel kundservice och tunnelbana. Hittills är enbart utvecklingsplanen för kundservice framtagen och fastställd. Arbete pågår med framtagande av övriga sex planer[17].

Revisionen har tagit del av ett utkast till utvecklingsplan tunnelbana. I utkastet finns skrivningar om att det saknas målbild inom olika väsentliga områden för tunnelbanan. Det är oklart om detta innebär att planen för närvarande inte kan innehålla konkreta åtgärder.

Inom trafikförvaltningen används begreppet ”strategiska ramverket” för att beskriva vilka styrdokument som finns och hur de förhåller sig till varandra. I de intervjuer som genomförts har delvis olika innehåll i ramverket presenterats. Detta pekar på att det finns viss otydlighet kring vilka dokument som ingår i detta ramverk och hur de förhåller sig till varandra. Detta gäller i synnerhet vilken roll Trafikplan 2020 och Stomnätsplanen har i styrningen. Det finns en uppräkning av dokument i det strategiska ramverket i förvaltningens arbetesordning[18]. Men det framgår inte av denna beskrivning vilka dokument som är överordnade andra dokument och vilka andra kopplingar som finns mellan dokumenten. I uppräkningen ingår inte heller Trafikplan 2020 och Stomnätsplan som fastställts av SL:s styrelse respektive trafiknämnden. Det har framgått av granskningen att Trafikplanens fortsatta roll och behov inom ramen för trafikförvaltningens styrdokument är under utvärdering.

Strategierna innehåller inga planeringsdelar och ska enligt beslut vid fastställandet uppdateras vid behov. En kontinuerlig uppföljning sker genom att studieverksamheten inom trafikförvaltningen utgår från strategierna. Riktlinjerna som innehåller detaljerade krav och rekommendationer, till exempel krav på hur en busshållplats ska

[15] SL 2012-02469 gällande 2014-2023
[16] Trafikförvaltningen 2014-0434 gällande 2016-2025
[17] Tunnelbana, buss, pendeltåg, sjötrafik, lokalbanor, färdtjänst
[18] Arbetsordningen är fastställd av förvaltningschefen

vara utformad, uppdateras kontinuerligt utifrån ny kunskap och nya behov. Övriga styrdokument redovisar var och ett med vilken periodicitet dokumentet ska aktualitetprövas/uppdateras. Revisionen uppfattar, utifrån intervjuer och dokumentstudier, att samtliga uppdateringar eller nyframtaganden av ovan nämnda styrdokument utöver strategier och riktlinjer är minst ett år försenade jämfört med planerad uppdateringsfrekvens/tidplan.

Uppdrag att ta fram enskilda styrdokument finns i förvaltningens verksamhetsplan. Revisionen har dock, med något undantag, inte kunnat finna tydliga uppdrags-/projektbeskrivningar för de styrdokument som ska tas fram eller uppdateras. Det förefaller i många fall vara upp till projektledare eller liknande roll att utreda och definiera styrdokumentets form och innehåll. I något fall har det funnits en beskrivning som dock, av resurs- och tidsskäl, sedan inte kunnat följas.

Av trafikplaneringsdokumenten är det i dagsläget enbart stomnätsplanen som har ett längre tidsperspektiv än ca tio år[19]. Som tidigare beskrivits är det dock oklart vilken roll stomnätsplanen i praktiken har i förvaltningens interna styrning eftersom planen bland annat inte omnämns i det strategiska ramverket. De utvecklingsplaner med koppling till trafikplanering som är under framtagande ska enligt förvaltningens information på intranätet ha ett tidsperspektiv på ett till tio år samt en ytterligare framåtblick. Eftersom planerna ännu inte är färdiga kan detta inte bedömas. I ett kortare tidsperspektiv finns enskilda trafikavtal men det förefaller saknas styrdokument eller andra planeringsdokument som skapar en övergång mellan långsiktig och kortsiktig trafikplanering. Revisionen har t.ex. inte funnit något dokument som konkretiserar trafikplaneringen i tidsspannet 2-5 år och därmed skapar framförhållning i det kortare planeringsperspektivet.

3.4 Revisionens bedömning

Det är revisionens uppfattning att nämnden bör tydliggöra den samlade långsiktiga strategiska planeringen mot RUFS:ens genomförande. För att trafiknämnden ska kunna ta ansvar för hela den långsiktiga trafikplaneringen behöver nämnden därför utveckla former för hur tidsperspektiven bortom tioårsintervallet ska hanteras i processer och styrdokument. Revisionen konstaterade 2012[20] behovet av en mer långsiktig trafikplanering, en bedömning som därmed i allt väsentligt kvarstår då formerna för detta i processer och styrdokument är oklara.

Revisionen menar vidare att kopplingen mellan den långsiktiga strategiska trafikplaneringen i tioårsperspektivet och den kortsiktiga operativa planeringen behöver utvecklas och förtydligas. Detta gäller särskilt det gap som förefaller finnas i tidsperspektivet två till fem år där det finns risk att mer strategiska förändringar, både vad gäller effektivisering och utveckling, inte får tillräcklig framförhållning för ett genomförande. Här innebär också den ökade användningen av VPB-avtal i sig ett ökat behov av en mer långsiktig trafikförändringsprocess då det krävs betydligt större fram-

[19] Stomnätsplanen har 2030 som analysår med utblick i ett ännu längre tidsperspektiv.
[20] Landstingsrevisorerna, 7/2012, Trafikplaneringen i landstinget

förhållning för mer omfattande trafikförändringar inom de nya avtalen än inom produktionsavtalen vilket tidigare har uppmärksammats av revisionen.[21]

I Trafikplan 2020 och Stomnätsplanen finns en ansats att ge en samlad bild av planerad trafik utifrån ett geografiskt perspektiv. Men eftersom dessa enligt revisionens bedömning inte har någon tydlig roll i förvaltningens samlade planeringsarbete och inte har uppdaterats enligt den tänkta tidplanen finns behov av att tydliggöra hur ett samlat geografiskt perspektiv ska hanteras i trafikplaneringen. I detta sammanhang är det också revisionens mening att nämnden bör säkerställa ett helhetsperspektiv över de olika kollektivtrafikslagen där samordning mellan trafikslagen tydliggörs i planeringsprocesser och styrdokument så att den samlade potentialen i trafikplaneringen utnyttjas.

Flera av revisionens tidigare granskningar[22] har visat på svårigheter i trafiknämndens interna planering när det gäller samordning mellan den strategiska och den operativa planeringen, dvs. svårigheter att samordna förvaltningens olika avdelningar. Revisionen menar att detta också gäller trafikplaneringen. Trafikförvaltningen behöver därför utveckla och förtydliga effektiva processer för trafikplaneringen med dels en tydlig samverkan mellan trafikslagen, dels en tydlig koppling mellan det långsiktiga strategiarbetet och det kortsiktiga trafikförändringsarbetet.

Det finns också behov av att skapa större tydlighet kring vilka styrdokument som är centrala i trafikplaneringen och vilken inbördes roll dessa styrdokument ska ha i styrnings- och planeringsarbetet. Mot bakgrund av de förseningar som för närvarande finns i framtagande av nya dokument och nya versioner är det av vikt att i detta sammanhang överväga förutsättningarna för ajourhållning av styrdokumenten.

4 Hantering av mål och ekonomiska förutsättningar

4.1 Långsiktigt perspektiv

Trafikplaneringen styrs i grunden av visionen i RUFS 2010, ”Europas mest attraktiva storstadsregion” och den målbild som fastslagits i det regionala trafikförsörjningsprogrammet[23]. Visionen i RUFS 2010 har konkretiserats i planeringsmål och åtaganden där landstinget pekas ut som ansvarigt för ett antal åtaganden kopplade till utveckling av kollektivtrafiken. De övergripande målen i trafikförsörjningsprogrammet, vilka också sedan 2015 utgör mål i fullmäktiges budget, har i trafikförsörjningsprogrammet kompletterats med nedbrutna mål. Ett antal måltal har också preciserats för uppföljning av målen och vissa av dessa måltal återkommer i fullmäktiges bud-

[21] Landstingsrevisorerna, årsrapport trafiknämnden 2015, RK 201503-0031
[22] Landstingsrevisorerna, 10/2014, Utvecklingen och kontrollen av biljettsystem för trafiken, 2/2015, Återföring av erfarenheter i kollektivtrafikens avtal, 3/2015, Upphandling inom kollektivtrafiken
[23] Vision: Attraktiv kollektivtrafik i ett hållbart transportsystem. Övergripande mål: Attraktiva resor, Tillgänglig och sammanhållen region, Effektiva resor med låg miljö- och hälsopåverkan

getdokument. Ett av de måltal som har återkommit mest frekvent i nämndens egna styrdokument är ”Kollektivtrafikens andel av de motoriserade resorna” som enligt programmet ska öka med 2,5 procentenheter till 2020 och 5 procentenheter till 2030.

Trafikförsörjningsprogram, Trafikplan 2020 och Stomnätsplan

Trafikförsörjningsprogrammet och Trafikplanen utgår från de övergripande målen för kollektivtrafiken. Någon analys av de målkonflikter som kan finnas mellan målen framgår inte i dessa styrdokument, vilket enligt förvaltningen inte heller är syftet med dessa dokument. Trafikplan 2020 konstaterar att planerade insatser inte kommer att innebära en ökad kollektivtrafikandel utan enbart att kollektivtrafiken kan hålla jämna steg med biltrafikens utveckling. Styrdokumenten identifierar behovet av både ökad effektivitet i kollektivtrafiken och prioritering mellan olika utvecklingsinsatser samt behov av utökad finansiering för att kunna genomföra planerna. Inget av de nämnda dokumenten visar dock på olika planeringsalternativ utifrån olika ekonomiska förutsättningar, vilket enligt förvaltningen inte heller är syftet med dessa dokument som heller inte, enligt förvaltningen, ska innehålla någon konkret planering för hur utpekade finansieringsbehov ska hanteras.

Strategier och riktlinjer

De strategier och riktlinjer som tagits fram som utgångspunkt och stöd för förvaltningens generella planerings- och utvecklingsarbete syftar till att styra arbetet mot uttalade mål. Strategierna och riktlinjerna redogör dock inte för vilka ekonomiska konsekvenser dessa strategier och riktlinjer faktiskt medför eller hur eventuella konflikter mellan de olika målen samt mellan målen och de finansiella ramarna ska hanteras. Detta är inte heller enligt förvaltningen syftet med dessa dokument. Istället innehåller dokumenten exempelvis skrivningar som att bedömningar måste göras från fall till fall utifrån kostnadseffektivitetsprinciper.

Genomförandestrategi och genomförandeplan

I Genomförandestrategi för landstingets åtaganden i RUFS 2010 konstateras, liksom i Trafikplan 2020, att planerade insatser inte kommer att innebära en ökad kollektivtrafikandel utan enbart att kollektivtrafiken kan hålla jämna steg med biltrafikens utveckling.

Genomförandestrategin innehåller inte heller någon beskrivning av genomförandet utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Allmänt konstateras behovet av att lyfta även detta perspektiv för att kunna hantera de ekonomiska konsekvenserna av planeringen. Men det framgår inte av genomförandestrategin när det i så fall ska ske. Som framgått av avsnitt 3 var dokumentet enbart rubricerat som underlag till 2012 års budgetarbete och nämnden lämnade det till landstingsstyrelsen utan eget ställningstagande. Enligt förvaltningen har dokumentet ingen betydelse för dagens trafikplanering.

Genomförandeplanen för perioden 2016-2026 ger en samlad bild av framförallt ekonomiska konsekvenser av olika planerade investeringsinsatser. Men det är svårt att av planen utläsa vilken status dessa investeringsinsatser har, dvs. om det är på-

gående, beslutade, prioriterade investeringar etc. Övrig strategisk trafikplanering för till exempel busstrafikens utveckling ges mindre utrymme. Genomförandeplanen konstaterar att planerad utveckling långsiktigt kräver utökade ekonomiska ramar. Planen lyfter fram ett antal tänkbara åtgärder för att komma till rätta med finansieringen men innehåller ingen konkret planering för genomförandet av dessa åtgärder.

Genomförandestrategin för landstingets åtaganden i RUFS 2010 innehöll ett antal principer för prioritering av utvecklingsinsatser. Dessa principer återkommer inte i genomförandeplanen. Genomförandeplanens innehåll ska, enligt förvaltningens arbetsordning, vara ”prioriterat utifrån tillgänglig resurskapacitet och genomförbarhet”. I arbetet med planen används därför, enligt de intervjuer som genomförts, en prioriteringsmodell. Genomförandeplanen redovisar ett antal infrastruktursatsningar m.m. men det finns ingen redogörelse för utfall av prioriteringen i planen[24] och heller ingen vägledning kring alternativa prioriteringar utifrån olika finansiella förutsättningar att få en ekonomi i balans. Enligt genomförda intervjuer har prioriteringsmodellen vissa brister som behöver åtgärdas. Det är samtidigt oklart om och i så fall hur prioriteringsmodellen ska utvecklas och användas framåt.

Under 2016 har avdelningen för verksamhetsstyrning och ekonomi tagit fram en 10-årig resultaträkning. Resultaträkningen visar enligt uppgift prognostiserat utfall de närmaste tio åren utifrån redan beslutad investeringsplanering och de trafikavtal som finns. Planen visar ett negativt utfall och konstaterar, i likhet med flertalet styrdokument från 2010 och framåt, behov av ökat landstingsbidrag, ökat biljettpris, lägre kostnader i befintlig trafik (effektiviseringar) och lägre kostnader i kommande kontrakt (upphandlingar). Det går dock inte att utläsa exakt vilka investeringar och andra poster som resultaträkningen baseras på och materialet redovisar ingen analys av alternativa utvecklingsmöjligheter kopplat till olika ekonomiska förutsättningar. Planen är definierad som ett internt arbetsmaterial på förvaltningen.

När nya objekt/områden, till exempel ny infrastruktur, nya avtal och nya typer av lösningar i övrigt, initieras tar trafikförvaltningen i ett tidigt skede fram utredningar för att till exempel synliggöra målkonflikter och analysera olika typer av alternativa lösningar. Dessa utredningar presenteras som enskilda ärenden i nämnden. Genomförandeplan och tioårig resultaträkning har, som ovan beskrivits, ambitionen att ge en samlad bild av framförallt ekonomiska konsekvenser av investeringar och nya avtal. Underlag med samlade långsiktiga ekonomiska konsekvenser har inte efterfrågats av nämnden.

Utvecklingsplaner

De utvecklingsplaner per trafikslag som är under framtagande är tänkta att innehålla samlade behov och ekonomiska konskevenser för respektive trafikslag. I förvaltningens beskrivningar av de kommande utvecklingsplanerna framgår att prioritering ska göras i genomförandeplanen. Som framgått ovan är det oklart om och i så fall hur prioritering ska hanteras i genomförandeplanen. Framtagandet av utvecklingsplanerna är, som beskrivs i avsnitt 3.3, försenat och den enda nu fastställda utvecklings-

[24] Varken i den första planen för åren 2014-2023 eller i revideringen gällande 2016-2025

planen gäller kundservice. Till skillnad mot utvecklingsplanen för kundsservice innehåller det utkast för tunnelbanan som revisionen tagit del av ännu ingen ekonomisk information.

4.2 Kortsiktigt perspektiv

När arbetet med förändringsprocessen inleds under hösten (till exempel hösten 2015 för trafik 2017) är budgeten (i exemplet för 2017) ännu inte fastställd av fullmäktige och därmed inte heller nedbruten på de olika trafikslagen. Utgångspunkten för trafikförändringsprocessen ska därför, enligt avdelningen för ekonomi- och verksamhetsstyrning, vara den treåriga plan som finns i budgeten för närmast kommande år. I det underlag som revisionen tagit del av finns inte någon dokumenterad process eller redogörelse för hur beredningen av den treåriga planen omhändertar och påvisar kommande behov av trafikförändringar från till exempel kommunerna samt eventuellt samråd kring VBP-utförarnas mer långsiktiga trafikförändringsplanering. Hur den fleråriga planen är nedbruten och kommunicerad till respektive trafikslag och dess trafikplanerare framgår inte. Trafikplanerarna har, enligt uppgift, i praktiken räknat med att man har samma budgetutrymme för utökningar för trafiken som året innan.

Nämnden tar vid behandlingen av budget inte ställning till förvaltningens budgetförslag[25] och inte heller till några principer för det kommande årets trafikplanering. Nämnden efterfrågar inte heller någon samlad återkoppling av planerade/förväntade effekter på ekonomi och mål av de trafikförändringar som föreslås. I samband med trafikneddragningsprocessen under 2015 fastställde trafiknämnden i augusti 2015 dokumentet ”Principer för effektivisering av busstrafiken”[26]. Som revisionen tidigare bedömt[27] är dock detta dokument endast en redogörelse för hur målkonflikterna ser ut och ger ingen vägledning i hur prioriteringar ska göras. I intervjuer framförs att dokumentet inte utgör ett styrande dokument i trafikplanering för 2017 trots att det långsiktigt finns ett konstaterat behov av att effektivisera trafiken. Några andra politiska direktiv till förvaltningen om effektivisering av trafiken inför 2017 finns inte heller.

4.3 Revisionens bedömning

Det är revisionens bedömning att de ekonomiska förutsättningar som krävs för att genomföra nämndens trafikplanering behöver vara förankrade i politiska beslut för att kunna utgöra ett stabilt underlag i genomförandet. Det är också viktigt att beslutsfattande om till exempel enskilda infrastruktursatsningar och linjedragningar kan bedömas i ett helhetsperspektiv med de ekonomiska konsekvenser ett enskilt beslut får och hur det påverkar möjligheterna att genomföra andra planerade satsningar.

Revisionen bedömer vidare att nämnden har ett ansvar att efterfråga och ta ställning till beslutsunderlag som tar hänsyn till samlade, långsiktiga, ekonomiska perspektiv

[25] Se även Landstingsrevisorerna, delårsrapport Trafiknämnden 2015, RK 201503-0031
[26] SL 2015-0883
[27] Landstingsrevisorerna, årsrapport trafiknämnden 2015, RK 201503-0031

och hantering av målkonflikter. Här är det enligt revisionens mening viktigt att transparenta modeller och former för prioritering ges ökat fokus. Nämndens arbete med att tydliggöra olika alternativ för den långsiktiga trafikplaneringen kopplat till olika finansiella scenarier behöver få en mer framträdande roll. Det behövs även en återkoppling till fullmäktige av i vilken mån nämnden bedömer att den samlade trafikplaneringen, mot bakgrund av de prioriteringar som föreslås, leder mot trafiknämndens del i fullmäktiges mål för kollektivtrafiken och RUFS:ens genomförande.

Revisionen konstaterar att styrdokument som omfattar principiella beslut om styrning och utformning av nämndens verksamhet samt prioritering utifrån mål och ekonomiska förutsättningar inte är beslutade av nämnden. I enlighet med kommunallagen[28], får inte sådana ärenden delegeras från nämnd till förvaltning. Nämnden måste ta ett övergripande ansvar för hela verksamheten och kan inte avhända sig det politiska ansvaret att fatta beslut och utöva inflytande i frågor som har betydelse för medborgarna.

5 Samverkan och trafikpolitik

5.1 Allmänt om samverkan

Trafiknämnden ska enligt reglementet ”säkerställa samverkan med närliggande kommuner och landsting, angränsande läns regionala kollektivtrafikmyndigheter och med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer för att uppnå väl fungerande trafiklösningar i regionen.” Trafiknämnden har också, enligt ett tidigare fullmäktigebeslut[29], ansvar för utformningen av landstingets trafikpolitik och den översiktliga trafikplaneringen i landstinget. Den rådande ansvarsfördelningen innebär att det är trafiknämnden som ansvarar för landstingets trafikplanering i ett helhetsperspektiv som omfattar både väg- och kollektivtrafik.

Som framgår av avgränsningen för denna projektgranskning har det inte varit revisionens intention att granska hur nämndens och förvaltningens samverkan med olika intressenter fungerar. Vikten av samverkan framgår uttryckligen i förvaltningens arbetsordning. Eftersom processbeskrivningar gällande trafikplaneringen i övrigt inte finns att tillgå, utom när det gäller den ettåriga trafikförändringsprocessen, har det inte varit möjligt att via dokument studera upplägget för samverkan. Viss kunskapsinhämtning har, inom ramen för granskningen, skett från några samverkanspartners och det är revisionens intryck från dessa intervjuer att trafikförvaltningen uppfattas ha god kompetens när det gäller samverkan inom den långsiktiga strategiska trafikplaneringen. Samverkanspartners upplever dock ett behov av mer omfattande deltagande från förvaltningens sida i denna samverkan.

[28] Kommunallagen 6 kap, § 34, om ärenden som inte får delegeras
[29] Beslut om att SL tilldelades detta ansvar i fullmäktiges budgetbeslut för 2009, november 2008

5.2 Arbete med framtagande av ny RUFS

I den regionala utvecklingsplanen, RUFS, möter den långsiktiga planeringen av kollektivtrafiken övrig långsiktig trafikplanering. För närvarande pågår framtagande av ny RUFS med perspektiv fram till 2050 (RUFS 2050). Trafiknämnden har här i enlighet med reglementet ansvar för de delar som rör trafikplanering. På nämndnivå är det dock tillväxt- och regionplanenämnden som, enligt processens utformning, tar de formella besluten i arbetet med RUFS:ens framtagande medan trafiknämnden hanterar dessa ärenden som informationsärenden.

5.3 Trafikpolitik och övergripande trafikplanering

Revisionen framhöll i 2012 års granskning av landstingets trafikplanering[30] att den för mandatperioden ändrade ansvarsfördelningen för region- och trafrikplaneringen innebar vissa gränsdragningsproblem. Revisionen bedömde också att sambanden mellan kollektivtrafikens planering, annan trafik-/transportplanering och regionplanering delvis hade försvagats. Denna bedömning delades av trafiknämnden i dess yttrande över rapporten[31]. Tillväxt- och regionplanekontoret framhåller i intervju inom ramen för nu genomförd granskning att det fortfarande finns risk att det trafikslagsövergripande perspektivet inte har fullt genomslag i trafikplaneringen och att det inte finns en tillräckligt nära koppling till den fysiska planeringen vid bedömningar av framtida investeringar och dess ekonomiska konsekvenser.

Arbetet med ny RUFS handlar i mycket om den långsiktiga, övergripande, trafikplaneringen och trafikpolitiken. Som framgått av avsnittet 5.2 finns vissa formella svårigheter för trafiknämndens ställningstagande i RUFS-arbetet. Av granskningen framgår att ett antal studier utgjort underlag i arbetet, att löpande informella avstämningar genomförts mellan trafikförvaltningen och dess nämnd men att några samlade underlag gällande nämndens trafikpolitiska ställningstaganden inte utgjort utgångspunkt för arbetet.

Under 2014 påbörjade trafikförvaltningen ett arbete kopplat till nämndens ansvar för trafikpolitiken genom att ta fram en strategisk inriktning för cykel[32]. Enligt den fortsatta planeringen ska detta arbete kompletteras med inriktningar för bil och gång för att sedan utmynna i ett förslag från förvaltningen till samlad trafikpolitisk inriktning för cykel, bil och gång. Ett politiskt fastställande av en samlad trafikpolitisk inriktning var planerad till slutet av 2014, men något beslut har ännu inte tagits.

Trafikförvaltningen har också i samverkan med flera olika aktörer tagit fram en cykelplan[33]. Planen är en överenskommelse på tjänstemannanivå i styrgruppen för detta arbete. Enligt både trafikförvaltningen och tillväxt- och regionplaneförvaltningen har planen bred acceptans i regionen och ligger till grund för bland annat remissyttranden och kommunernas planering. Eftersom planen inte anges i det strategiska ramverket och inte heller återfinns på förvaltningens intranät är det dock oklart

[30] Landstingsrevisorerna, 7/2012, Trafikplaneringen i landstinget
[31] TN 1212-0269
[32] SL 2014-1114
[33] Regional cykelplan för Stockholms län 2014-2030

i vilken mån cykelplanen betraktas som ett styrande dokument inom trafiknämnden och vilken betydelse det har i nämndens egen trafikplanering.

Parallellt med trafikförvaltningens arbete kring strategisk inriktning för bland annat cykel etablerar tillväxt- och regionplaneförvaltningen för närvarande ett cykelkansli enligt budgetuppdrag från landstingsfullmäktige[34].

En viktig del av trafikpolitiken är enligt förvaltningen hanteringen av kommunernas remissvar av översiktsplaner och detaljplaner. Här finns en principöverenskommelse mellan tillväxt- och regionplanerförvaltningen och trafikförvaltningen om hur detta ansvar delas upp mellan nämnderna. Denna uppdelning innebär att trafikförvaltningen ansvarar för detaljplanerna och förvaltningen utformar årligen ca 500 remissvar på kommunernas detaljplaner.

5.4 Samverkan med kommunerna

Information om formerna för samverkan mellan landstinget och kommunerna i den årliga trafikförändringsprocessen ges från trafikförvaltningen till kommunerna i samband med att förslag till trafikförändringar skickas ut. Internt inom förvaltningen finns två översiktliga beskrivningar; dels vilka typer av möten med kommunerna som förekommer i den löpande samverkan som hanteras av samhällsplanerarna inom avdelningen för strategisk utveckling, dels hur samverkan inom den årliga trafikförändringsprocessen går till. Det finns dock ingen extern information om hur samverkansprocesserna med kommunerna är uppbyggd, exempelvis på landstingets webbplats.

Det skriftliga samrådet med kommunerna inom den ettåriga trafikförändringsprocessen omfattar enbart busstrafik. Här har trafikavdelningen identifierat vissa utvecklingsområden när det gäller samrådsförfarandet kopplat till VBP-avtalen och vilken roll trafikavdelningen ska ha i detta. För samråd med kommunerna om övriga trafikslag (all spårtrafik) hänvisar trafikavdelningen till den strategiska avdelningen. Den strategiska avdelningen har dock inte någon dokumenterad samrådsprocess gällande spårtrafiken inom ramen för den årliga trafikförändringsprocessen.

I samband med förberedelserna för att ta fram ett nytt trafikförsörjningsprogram har synpunkter på det gamla programmet inhämtats från kommunerna. Undersökningen tyder, enligt förvaltningens information till nämnden, på att de flesta av kommunerna inte använder sig av programmet i någon större utsträckning[35]. Någon liknande uppföljning av hur väl övriga styrdokument fungerar för kommunernas egen planering förefaller inte ha genomförts.

---

[34] Uppdrag till tillväxt- och regionplanenämnden att inrätta ett regionalt cykelkansli, fullmäktiges budget 2016
[35] SL 2014-1039 Beslut om att påbörja processen för att ta fram nästa regionala trafikförsörjningsprogram

5.5 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att de långsiktiga och de kortsiktiga perspektiven i trafiknämndens samverkan med kommunerna på ett tydligare sätt behöver kopplas ihop, precis som de kortsiktiga och långsiktiga interna planeringsprocesserna inom förvaltningen behöver få ett tydligare samband. Den nuvarande bristen på helhetsperspektiv över trafikslagsgränserna behöver också överbryggas i samverkansprocesserna. Mest tydligt beskrivet är samrådsförfarandet i den årliga trafikförändringsprocessen för buss. De nya VBP-avtalen har dock visat sig skapa oklarheter kring hur samråd ska hanteras vilka ännu inte är utredda[36]. Genom att VBP-avtalen får en allt större roll i nämndens avtalsstruktur riskerar oklarheterna att accentueras och revisionen bedömer därför behovet av att hitta lämpliga lösningar som stort.

Den nuvarande ansvarsuppdelningen inom landstinget mellan regionplanering och långsiktig trafikplanering innebär, som revisionen även tidigare konstaterat[37], en del gränsdragningsproblem med risk för att viktiga samband mellan kollektivtrafikens planering och regionplaneringen försvagas. När det gäller arbetet med ny RUFS konstaterar revisionen att inblandade förvaltningar bedömt att det inte är möjligt att ha två nämnder som enbart tar beslut där de är berörda av processen. Alla formella beslut i processen tas därför av tillväxt- och regionplanenämnden. Situationen visar på svårigheter för trafiknämnden att inom ramen för nuvarande hanteringsordning kunna ta formellt ansvar för de förslag till långsiktig trafikplanering och trafikpolitik som utgör en viktig del i arbetet med framtagande av ny RUFS.

Trafikförvaltningen har enligt granskningen påbörjat ett arbete med att ta fram en samlad trafikpolitisk inriktning för cykel, bil och gång men förslag har ännu inte lämnats till nämnden. Mot bakgrund av den tidigare genomgången av förvaltningens strategiska ramverk i avsnitt 3.3 noterar revisionen att ramverket inte tydliggör någon koppling till trafikpolitiken. Det finns enligt revisionens mening därmed en risk att kollektivtrafikens utveckling planeras utan ett helhetsperspektiv som omfattar alla trafikslag. Möjligheterna att, genom samordnade insatser gällande t.ex. kollektiv-, cykel- och biltrafik, få en effektivare styrning mot fullmäktiges mål riskerar därmed att inte tas tillvara.

Revisionen konstaterar att det finns viss otydlighet i hur ansvaret för trafikpolitiken faktiskt fördelas från den landstingsövergripande nivån. Tidigare redovisat exempel från cykelområdet där cykelfrågor hänvisats både till trafiknämnden och till tillväxt- och regionplanenämnden är ett exempel på detta. Ansvaret för trafikpolitiken framgår inte heller i trafiknämndens reglemente utan vilar på ett tidigare budgetbeslut.

Det finns sammanfattningsvis behov av att trafiknämnden för egen del skapar en större tydlighet i hur ansvaret för den övergripande trafikplaneringen och trafikpolitiken omhändertas och utvecklar former för att tydliggöra de ställningstaganden inom trafikpolitiken som är viktiga för nämndens egen utveckling av kollektivtrafiken samt RUFS:ens framtagande och genomförande generellt. Samtidigt vill revisionen understryka behovet av att landstingsstyrelsen, i samverkan med berörda nämnder,

[36] Detta uppmärksammades även i landstingsrevisionens årsrapport för Trafiknämnden 2015.
[37] Landstingsrevisorerna, 7/2012, Trafikplaneringen i landstinget

analyserar hur förväntningar, förutsättningar och former för ansvarstagande kopplat till den övergripande trafikplaneringen och trafikpolitiken kan tydliggöras.

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 upp-giften 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