

Granskning av trafikplanering i Region Skåne

Revisionskontoret

Projektledare: Alexander Brydon, yrkesrevisor

Projektmedarbetare: Dag Boman, yrkesrevisor, Jonna Toresten,
biträdande yrkesrevisor och Julius Jönson, biträdande yrkesrevisor

April 2023

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Sammanfattning | 3 |
| 2 | Syfte och genomförande | 5 |
| 2.1 | Bakgrund, syfte och avgränsning | 5 |
| 2.2 | Metod och genomförande | 5 |
| 3 | Ansvar, roller och styrande dokument | 6 |
| 3.1 | Ansvarsfördelning och uppdrag för trafikplaneringen i Region Skåne | 6 |
| 4 | Region Skånes styrning av trafikplaneringen | 10 |
| 4.1 | Styrning mot mål i styrande dokument | 10 |
| 4.2 | Samverkan med andra aktörer | 13 |
| 4.3 | Slutsatser och bedömning | 14 |
| 5 | Uppföljning och återrapportering | 16 |
| 5.1 | Krav på uppföljning | 16 |
| 5.2 | Genomförd uppföljning och återrapportering | 16 |
| 5.3 | Slutsatser och bedömning | 17 |
| 6 | Övergripande bedömning och rekommendationer | 18 |
| 6.1 | Övergripande bedömning | 18 |
| 6.2 | Bedömning per revisionsfråga | 18 |
| 6.3 | Rekommendationer | 19 |

1 Sammanfattning

Revisionskontoret har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning av trafikplanering i Region Skåne. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kollektivtrafiknämndens trafikplanering är ändamålsenlig. Granskningen har avgränsats till kollektivtrafiknämndens planering och genomförande av Trafikförsörjningsprogram för Skåne 2020 – 2030.

Sammanfattande bedömning och bedömningar per revisionsfråga

Vår grundläggande iakttagelse är att den trafikplanering som bedrivs i Region Skåne i huvudsak är välstrukturerad och att samverkan internt och externt är högt prioriterad, vilket bidragit till en positiv utveckling inom området. De fastställda målen för kollektivtrafikens utveckling är enligt vad som framkommit tydligt vägledande för både nämnden och förvaltningen.

Vår samlade bedömning är att kollektivtrafiknämndens trafikplanering inte är *helt ändamålsenlig*. Det är framförallt nämndens styrning mot, och uppföljning av, innehållet i Trafikförsörjningsprogrammet som innehar brister. Tillvägagångssättet för den årliga trafikplaneringen överensstämmer inte med angivelserna i Trafikförsörjningsprogrammet då det saknas en formell trafikplan. Den åtgärdsplanering som sker behöver bli mer transparent och tydligare relateras till de övergripande målsättningarna som återfinns i Trafikförsörjningsprogrammet och vilka de aggregerade konsekvenserna förväntas bli över tid.

Vidare bör uppföljning och åiterrapportering av programmet formaliseras samt tydligare reflektera över de mål som fastställts för att ge en tydligare bild om utvecklingen går åt rätt håll vad gäller programmets förverkligande.

Våra bedömningar avseende ställda revisionsfrågor är följande:

Revisionsfråga 1: Är kollektivtrafiknämndens planering för genomförandet av Trafikförsörjningsprogrammet ändamålsenlig?

Vår bedömning är att kollektivtrafiknämndens planering för genomförandet av Trafikförsörjningsprogrammet *inte är helt ändamålsenlig*. I Trafikförsörjningsprogrammet anges att det ska finnas en årlig trafikplan. Trots det saknas en sådan formellt fastställd plan vilket gör att det saknas möjlighet att se om prioriteringar och genomförda åtgärder har en tydlig koppling till Trafikförsörjningsprogrammet.

Revisionsfråga 2: Har kollektivtrafiknämnden säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och en tillräcklig kontroll över arbetet med Trafikförsörjningsprogrammet?

Vår bedömning är att kollektivtrafiknämnden inte helt har säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och en tillräcklig kontroll över arbetet med Trafikförsörjningsprogrammet. Det behövs tydligare direktiv och rutiner för hur Trafikförsörjningsprogrammet ska följas upp och åiterrapporteras.

Rekommendationer

Med anledning av granskningens slutsatser föreslås kollektivtrafiknämnden beakta följande rekommendationer:

- Säkerställ att årlig Trafikplan upprättas samt att det i delegationsordningen tydliggörs vilka beslut som är föremål för behandling av nämnd och vilka som är verkställighetsbeslut.
- Säkerställ att konsekvensanalyser genomförs vid behov i samband med förändringar av trafikutbudet i den skånska kollektivtrafiken.
- Kollektivtrafiknämnden bör initiera tydligare direktiv och fastställa rutiner för hur uppföljningen av Trafikförsörjningsprogrammet och dess återrapportering till regionfullmäktige bättre ska reflektera de mål som fastställts.

2 Syfte och genomförande

2.1 Bakgrund, syfte och avgränsning

Bakgrund

Enligt Region Skånes verksamhetsplan och budget 2022 vidgar kollektivtrafiken människors arbetsmarknad, ökar sysselsättningen, förbättrar hälsa och trafiksäkerhet samt skapar ett mer jämlikt samhälle. När fler väljer att åka kollektivt bidrar det också till att minska klimatutsläppen. En fungerande kollektivtrafik är en förutsättning för sysselsättning och tillväxt.

Trafikförsörjningsprogram för Skåne 2020 – 2030 antogs av regionfullmäktige den 25 februari 2020 och är tillsammans med budgeten det viktigaste dokumentet för regionfullmäktiges styrning av den regionala kollektivtrafiken. Programmet är ett omfattande dokument som bland annat beskriver kollektivtrafikens roll för Skånes utveckling, mål och riktlinjer.

Reglemente för regionstyrelse och nämnder i Region Skåne anger att det är kollektivtrafiknämnden som ska verkställa Trafikförsörjningsprogrammet samt ansvara för utvecklingen av både den skattesubventionerade och den kommersiella trafiken.

Mot bakgrund av ovan är det av vikt för Skånes medborgare att Trafikförsörjningsprogrammet genomförs och efterlevs. Revisorskollegiet har utifrån en riskbedömning beslutat att genomföra en fördjupad granskning av arbetet med kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvården.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kollektivtrafiknämndens trafikplanering är ändamålsenlig. Granskningen har avgränsats till att avse Region Skånes kollektivtrafiknämnd och det ansvar som i reglemente åläggs nämnden att verkställa Trafikförsörjningsprogram Skåne 2020 – 2030.

Revisionsfrågor:

1. Är kollektivtrafiknämndens planering för genomförandet av Trafikförsörjningsprogrammet ändamålsenlig?
2. Har kollektivtrafiknämnden säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och en tillräcklig kontroll över arbetet med Trafikförsörjningsprogrammet?

2.2 Metod och genomförande

Granskningen har utförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer med företrädare för Kollektivtrafiknämnden, Skånetrafikens tjänstepersonsorganisation, medarbetare på avdelningen för regional utveckling samt med företrädare från kommunerna Hässleholm, Helsingborg, Malmö, Svedala samt Ystad med yrken kopplade till trafikplanering.

Dokumentanalysen har bland annat omfattat Trafikförsörjningsprogrammet, Trafikutvecklingsplan, Trafikplan, Regional utvecklingsstrategi-det öppna Skåne 2030, Regional transportinfrastrukturplan, reglemente för Region Skånes nämnder, Region Skånes verksamhetsplan och budget, möteshandlingar och protokoll från kollektivtrafiknämndens sammanträden 2021–2022, verksamhetsplaner och verksamhetsuppföljningar samt delegationsordningar.

Revisionskriterier som legat till grund för granskningen är:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap § 4 § 6
- Reglemente för regionstyrelse och nämnder i Region Skåne (RF 2022-10-25)
- Verksamhetsplan och budget 2022 (RF 2021-11-09)

Granskningen har genomförts av Region Skånes revisionskontor. Projektledare har varit Alexander Brydon, yrkesrevisor. Projektmedarbetare har varit Dag Boman, yrkesrevisor, Jonna Toresten, biträdande yrkesrevisor samt Julius Jönson, biträdande yrkesrevisor. Kvalitetssäkrare har varit revisionsdirektör George Smidlund, certifierad kommunal revisor. Kontaktperson från revisorskollegiet har varit förtroendevald revisor Kerstin Lingebrandt Vinka.

Granskningen inleddes i december 2022 och avslutas vid redovisning i revisorskollegiet i april 2023. Rapporten är faktagranskad av de som intervjuats eller lämnat uppgifter i övrigt.

3 Ansvar, roller och styrande dokument

3.1 Ansvarsfördelning och uppdrag för trafikplaneringen i Region Skåne

Den regionala trafikplaneringen i Skåne utgår från flera styrande dokument som antagits i nämnder, regionfullmäktige eller på nationell nivå av riksdag, regering och statliga myndigheter. Nedan presenteras ett antal som reglerar Region Skånes förutsättningar för styrning inom området.

Region Skåne som Regional kollektivtrafikmyndighet

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik anger att det i varje län ska finnas en regional kollektivtrafikmyndighet, vilket i Skånes fall är Region Skåne. Lagen anger att myndigheten regelbundet ska fastställa målen för den regionala kollektivtrafiken i ett Trafikförsörjningsprogram. Programmet ska tas fram i samråd med bland annat andra trafikmyndigheter i angränsade län och berörda verksamheter och organisationer inom det egna länet. Programmet ska bland annat innehålla en beskrivning av behovet av regional kollektivtrafik och beskriva åtgärder för att skydda miljön.

Regional utvecklingsstrategi – Det öppna Skåne 2030

Regionfullmäktige beslutade den 16 juni 2020 om den regionala utvecklingsstrategin *Det öppna Skåne 2030*. Utvecklingsstrategin beskriver en gemensam vision om hur Skåne ska utvecklas. Utvecklingsstrategins vision om *det öppna Skåne* ska realiseras genom de sex visionsmålen:

- Skåne ska erbjuda framtidstro och livskvalitet
- Skåne ska vara en stark hållbar tillväxtmotor
- Skåne ska stärka mångfalden av goda livsmiljöer
- Skåne ska ha en god miljö och en hållbar resursanvändning
- Skåne ska utveckla framtidens välfärd
- Skåne ska vara globalt attraktivt

Inom strategin anges delmål som har koppling till kollektivtrafiken. Ett av dessa är att skapa en attraktiv närmiljö med tillgänglig rekreation. Det slås vidare fast att invånarna ska ha nära till grönområden och kunna nå naturen enkelt genom ett hållbart och kollektivt resande. Ytterligare delmål är att stärka tillgängligheten och binda samman Skåne, vilket kräver utbyggd transportinfrastruktur av hög kvalitet och därför behöver aktörerna i Skåne satsa på en utbyggd infrastruktur och kollektivtrafik, på både väg och spår. Satsningar på kollektivtrafik och cykel ska vidare stärka möjligheterna att resa hållbart.

Trafikförsörjningsprogram för Skåne 2020 – 2030

Regionfullmäktige beslutade den 25 februari 2020 om det nu gällande Trafikförsörjningsprogrammet för Region Skåne. Programmet har tagits fram av kollektivtrafiknämnden och regionala utvecklingsnämnden efter samråd med ett stort antal berörda intressenter. Det anges i programmet att underlaget syftar till att vara en politisk styrning av den långsiktiga utvecklingen av kollektivtrafiken i Skåne samt att dess utgångspunkt är den Regionala utvecklingsstrategin. Programmet utgår även från *Strategier för det flerkärniga Skåne*¹ samt *Strategi för ett hållbart transportsystem i Skåne 2050*². Genomförandetakten bestäms av det ekonomiska utrymmet och av prioriteringar i den årliga budgeten för Region Skåne.

Programmet innehåller ett antal målområden med ”hög ambitionsnivå” som utgår från nuläge och de utmaningar som identifierats. Hit hör att fler skåningar ska välja kollektivtrafik före andra motoriserade transporter. Det konkreta målet är att kollektivtrafikens marknadsandel ska uppgå till minst 40 procent av motoriserade transporter 2030. Målet är också att resenärerna i kollektivtrafiken ska vara nöjda. Vidare uttalas att klimatpåverkan från kollektivtrafiken ska minska. Klimatutsläppen 2030 ska ha minskat med 20 procent jämfört med 2018-årsnivåer.

Enligt Trafikförsörjningsprogrammet är målet också att den geografiska tillgängligheten med kollektivtrafik ska utvecklas. En dimension som genomsyrar programmet är att Skåne ska bli en stark tillväxtmotor genom att dra nytta av sin flerkärniga Ortsstruktur. Ambitionen är att Skåne ska vara en sammanhängande och funktionell region avseende arbete, boende och utbildning. Kollektivtrafiken beskrivs som en möjliggörare för människor att förflytta sig på ett ekonomiskt och hållbart sätt i Skåne. Som den största utmaningen beskrivs den geografiska tillgängligheten i de sydöstra delarna av Skåne där avstånden till närmsta tillväxtmotor är lång.

¹ Togs fram 2013 med syftet att genom fysisk planering konkretisera målbilden Det flerkärniga Skåne. Kopplar samman det regionala utvecklingsarbetet med kommunernas översiktsplanering. Region Skåne samarbetar med de skånska kommunerna med Strukturbild för Skåne.

² Tydliggör vägval, mål och prioriteringar för en långsiktig planering av transportsystemet i Skåne. Strategin revideras vart fjärde år inför ny planomgång av nationell och regional transportplan.

Basutbud är ett viktigt begrepp i Trafikförsörjningsprogrammet. Med basutbud avses den lägsta utbudsstandard som eftersträvas i orter och städer med hänsyn till storlek eller trafikslag. De skånska orterna är klassificerade i sex kategorier, allt från tätorter med färre än 300 invånare till de större städerna i regionen. Ett basutbud av kollektivtrafik ska säkerställa regional balans, skapa en tydlighet gentemot medborgare och kommuner och lägga grunden för en god geografisk tillgänglighet i Skåne. Det syftar, enligt Trafikförsörjningsprogrammet, till att skapa möjligheter för att kunna bo och leva även utanför Skånes större orter. En av målspecificeringarna är att minst 92 procent av skåningarna ska erbjudas minst 10 dagliga resmöjligheter under vardagar till någon av regionens regionala kärnor (Malmö, Lund, Helsingborg, Landskrona, Kristianstad, Hässleholm, Ystad samt Trelleborg) med en restid på maximalt 45 minuter.

Trafikförsörjningsprogrammet uttrycker även ambitiösa målsättningar när det gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, (citat) ”*Alla ska ha möjlighet att använda kollektivtrafiken i Skåne. Region Skåne ska verka för att alla fordon och all infrastruktur i kollektivtrafiken är tillgänglig för alla oavsett funktionsnedsättning*”. Samtidigt konstateras att det krävs fortsatt stora insatser för att kollektivtrafiken ska bli helt tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Konkreta mål uttrycks för att 95 procent av hållplatslägena ska vara anpassade för personer med funktionsnedsättning senast år 2030.

I genomförda intervjuer har det framkommit att de formulerade målen i första hand uppfattas som inriktningsmål. Det avgörande är att utvecklingen går i rätt riktning. Skånetrafikens rår inte heller över alla de förutsättningar som krävs för att de konkreta målen ska uppnås fullt ut.

Trafikutvecklingsplan

Trafikförsörjningsprogrammet beskriver att Trafikutvecklingsplanen (TUP) omsätter programmet till en plan för buss- och tågtrafik på tre till fyra års sikt med koppling till Skånetrafikens mål inom dessa områden. TUP fastställs i Skånetrafikens ledningsgrupp och innehåller principer för planering där det bland annat anges att; *Tidtabellernas utformning ska bygga på principer om tydlighet och enkelhet för kunden* och *All utveckling av Skånetrafikens utbud sker inom ramen för den budget som förvaltningen tilldelas av Regionfullmäktige*. Planeringsprinciperna har inget egenvärde utan är riktlinjer som visar hur planeringen av trafiken ska ske för att uppnå avsedd effekt samt leda till de uppsatta målen.

Trafikplan

I Trafikförsörjningsprogrammet beskrivs trafikplanen som en ettårig plan med konkreta åtgärder i kollektivtrafiken utifrån Trafikförsörjningsprogrammet och Trafikutvecklingsplan. Vidare anges att planen utgör ramen för den detaljplanering som sker tillsammans med trafikföretag, kommuner, grannlän och Trafikverket inför förändringar i tidtabeller.

Länsplan för transportinfrastruktur

Den regionala transportinfrastrukturplanen för Skåne 2022–2033 antogs av regionfullmäktige den 27 september 2022. Planen pekar ut riktning samt satsningar som ska göras för att bidra till ett sammanbundet Skåne och skapa förutsättningar för mobilitet och tillgänglighet i hela regionen. Planen har tagits fram av Region Skåne i dialog med Skånes kommuner, Trafikverket och andra berörda aktörer. Länsplanen regleras av förordning (1997:263) och pekar ut vilka satsningar som ska göras under en 12-årsperiod för att vidare utveckla transportinfrastruktur. Planen revideras vart fjärde år och innehåller en handlingsplan med syfte att uppfylla målen i den regionala utvecklingsstrategin och transportstrategin. Det är Trafikverket som är mottagare för planen och som även innehar uppdraget att genomföra

åtgärderna i planen. Trafikverket planerar i samråd med regionen och kommunerna hur de åtgärder som har pekats ut ska genomföras.

Persontågsstrategi

Strategi för utveckling av den regionala tågtrafiken i Skåne 2020–2040 antogs av regionfullmäktige den 16 februari 2021 och är en plan för hur den regionala tågtrafiken i Skåne ska utvecklas och för hur den regionala tågtrafiken ska kunna bära sin del av Region Skånes övergripande mål för kollektivtrafiken. Strategin utgör även ett underlag i upphandlingar av trafik och fordon, samt för prioriteringar i den Regionala transportinfrastrukturplanen. Den utgör även ett underlag i dialogen med Trafikverket och regeringen om vilka satsningar som behövs i nationell plan för att utöka kapaciteten i järnvägsnätet. Strategin anger att det innehållet inte är en utfästelse om garanterad trafik utan att den i stället visar vilken tågtrafik som Skånetrafiken behöver köra om de uppsatta målen ska nås. För att detta ska bli verklighet behövs dock även åtgärder/insatser i infrastrukturen som Skånetrafiken och Region Skåne inte har full rådighet över, enligt underlaget.

Reglemente för regionstyrelsen och nämnder i Region Skåne

Regionstyrelsen

Regionstyrelsen ska enligt kommunallagen (2017:725) leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter samt ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Uppsikten omfattar även verksamhet som bedrivs i andra juridiska personer, som ex. kommunala bolag.

Kollektivtrafiknämnden

Kollektivtrafiknämnden ska, inom de ramar och i enlighet med de riktlinjer som fullmäktige och styrelsen anger, ansvara för planering och genomförande av lokal och regional kollektivtrafik enligt lagen om kollektivtrafik (2010:1065) samt enligt avtalet 2011-12-13 mellan Region Skåne och Skånes 33 kommuner om ansvar för lokal och regional kollektivtrafik i Skåne.

Nämnden ska i enlighet med lagen om kollektivtrafik (2010:1065) ansvara för att tillsammans med regionala utvecklingsnämnden ta fram ett regionalt Trafikförsörjningsprogram vart fjärde år, eller när regionfullmäktige beslutar, samt besluta om allmän trafikplikt.

Kollektivtrafiknämnden ska verkställa Trafikförsörjningsprogrammet samt ansvara för utvecklingen av både den skattesubventionerade och den kommersiella trafiken. Nämnden ska delta i utarbetandet av investeringsprocessen för den regionala transportinfrastrukturen.

Regionala utvecklingsnämnden

Regionala utvecklingsnämnden är Region Skånes nämnd för att främja hållbar ekonomisk tillväxt, näringslivsutveckling och ökad sysselsättning i Skåne. Nämnden ska ansvara för regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor inom näringslivsutveckling, planering, infrastruktur samt miljö- och klimatfrågor. Nämnden ska ansvara för uppföljning, vidareutveckling och beredning av ärenden med anknytning till den regionala utvecklingsstrategin, den regionala planen för transportinfrastruktur och det regionala näringslivsprogrammet. Nämnden ska ansvara för både intern och extern samordning av den regionala infrastrukturplanen. Nämnden ska bistå kollektivtrafiknämnden i arbetet med att ta fram et regionalt Trafikförsörjningsprogram.

Verksamhetsplaner och budgetar

I Region Skånes verksamhetsplan och budget för 2022 anges att *”en välfungerande kollektivtrafik bidrar positivt till den regionala utvecklingen”*. Det anges vidare att kollektivtrafiken är en förutsättning för en sysselsättningskapande tillväxt medan förändringar i trafikutbud och tidtabeller har inverkan på kommunernas invånare. Skånetrafikens samarbeten med de skånska kommunerna i samband med förändringar i trafikutbudet ska fortsätta för att skåningar ska fortsätta resa kollektivt. Samspel ska även ske med kommunerna, företagen, organisationerna, skolorna, samhällsservicen och skåningarna.

Pilotprojekt gällande flexibel landsbygdstrafik ska fortsätta utvecklas, särskilt efter pandemin då ett mer normalt resande väntas och för att stärka landsbygdstrafiken.

Region Skånes övergripande mål, som alla nämnder och styrelser ska verka för är: bättre liv och hälsa för fler, tillgänglighet och kvalitet, hållbar utveckling i hela Skåne, långsiktigt stark ekonomi samt attraktiv arbetsgivare ska utgöra mål för hela verksamheten.

Utöver detta fick kollektivtrafiknämnden följande uppdrag med fokus på utveckling och förändring:

- Det ska kännas tryggt att resa med Skånetrafiken – pilot med trygghetslinje sak utvärderas.
- Resenärerna ska få information om störningar inom 5 minuter.
- Öka den geografiska tillgängligheten för kollektivt resande på landsbygden – pilot med plusresor och flexibla nattstopp ska utvärderas.
- Antalet resor med Skånetrafiken ska öka – exempelvis se över alternativa finansieringslösningar inom kollektivtrafiken för att kunna öka utbudet.

Slutligen fastställs de ekonomiska förutsättningarna och regionbidraget för 2022 i verksamhetsplanen. För 2022 ökade kollektivtrafiknämndens regionbidrag med totalt 374,7 miljoner kronor och uppgår därmed till 3 530,4 miljoner kronor. Utöver det allokeras Region Skånes andel av aviserat statsbidrag, beräknas uppgå till 160 miljoner kronor, direkt till kollektivtrafiknämnden. Vidare tilldelas kollektivtrafiknämnden ett ökat anslag om 310 miljoner kronor som kompensation för intäktsbortfall.

4 Region Skånes styrning av trafikplaneringen

4.1 Styrning mot mål i styrande dokument

Beslut och nedbrytning av mål

Region Skånes trafikplanering utgår från ett antal styrande dokument som innehåller mål och prioriteringen inom utveckling av den regionala kollektivtrafiken. De olika dokumenten har olika långa tidshorisonter för genomförande och uppfyllelse av de angivna målen. De av Region Skånes politiska organ beslutade dokumenten tydliggör gemensamt att utvecklingen av kollektivtrafiken ses som en nyckelfråga för den regionala utvecklingen i stort kopplat till frågor som sysselsättning och välmående bland våra medborgare. Samtidigt som Region Skåne är den regionala kollektivtrafikmyndigheten ansvarar Trafikverket för att *”[...] se till att*

*transportsystemet fungerar, vilket är en förutsättning för att samhället ska fungera*³.

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga planeringen av både för vägtrafik och järnvägstrafik, vilket innebär att Region Skåne saknar fullständig beslutanderätt över området.

Verksamhetsplan och budget 2022

Regionfullmäktige uppdrog regionstyrelsen och nämnderna att upprätta verksamhetsplaner och budgetar i enlighet med angiven inriktning i den regionövergripande planen med tillhörande budget. Kollektivtrafiknämnden har den 17 december 2021 fastslagit den nämndspecifika verksamhetsplanen för 2022 som innehåller hänvisningar till både den regionala utvecklingsstrategin och Trafikförsörjningsprogrammet. Enligt underlaget är de övergripande målen att kollektivtrafiken år 2030 ska ha en marknadsandel på 40 % och att 8 av 10 kunder ska vara nöjda med Skånetrafiken (2025), vilket är hämtat från Trafikförsörjningsprogrammets mål för kollektivtrafiken.

Verksamhetsplanen innehåller följande prioriteringar; *I tid, Tryggt, och Enastående service* kopplade till kundernas nöjdhet till Skånetrafiken. Vidare beskrivs följande fyra huvudstrategier för att nå målen; *Ökad marknadsandel, Nöjda kunder, Budget i balans* samt *Medarbetare*. Utöver dessa beskriver verksamhetsplanen Skånetrafikens måltal med angivna nyckeltal för 2022 där exempelvis punktlighet och nöjdhet med Skånetrafiken presenteras.

Trafikutvecklingsplan och trafikplan

Trafikförsörjningsprogrammet anger att Trafikutvecklingsplanen omsätter programmet till plan med tre till fyra års horisont. Trafikutvecklingsplanen, som fastställdes den 17 mars 2020, har inte varit föremål för beslut i kollektivtrafiknämnden utan dokumentet har fastställts på tjänstepersonsnivån.

Det dokument som i Trafikförsörjningsprogrammet beskrivs innehålla konkreta åtgärder på en ett-årsbasis är trafikplanen. Vid genomgång av nämndens beslut och protokoll framgår att en sådan plan för 2022 inte har fastställts vid något sammanträde. Detta har bekräftats vid genomförda intervjuer där trafikplanen beskrivs som en omfattande lista med förslag på åtgärder kopplade till kollektivtrafiken i Skåne. Listan har sammanställts av tjänstepersoner på Skånetrafiken. Åtgärdslistan, som innehåller möjliga åtgärder utifrån fastställd budget samt förslag på ändringar i tidtabeller, presenteras enligt en intervju för kollektivtrafiknämndens ordförande utan att det tas några formella beslut. Vid ytterligare intervju verifieras dock inte denna bild av processen.

Det framgår inte av tillgängliga protokoll eller beslutsunderlag att några prioriteringarna i en trafikplan presenterats för ordförande eller övriga ledamöter i nämnden.

Beslut om trafikutbud, basutbud och tillköp av trafik

I Trafikförsörjningsprogrammet anges att en god geografisk tillgänglighet säkerställs främst genom ett grundläggande utbud av kollektivtrafik, eller *basutbud*. Basutbudet är den lägsta utbudsstandarden som eftersträvas med hänsyn till orters storlek eller trafikslag. Vid intervju har basutbudet beskrivits som ett *”löfte till Skånes medborgare”* om kollektivtrafiken. Vid samtal med ansvariga verksamheter framkommer att det under 2022 finns fem

³ <https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet-vision-och-uppdrag/>

”justeringsperioder” under året där framför allt busstrafikens tidtabeller kan justeras eller ändras utifrån behov. Beslut om dessa typer av ändringar fattas på tjänstemannanivå.

Utöver basutbudet erbjuds kommunerna möjlighet att köpa till trafik.

Trafikförsörjningsprogrammet anger att tillköpt trafik betalas till självkostnadspris enligt grunderna i avtal mellan Region Skåne och kommunerna. Enligt genomförda intervjuer finns det ett flertal faktorer som avgör önskemål om tillköp av trafik kan realiseras. Det beskrivs vara lättare för Skånetrafiken att erbjuda tillköpt trafik då det finns ekonomiska incitament genom en hög nyttjandegrad av just den önskade trafiksträckan. I dessa fall kan det även möjligt att Skånetrafiken står för en del eller hela kostnaden för den utökade trafiken. Trafiken behöver dock ställas i relation till övrigt trafikutbud och tillgängliga fordon på leverantörssidan.

Budget- och planeringsprocess för tågtrafik

Skånetrafikens utbud för tågtrafik påverkas av Trafikverket med hänsyn till kapaciteten på spår och till andra aktörer såsom SJ eller företag som bedriver godstrafik. Enligt intervju uppgår antalet aktörer som nyttjar spåren till omkring 60 samtidigt som den lokala spårbundna kollektivtrafiken är lågt prioriterad i Trafikverkets planering i jämförelse med godstrafik eller affärsresor. Planeringsprocessen för den spårbundna trafiken innebär att Region Skåne, i form av Skånetrafiken, ansöker om så kallade *spårlägen* under våren, senast i mitten av april varje år.⁴ Detta kräver ett preliminärt budget- och planeringsarbete avseende den spårbundna trafiken. Trafikverket beslutar sedan om en fastställd tågplan i september, vilket i praktiken innebär att det budgetarbete som togs fram under våren riskerar att inte överensstämma med tågplanen. Det kan i sin tur kan innebära ekonomiska förluster för leverantörerna av kollektivtrafik.⁵ Planeringsprocessen försvåras ytterligare av att Region Skånes budgetprocess, i enlighet med kommunallagen (2017:725), består av att budgetförslag upprättas under hösten (upprättas senast i oktober, beslut senast i november) för det kommande året. Detta har vid flera intervjuer beskrivits som att det skapar en osäkerhet och kan försvåra genomförandet av Trafikförsörjningsprogrammet.

Övriga beslut

Vid genomgång av kollektivtrafiknämndens protokoll och beslutsunderlag framgår att nämndens ordförande har fattat nio beslut på delegation under 2022. Delegationsbesluten innefattar undertecknande av olika avtal gällande trafik och utförande av färdtjänst, däribland ”genomförandeavtal” samt ”tilläggsavtal”. Vid kontroll framgår att ordförande, genom beslut i nämnden, har fått uppdrag att underteckna avtalen på delegation. Vid ett delegationsbeslut som redovisats för nämnden vid sammanträdet i maj 2022 har ordförande tagit beslut med hänvisning till att ärendet var brådskande och att nästa nämndsammanträde inte kunde väntas, vilket följer instruktionerna i nämndens beslutade delegationsordning.

Upphandling av trafiktjänster

Vid genomförda intervjuer har det framkommit att en stor del av trafikplaneringen ligger inom ramen för upphandlad trafik. Ett exempel på detta är att det i Skånetrafikens upphandlingsplan för 2022, antagen i nämnden den 17 december 2021, anges att ”*En stor del*

⁴ <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/jarnvag/tagplan-att-skapa-tidtabeller-for-tag/>

⁵ Avtal som inte kan realiseras.

av Skånetrafikens upphandlade avtal för busstrafiken i Skåne upphör mellan 2020 och 2024. Det innebär att trafiken behöver upphandlas under de närmaste åren för att säkerställa ny trafikstart för avtalen”.⁶ Det framgår av planen att avtalen för busstrafik som huvudregel kommer att ha en avtalslängd på 8–10 år. Detta innebär att en stor mängd trafik har av avtal med tillhörande kostnader som sträcker sig över tidsperioder som varar längre än mandatperioder. Inom avtalen finns dock så kallade *frivolymor* som möjliggör justering av trafiken.

4.2 Samverkan med andra aktörer

Regional utveckling

Reglemente för styrelser och nämnder i Region Skåne anger att regionala utvecklingsnämnden bland annat ska ansvara för regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor inom näringslivsutveckling, regional fysisk planering och infrastrukturfrågor. Nämnden ska vidare bistå kollektivtrafiknämnden i arbetet med att ta fram ett regionalt Trafikförsörjningsprogram. Mot bakgrund av att de fullmäktige beslutade uppdragen är närliggande och i vissa fall överlappande har intervjuer genomförts för att belysa samverkan med de olika verksamheterna som finns under de två ansvariga nämnderna.

Vid intervjuer beskrivs samverkan mellan avdelningen för regional utveckling och Skånetrafiken i de flesta fall fungerar bra. Samverkan har dessutom blivit bättre under de senaste åren tack vare att uppdrag och ansvarsfördelningen blivit tydligare mellan verksamheterna. Ett område som beskrivits är hanteringen av ekonomiska medel inom ramen för den regionala transportinfrastrukturplanen. I detta fall är det ett dokument fastställt av fullmäktige som framtagits av regionala utvecklingsnämnden och avdelningen för regional utveckling. Ansökningar om medel från kommunerna handläggs av personal på Skånetrafiken. Ytterligare områden för samverkan som beskrivits vara positiva är remissyttranden på kommunala detaljplaner. Under de senaste åren har de två verksamheterna arbetat för att lämna gemensamma remissyttranden till kommunerna för framtida stads- och ortsutveckling, vilket beskrivs som ett positiv utveckling.

Samverkan med skånska kommuner

Trafikförsörjningsprogrammet anger att Region Skåne utveckla samarbetsforum och skapa nya samarbetsområden för att främja utveckling och utförandet av kollektivtrafiken. Mot bakgrund av dessa mål har intervjuer med representanter från fem skånska kommuner genomförts.

Samverkansforum mellan Skånetrafiken och de skånska kommunerna är det främsta samarbetsforumet för samtal och uppföljning av kollektivtrafiken. Forumen består av både tjänstepersoner och förtroendevalda från både region- och kommunsidan. I de flesta fall finns det även så kallade ”trepartssamtal” där även trafikbolagen finns representerade. Dessa forum beskrivs vara positiva för samverkan men det är tydligt att de sammanträdande saknar en gemensam beslutanderätt om kollektivtrafiken. Det ansvaret ligger hos Skånetrafiken och kollektivtrafiknämnden. Från Skånetrafiken beskrivs att det är ett fungerande forum där information om ändringar i utbudet ges i god tid till de berörda kommunerna. Kommunsidan

⁶ <https://www.skane.se/namndshandlingar/3783273/>

har dock lyft att flera beslut om ändringar av utbud saknar konsekvensanalyser om vilka effekter det får på medborgarna i kommunen. Vid intervju anges att kommunernas och Region Skånes målsättningar ofta är samstämmiga och att en nyckel för att lyckas uppnå angivna mål i Trafikförsörjningsprogrammet är att de fyra största kommunerna i Skåne fullföljer de åtaganden som finns kopplade till kollektivtrafiken.

Det kan konstateras att de intervjuade kommunerna har en varierande syn på Skånetrafikens basutbud och tillköp av trafik. Flera kommuner beskriver att det råder principiella beslut om att inte köpa till trafik då Skånetrafiken ska tillse att behoven tillgodoses av basutbud. I andra fall finns det beslut om att köpa till trafik men processen saknar transparanta beslutsvägar. I något fall har det funnits önskemål som fått avslag på vad som upplevdes vara oklara grunder medan det i annat fall beviljats och till och med bekostats av Skånetrafiken. En respondent beskrev processen som ”*Det går bara att köpa till tjänster som redan funnits tidigare*”.

Trafikverket

Som tidigare framgått har Trafikverket ett avgörande inflytande över vilken spårbunden trafik Skånetrafiken kan erbjuda. Samverkan med Trafikverket har således en hög prioritet. Av vad som framkommit vid intervjuer finns det ett stort missnöje med samarbetet från Skånetrafikens sida.

Både respondenter från Skånetrafiken och de skånska kommunerna lyfter att samverkan med Trafikverket i många fall fungerar på den lokala nivån. Det är däremot svårare att få gehör från Trafikverket sida kopplat till centrala frågor som exempelvis investeringar eller underhåll av järnvägen. En fråga som under det senaste året har inneburit särskilt stor frustration gäller väderskydd intill tågstationer. Flera av kommunrepresentanter lyfter att Skånetrafiken fungerat som en enande röst, vilket gett ett positivt utfall i frågor som Trafikverket ansvarar för.

4.3 Slutsatser och bedömning

Revisionsfråga 1: *Är kollektivtrafiknämndens planering för genomförandet av Trafikförsörjningsprogrammet ändamålsenlig?*

Kollektivtrafiknämndens planering för genomförandet av Trafikförsörjningsprogrammet har att förhålla sig till stort antal styrande dokument samtidigt som nämnden inte har en fullständig rådighet över utvecklingen av infrastruktur på järnväg, bilvägar eller utvecklingen av de kommunala bebyggelserna i Skåne.

Vår grundläggande iakttagelse är att den trafikplanering som bedrivs i Region Skåne i huvudsak är välstrukturerad och att samverkan internt och externt är högt prioriterad, vilket bidragit till en positiv utveckling inom området. De fastställda målen för kollektivtrafikens utveckling är enligt vad som framkommit tydligt vägledande för både nämnden och förvaltningen.

Av beslutat Trafikförsörjningsprogram framgår att både Trafikutvecklingsplan och årlig trafikplan är att betrakta som konkretiseringar av insatser och prioriteringar för att nå målsättningarna i programmet. Av granskningen framgår dock att det saknas en tydlig process för beslut om trafikplanen. Samtidigt råder det en otydlighet om trafikplanens upprättande och huruvida en trafikplan existerar eller inte. Avsaknaden av en formellt fastställd plan för 2022 gör att det saknas möjlighet att se om eventuellt genomförda prioriteringar har en tydlig koppling till Trafikförsörjningsprogrammet. Det kan därmed konstateras att det råder en

otydlighet i hanteringen av prioriteringar på årsbasis, vilket i Trafikförsörjningsprogrammet anges ska finnas i en form av trafikplan.

I granskningen har det framkommit att det inom planeringen av kollektivtrafiken ständigt görs avvägningar och prioriteringar. Målkonflikterna är många och de ekonomiska förutsättningarna sätter ramarna. Kollektivtrafiknämnden har inte heller rådighet över områden inom den statliga infrastruktur- och transportpolitiken eller de kommunala samhällsbyggnadsfrågorna. Den löpande beslutsfattningen skulle enligt vår bedömning bli mer transparent om besluten tydligare kunde kopplas till de målsättningar som anges i Trafikförsörjningsprogrammet.

Den positiva utvecklingen för samverkan med andra verksamheter inom Region Skåne och flera skånska kommuner skulle ytterligare förbättras genom att konsekvensanalyser genomfördes vid förändringar av trafikutbud samt att beslutsprocessen gällande de skånska kommunernas tillköp av trafik förtydligades.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att kollektivtrafiknämndens planering för genomförandet av Trafikförsörjningsprogrammet *inte är helt ändamålsenlig*.

5 Uppföljning och återrapportering

5.1 Krav på uppföljning

I det senast beslutade Trafikförsörjningsprogrammet för åren 2020–2030 anges att programmet ska revideras vart fjärde år. I övrigt anges inte i programmet vilken uppföljning eller återredovisning som ska ske, varken i kollektivtrafiknämnden eller regionfullmäktige. Trafikutvecklingsplanen med en räckvidd på tre till fyra år är ett planeringsdokument som har till funktion att konkretisera Trafikförsörjningsprogrammet. Inte heller i Trafikutvecklingsplanen, som är en tjänstepersonsprodukt, beskrivs vilka krav som ställs på uppföljning och återrapportering.

Region Skånes reguljära verksamhetsföljning baseras normalt på

- Månadsuppföljningar ca fyra ggr år
- Delårsuppföljning, inklusive uppföljning av intern kontroll, i april efter kvartal 1 och i september per augusti månad.
- Årlig verksamhetsberättelse och årsredovisning.

Den reguljära verksamhetsuppföljningen i Region Skåne, som ska utföras i enhetlig form av samtliga nämnder och styrelser, har regionens övergripande målsättningar som utgångspunkt (se avsnitt 3.1).

I yttrande från Kollektivtrafiknämnden på regionstyrelsens planeringsdirektiv återfinns följande skrivning. (Citat) "Kollektivtrafiknämnden ska med utgångspunkt i Trafikförsörjningsprogrammet beskriva förslag på delmål till de regiongemensamma målen och hur dessa kommer att följas upp och återrapporteras till regionfullmäktige (främst i samband med delårsrapportering per aug och årsredovisning)".⁷

5.2 Genomförd uppföljning och återrapportering

Trafikförsörjningsprogrammet som sådant har inte varit föremål för uppföljning från kollektivtrafiknämndens sida under de år som är aktuella för denna granskning.

I kollektivtrafiknämndens *reguljära verksamhetsuppföljning* för delår och helår framgår bland annat följande områden med koppling till försörjningen av kollektivtrafik:

- Marknadsandel
- Nöjd kund-index, NKI
- Punktlighet
- Trygghet
- Kvantitativ redovisning av antalet resor
- Klimatutsläpp

Därutöver redovisas särskilda uppdrag och genomförda insatser för förbättring av Skånetrafikens arbetsprocesser.

⁷ Yttrande från Kollektivtrafiknämnden på regionstyrelsens planeringsdirektiv med preliminär budgetram inför beslut om Region Skånes Verksamhetsplan och budget 2022 med plan för 2022-24. (KTN 210624)

I nämndens *månadsuppföljningar* fokuseras resor (kvantitativ resandeutveckling), punktlighet och nöjd kund.

I den tre till fyraåriga *Trafikutvecklingsplanen* återfinns en lägesuppdatering visavi ett antal av de mål som angetts i Trafikförsörjningsprogrammet. Uppdateringen överlappar den reguljära verksamhetsuppföljningen vad gäller frågor som marknadsandel, kundnöjdhet och punktlighet. Utöver dessa redovisas även aktuellt läge vad avser målsättningen om en utvecklad geografisk tillgänglighet. Trafikutvecklingsplanen redovisas dock inte i kollektivtrafiknämnden.

I yttrande från kollektivtrafiknämnden på *regionstyrelsens planeringsdirektiv* framgår att regionstyrelsen har fastställt direktiv att nämnden, utifrån sitt ansvarsområde, ska beskriva konkreta delmål och hur dessa ska följas upp för att mäta måluppfyllelsen. Tillika ska nämnden bedöma möjligheterna att uppnå det strategiska målet utifrån planeringsförutsättningar och beskriva sannolikhet och konsekvensen av att inte göra det. Mål som uppmärksammas i detta sammanhang överensstämmer till största del med de områden som redovisas i den reguljära verksamhetsuppföljningen.

Åtgärder

Under åren 2021 och 2022, från vilka samtliga mötesprotokoll från kollektivtrafiknämnden granskats, redovisas inga specifika åtgärder som explicit relateras till Trafikförsörjningsprogrammet.

5.3 Slutsatser och bedömning

Revisionsfråga 2: Har kollektivtrafiknämnden säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och en tillräcklig kontroll över arbetet med Trafikförsörjningsprogrammet?

I granskningen har det framgått att det i de styrande dokumenten saknas anvisningar för hur och i vilken omfattning Trafikförsörjningsprogrammet ska följas upp och återredovisas, utöver att programmet ska revideras vart fjärde år. Vidare har konstaterats att den reguljära uppföljning som kollektivtrafiknämnden vidtar endast delvis överlappar de mål som fastställts av regionfullmäktige i Trafikförsörjningsprogrammet. Det saknas således tydliggjorda krav för hur flera centrala delar av programmet ska följas upp och återredovisas i de politiska organen.

I den uppföljning som har genomförts från nämndens sida, framförallt inom ramen för den reguljära verksamhetsuppföljningen, har vissa delar av Trafikförsörjningsprogrammet inte varit föremål för uppföljning under de två senaste verksamhetsåren. Hit hör exempelvis målen om att den geografiska tillgängligheten med kollektivtrafik ska utvecklas. En tydlig redovisning av hur tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning har utvecklats saknas också.

I den uppföljning och återredovisning som sker saknas även uppgifter om hur de mer kvalitativa målsättningar som uttrycks i Trafikförsörjningsprogrammet utvecklas. I programmet trycks exempelvis hårt på att basutbudet av kollektivtrafik ska säkerställa regional balans, skapa en tydlighet gentemot medborgare och kommuner samt lägga grunden för en god geografisk tillgänglighet i Skåne.

Med hänvisning till det ovanstående är det vår bedömning att kollektivtrafiknämnden *inte helt* har säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och en tillräcklig kontroll över arbetet med

Trafikförsörjningsprogrammet. Det behövs tydligare direktiv och rutiner för hur Trafikförsörjningsprogrammet ska följas upp och återrapporteras.

6 Övergripande bedömning och rekommendationer

6.1 Övergripande bedömning

Syftet med granskningen är att bedöma om kollektivtrafiknämndens trafikplanering är ändamålsenlig.

En av kollektivtrafiknämndens centrala uppgifter inom ramen för trafikplanering är att verkställa det av regionfullmäktige fastställda Trafikförsörjningsprogrammet för Skåne 2020 – 2030. Programmet är tillsammans med Region Skånes budget det viktigaste dokumentet för utvecklandet av den skånska kollektivtrafiken.

I programmet framgår att kollektivtrafiken och dess utveckling är ett av Region Skånes viktigaste redskap för att uppnå de långsiktiga målsättningar som har formulerats för Skånes utveckling. De regionala utvecklingsmål som formulerats sträcker sig från hållbarhet och goda livsmiljöer till tillväxt och global attraktivitet.

Planering av kollektivtrafiken kräver långsiktighet då den ofta genomförs med trafikavtal som sträcker sig över många år och flera mandatperioder. Samtidigt planeras och utvecklas infrastrukturen med decennielånga perspektiv. Planeringen är dessutom komplex på grund av att den berörs och utförs av aktörer vars intressen inte alltid sammanfaller.

Vår grundläggande iakttagelse är att den trafikplanering som bedrivs i Region Skåne i huvudsak är välstrukturerad och att samverkan internt och externt är högt prioriterad, vilket bidragit till en positiv utveckling inom området. De fastställda målen för kollektivtrafikens utveckling är enligt vad som framkommit tydligt vägledande för både nämnden och förvaltningen.

Vår samlade bedömning är att kollektivtrafiknämndens trafikplanering inte är *helt ändamålsenlig*. Det är framförallt nämndens styrning mot, och uppföljning av, innehållet i Trafikförsörjningsprogrammet som innehar brister. Tillvägagångssättet för den årliga trafikplaneringen överensstämmer inte med angivelserna i Trafikförsörjningsprogrammet då det saknas en formell trafikplan. Den åtgärdsplanering som sker behöver bli mer transparent och tydligare relateras till de övergripande målsättningarna som återfinns i Trafikförsörjningsprogrammet och vilka de aggregerade konsekvenserna förväntas bli över tid.

Vidare bör uppföljning och återrapportering av programmet formaliseras samt tydligare reflektera över de mål som fastställts för att ge en tydligare bild om utvecklingen går åt rätt håll vad gäller programmets förverkligande.

6.2 Bedömning per revisionsfråga

Våra bedömningar avseende ställda revisionsfrågor är följande:

Revisionsfråga 1: Är kollektivtrafiknämndens planering för genomförandet av Trafikförsörjningsprogrammet ändamålsenlig?

Vår bedömning är att kollektivtrafiknämndens planering för genomförandet av Trafikförsörjningsprogrammet *inte är helt ändamålsenlig*. I Trafikförsörjningsprogrammet anges att det ska finnas en årlig trafikplan. Trots det saknas en sådan formellt fastställd plan vilket gör att det saknas möjlighet att se om prioriteringar och genomförda åtgärder har en tydlig koppling till Trafikförsörjningsprogrammet.

Revisionsfråga 2: Har kollektivtrafiknämnden säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och en tillräcklig kontroll över arbetet med Trafikförsörjningsprogrammet?

Vår bedömning är att kollektivtrafiknämnden *inte helt* har säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och en tillräcklig kontroll över arbetet med Trafikförsörjningsprogrammet. Det behövs tydligare direktiv och rutiner för hur Trafikförsörjningsprogrammet ska följas upp och återrapporteras.

6.3 Rekommendationer

Med anledning av granskningens slutsatser föreslås kollektivtrafiknämnden beakta följande rekommendationer:

- Säkerställ att årlig Trafikplan upprättas samt att det i delegationsordningen tydliggörs vilka beslut som är föremål för behandling av nämnd och vilka som är verkställighetsbeslut.
- Säkerställ att konsekvensanalyser genomförs vid behov i samband med förändringar av trafikutbudet i den skånska kollektivtrafiken.
- Kollektivtrafiknämnden bör initiera tydligare direktiv och fastställa rutiner för hur uppföljningen av Trafikförsörjningsprogrammet och dess återrapportering till regionfullmäktige bättre ska reflektera de mål som fastställts.