

LANDSTINGS- REVISORERNA

Projektrapport
Nr 19/2009

Förstärkt trafikplanering för ökad kollektivtrafik

- SL har påbörjat ett arbete med att förstärka trafikplaneringen. En trafikförsörjningsplan för 2010, där även en samordning sker med färdtjänsten och sjötrafiken, är beslutad. Arbetet pågår med en Trafikplan 2020. Den långsiktiga trafikplaneringen har dock ännu inte funnit sina former.
- SL:s planeringsarbete har inte en inriktning som aktivt styr mot fullmäktiges övergripande inriktningsmål om att öka kollektivtrafikandelen.
- I syfte att verka för fullmäktiges övergripande inriktningsmål om en ökad kollektivtrafikandel bör SL ta fram preciserade mål och mått (styrtal) för detta samt anpassa riktlinjerna för trafikplaneringen.
- SL behöver redovisa samlade strategier för
 - en ökad busstrafik med en förbättrad framkomlighet,
 - möjligheterna till ökat kapacitetsutnyttjande i spårtrafiken,
 - möjligheterna till att minska andelen biltrafik
- SL:s arbetsmetoder och arbetssätt behöver anpassas till det nya ansvaret för trafikpolitik och översiktlig trafikplanering.

Revisorsgrupp III
2009 års revisorer

2010-02-26

Diarienummer:
RK200909-0081

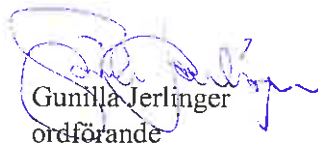
Styrelsen för
AB Storstockholms lokaltrafik

Rapport 19/2009 Förstärkt trafikplanering för ökad kollektivtrafik

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade på möte 2010-02-26 överlämna rapporten till styrelsen för AB Storstockholms lokaltrafik för yttrande senast 2010-05-25.

Paragrafen justerades omedelbart.

Härmed överlämnas rapporten.


Gunilla Jerlinger
ordförande


Agneta Fohlström
sekreterare

INNEHÅLL

1. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER.....	1
2. UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN	3
2.1 Motiv till granskningen	3
2.2 Revisionsfråga	3
2.3 Revisionskriterier.....	3
2.4 Metod och avgränsning	4
3. ÖKAD KOLLEKTIVTRAFIKANDEL	4
3.1 Utgångspunkter; beskrivning	4
3.2 Iakttagelser och synpunkter	4
4. FÖRSTÄRKT TRAFIKPLANERING	6
4.1 Utgångspunkter; beskrivning	6
4.2 Iakttagelser och synpunkter	7
4.2.1 Årlig trafikförsörjningsplan	7
4.2.2 Strategi för kollektivtrafikens utveckling på medellång sikt.....	7
4.2.3 Översiktlig trafikstrategi för trafikplaneringen i RUFSS 2010.....	9
4.2.4 Riktlinjer för hur det kollektiva trafiksystemet på land skall utvecklas, bl.a. kapacitetsplaneringen.....	9
4.2.5 Riktlinjer för sjötrafikens utveckling.....	9
5. SL:S FÖRÄNDRADE ROLL; ANSVARSFÖRDELNING OCH SAMVERKAN GENTEMOT RPN	9
5.1 Utgångspunkter; beskrivning	9
5.2 Iakttagelser och synpunkter	9

1. Slutsatser och rekommendationer

Denna granskning har fokus på en uppföljning av fullmäktiges direktiv vad gäller trafikplaneringen. Det gäller ökad kollektivtrafikandel, förstärkt trafikplanering samt ändrad ansvarsfördelning inom trafikplaneringen. Revisionens slutsatser och bedömningar är i förhållande till revisionsfrågorna följande:

Hur har fullmäktiges övergripande inriktningsmål om ökad kollektivtrafikandel hanterats?

SL:s arbete har inte en inriktning som aktivt styr mot fullmäktiges övergripande mål om att öka kollektivtrafikandelen. Det innebär bl.a. att målet om en ökad kollektivtrafikandel inte finns med i SL:s ledningssystem och den s.k. strategiska plattformen. Inte heller har SL operationaliserat fullmäktiges inriktningsmål om en ökad kollektivtrafikandel till ett överenskommet, uppföljnings- och mätbart nyckeltal och därmed heller inte angett en målsatt nivå för kollektivtrafikandelen för t.ex. 2009 eller 2010. Detta gäller för SL:s verksamhetsplaner för 2009 och 2010. I ”Riktlinjer för planeringen av kollektivtrafiken i Stockholms län” (RIPLAN) och den remissutgåva av Trafikplan 2020 som tagits fram saknas likaså en inriktning mot en ökad kollektivtrafikandel.

Hur arbetar SL med att utveckla och förstärka trafikplaneringen?

Revisionskontoret noterar att en årlig trafikförsörjningsplan för första gången tagits fram för år 2010. Därmed kan konstateras att landstinget lever upp till lagstiftarens uttalade krav på trafikhuvudmannen, d.v.s. att landstinget årligen skall redovisa och fatta beslut om en trafikförsörjningsplan.

Inom SL pågår arbetet med framtagande av Trafikplan 2020. SL bedömer att detta arbete i varje fall så småningom skulle kunna bidra till ett svar på fullmäktiges uppdrag att ta fram en strategi för kollektivtrafikens utveckling på medellång sikt. Planen har under december 2009 skickats på en extern remiss till bl.a. kommunerna.

Uppdraget att skapa en översiktlig trafikstrategi för trafikplaneringen i RUF 2010 har inletts och en första version avses föreläggas till fullmäktige i maj 2010. Detta sker samtidigt med att en överarbetad version av trafikplaneringen i utställningsförslaget (avseende RUF 2010) tas fram inför beslut i maj 2010.

Finns en tydlig ansvarsfördelning och organiserad samverkan mellan Regionplanenämnden (RPN) och SL?

SL har i den nya organisationen fått en helt ny roll inom området trafikplanering och trafikpolitik.

Det är viktigt att landstingets ansvarsfördelning tydligt kan klargöras för statliga myndigheter och för kommunerna. Det finns skäl att ytterligare tydliggöra detta särskilt vad gäller den trafik som inte är kollektivtrafik: biltrafik, sjöfart, flyg och godstrafik.

Revisionskontoret bedömer att det är angeläget att inom landstinget skapa utvecklade och tydliga samverkansformer såväl för den långsiktiga regionala planeringen och trafikplaneringen som för hanteringen av olika regionala utvecklingsfrågor, baserat på den nya ansvarsfördelningen. Detta förefaller ännu inte ha skett.

Det kan mot bakgrund av SL:s nya roll med vidgat samhällsekonomiskt uppdrag, finnas skäl för att diskutera behovet av aktualiserade riktlinjer för SL:s trafikplanerande uppdrag sett utifrån ekonomiska grunder. Det gäller bl.a. de riktlinjer och normer som finns som utgångspunkt för trafikplaneringen (RIPLAN), hanteringen av investeringskalkyler samt kommunal medfinansiering.

Förändringarna via bolagsordning och ägardirektiv för SL aktualiserar återigen den gamla frågan om lagligheten i att använda ett aktiebolag för att fullgöra de uppgifter som åvilar landstinget som trafikhuvudman. Emellertid har dessa frågor ej omfattats av denna granskning och de formulerade revisionsfrågorna. Revisionen behöver dock sannolikt återkomma till dessa frågor i annat sammanhang. Det är också en ny situation med att i aktiebolagsformen, med dess inriktning på bolagets bästa och koncensus, kunna bedriva den trafikpolitik, som tidigare hanterades inom en särskild politisk nämnd (regionplane- och trafiknämnden).

Hur skapar SL förutsättningar för en sammanhängande trafikplanering och för uppnå en ökad kollektivtrafikandel?

Samlad bedömning utifrån den övergripande revisionsfrågan:

SL har påbörjat ett arbete med att skapa en förstärkt trafikplanering. Man har prioriterat arbetet med att ta fram en trafikförsörjningsplan för 2010, där även en samordning sker med färdtjänsten och sjötrafiken. Ett arbete pågår med framtagande av en Trafikplan 2020. Den nya ordningen för den långsiktiga trafikplaneringen har dock ännu inte funnit sina former. Här finns ett flertal viktiga frågor att klara ut, vad gäller arbetsfördelning och samverkan mellan SL och RPN.

SL:s planeringsarbete har inte en inriktning som aktivt styr mot fullmäktiges övergripande inriktningsmål om att öka kollektivtrafikandelen. Här saknas preciserade mål och strategier för att uppnå målen och det saknas mått för att kunna mäta måluppfyllelsen. Inte heller ger aktuella planeringsdokument uttryck för en inriktning mot en ökad kollektivtrafikandel. SL behöver också i ökad utsträckning se till helheten i trafiksystemet, d.v.s. planera och utvärdera övergripande för de olika trafikslagen.

Rekommendationer:

- I syfte att verka för fullmäktiges övergripande inriktningsmål om en ökad kollektivtrafikandel bör SL ta fram preciserade mål och mått (styrtal) samt anpassa riktlinjerna för trafikplaneringen.
- SL behöver redovisa samlade strategier för
 - en ökad busstrafik med en förbättrad framkomlighet,
 - möjligheterna till ökat kapacitetsutnyttjande i spårtrafiken,
 - möjligheterna till att minska andelen biltrafik.
- SL:s arbetsmetoder och arbetssätt behöver anpassas till det nya ansvaret för trafikpolitik och översiktlig planering.

2. Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

I den granskning som genomfördes 2008 pekade revisionen på svagheter i trafikplaneringen. Det gällde bl.a. avsaknad av synkronisering mellan Regionplane- och trafiknämnden och SL, avsaknaden av den årliga trafikförsörjningsplan som lagen kräver samt att fullmäktiges uppdrag om framtagande av trafikstrategi inte återrapporterats. I fullmäktiges beslut om budgeten för 2009 gavs därefter uppdrag till främst SL, men också till FtjN, WÅAB och RPN, att hantera ovanstående brister och med inriktningen att förstärka trafikplaneringen.

Uppdragen avsåg framtagande av årlig trafikförsörjningsplan, strategier på medellång sikt (vart 4:e år), kapacitetsplaneringen samt genomförandestrategi för trafikplaneringen enligt RUFSS 2010.

Vidare har fullmäktige senast i budget 2009 och budget 2010 tydliggjort att det är ett mål att kollektivtrafikens andel skall öka. Detta måste rimligtvis beaktas inom ramen för den trafikplanering som görs.

Slutligen är det en ny förutsättning att den långsiktiga trafikplaneringen bryts loss från det tidigare direkta sambandet med regionplanering och regional utveckling.

Sammantaget ställs således genom fullmäktiges beslut nya krav på hur trafikplaneringen skall inriktas och arrangeras.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är: **”Hur skapar SL förutsättningar för en sammanhängande trafikplanering och för att uppnå en ökad kollektivtrafikandel?”**

Delfrågor:

- Hur har fullmäktiges övergripande inriktningsmål om *ökad kollektivtrafikandel* preciserats och operationaliserats i SL:s mål, strategier, planering och genomförandearbete?
- Hur arbetar SL med sina uppdrag från fullmäktige angående en *förstärkt trafikplanering*?
- Finns en tydlig *ansvarsfördelning mellan RPN och SL* när det gäller de olika delarna inom trafikpolitik och översiktlig planering? Hur organiseras samarbete mellan SL och RPN för att integrera regionala planerings- och utvecklingsfrågor med trafikplanering?

2.3 Revisionskriterier

De väsentligaste revisionskriterierna i sammanhanget har bedömts vara:

- Fullmäktiges direktiv om trafikplaneringen.
- Fullmäktiges mål och budget
- Regelverkens krav på trafikplaneringen

2.4 Metod och avgränsning

Granskningen har inriktas mot en uppföljning av fullmäktiges beslut i budgeten 2009 om trafikplaneringen och dess inriktning och arrangering. Det innebär att tyngdpunkten i granskningen har gällt SL:s arbete med trafikplanering till lands men även SL:s samverkan med övriga berörda styrelser (WÅAB, FtjN och RPN) uppmärksammas till viss del.

Revisionen har inte syftat till att utvärdera den nya organisationen för trafikplanering inom landstinget. Här finns ett särskilt utvärderingsuppdrag givet av fullmäktige.

Hanteringen av den statliga trafik- och infrastrukturplaneringen har inte ingått i granskningen. Inte heller har i detta sammanhang frågorna om Mälardalsperspektivet eller en trolig ny kollektivtrafiklagstiftning som utgångspunkter för trafikplaneringen diskuterats.

I sammanhanget bör också noteras att en granskning av landstingets arbete med regional planering och utveckling skett i ett särskilt granskningsprojekt.

Metodmässigt har granskningen skett genom:

- Genomgång av styrelsehandlingar
- Kartläggning av lednings- och planeringssystemen med avseende på trafikplaneringen
- Intervjuer
- En analys där olika intressenters förhållning till trafikplaneringsarbetet granskats

Projektledare för granskningen har varit Ralf Jonsson med Anna Häggqvist och Emma Cars som projektmedarbetare.

3. Ökad kollektivtrafikandel

3.1 Utgångspunkter; beskrivning

I landstingets senare års budgetar har fullmäktige formulerat inriktningsdirektiv syftande mot en ökad kollektivtrafikandel. Senast inkluderades detta direktiv i budget 2009 och budget 2010. Revisionskontoret har med denna utgångspunkt granskat SL:s planeringsarbete bl.a. verksamhetsplanerna för 2009 och 2010 samt Riktlinjer för planeringen av kollektivtrafiken i Stockholms län (RIPLAN).

3.2 Iakttagelser och synpunkter

Revisionskontoret konstaterar att verksamhetsplanerna för 2009 och 2010 inte har en inriktning som aktivt styr mot fullmäktiges övergripande mål om att öka kollektivtrafikandelen. Mer preciserat innebär detta

- Att målet om en ökad kollektivtrafikandel inte finns med i SL:s ledningssystem och den s.k. strategiska plattformen,
- Att SL inte operationaliserat fullmäktiges inriktningsmål om en ökad kollektivtrafikandel till ett överenskommet, uppföljnings- och mätbart nyckeltal,

- Att SL inte satt en målsatt nivå för kollektivtrafikandelen för t.ex. 2009.

Inte heller RIPLAN ger några egentliga riktlinjer för hur kollektivtrafikandelen skall öka. RIPLAN är i huvudsak en sammanställning av olika normtal för trafikplaneringen. RIPLAN utgår från tre kärnvärden: ansvar för hela resan, pålitlighet och enkelhet. Enligt revisionskontorets bedömning vore det angeläget att här få en tydligare utgångspunkt i ambitionen att öka kollektivtrafikandelen. RIPLAN har heller inte uppdaterats sen 2006.

SL, Waxholmsbolaget och Färdtjänsten är medlemmar i branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik. Inom Svensk Kollektivtrafik drivs ett arbete med inriktningen att fördubbla kollektivtrafikandelen. I detta ingår framtagandet av en s.k. affärsmodell för detta ändamål. Vissa enskilda medlemmar som t.ex. Västtrafik har också antagit fördubblingen som ett mål.

Vidare har Svensk Kollektivtrafik utvecklat den s.k. Kollektivtrafikbarometern för att mäta, jämföra och diskutera olika aspekter på kundnöjdhet. I arbetet framhålls särskilt de stora skillnaderna mellan å ena sidan faktorer som påverkar och ”driver” kundnöjdheten hos nuvarande resenärer och å andra sidan faktorer som är avgörande för rekryteringen av nya resenärer/kunder. Delar av detta kan spåras i verksamhetsplaneringen inom SL:s marknadsenhet, men en konsekvent inriktning mot att öka kollektivtrafikandelen finns inte redovisad som ingående i marknadsenhetens uppdrag.

Revisionskontoret bedömer att ovan nämnda verktyg har ett stort intresse också för hela SL och dess organisation och styrning, även om andelen kollektivtrafikresenärer i SL-trafiken redan bedöms vara förhållandevis högt. De synsätt och verktyg som Svensk Kollektivtrafik för fram borde trots detta, till stora delar även kunna appliceras på och användas inom SL-trafiken. De borde i tillämpliga delar kunna byggas in i SL:s strategier och ledningssystem, med syftet att verka för att fullmäktiges inriktningsmål uppfylls.

SL arbetar på flera olika sätt för att öka resandet. Ett mål anges till ”Fler och mer nöjda kunder”. Det sker vidare genom trafikutbyggnad, förbättrad punktlighet, marknadsföringsinsatser, etc. Revisionskontoret anser dock att fullmäktiges inriktningsmål mot en ökad kollektivtrafikandel har en vidare betydelse än att enbart öka resandet. En ökad kollektivtrafikandel måste, utöver att bibehålla nuvarande resenärer, i huvudsak innebära en minskad andel biltrafik, vilket i sin tur i princip kan ske på två sätt:

- Åtgärder för att minska/begränsa biltrafiken
- Åtgärder för att värva helt nya resenärer till kollektivtrafiken
 - dels tidigare biltrafikanter
 - dels nyinflyttade/ny befolkning

Verksamhetsplaneringen för 2009 och 2010 innehåller emellertid väldigt lite av ovanstående resonemang. Skrivningar finns om ökad satsning på infartsparkeringar. Marknadsenheten avser vidare att arbeta fram en definition av mätningen av SL:s marknadsandelar. Revisionskontoret menar dock att en satsning mot en ökad kollektivtrafikandel borde fått en helt annan plats i verksamhetsplaneringen och borde genomsyra hela SL:s organisation. SL

behöver bättre utveckla strategier för dels en ökad busstrafik med en förbättrad framkomlighet, dels möjligheten till ökat kapacitetsutnyttjande i spårtrafiken, dels möjligheterna till att minska andelen biltrafik.

SL behöver också i ökad utsträckning se till helheten i trafiksystemet, d.v.s. planera och utvärdera trafikslagsövergripande.

Det är också av största vikt att strategier och ledningssystem kan ge uttryck för de avvägningar som måste göras mellan olika målsättningar samt även ta hänsyn till väsentliga restriktioner. Exempel på sådana avvägningar och målkonflikter som finns inbyggda i SL:s planeringsarbete är bl.a.

- *Kapacitetsutnyttjande vs punktlighet:* Ett mycket stort kapacitetsutnyttjande kan innebära en negativ påverkan på punktligheten
- *Biltrafik vs kollektivtrafik:* Exempelvis ökar kollektivtrafikens attraktivitet vid minskad framkomlighet för biltrafiken och vice versa
- *Punktlighet vs ökat resande/trängsel:* Stora krav på punktligheten kan innebära restriktioner i att fylla fordonen och vice versa kan stor trängsel vara negativ för punktligheten
- *Utbyggnadsplanering vs påverkan på kostnader/finansiering:* Möjligheterna till utbyggnad begränsas av kostnadskonsekvenser och möjligheterna till finansiering.

Dessa typer av avvägningar saknas till stor del i SL:s strategiska plattform/ledningssystem.

4. Förstärkt trafikplanering

4.1 Utgångspunkter; beskrivning

I budget för 2009 har fullmäktige givit SL följande uppdrag med inriktningen att stärka trafikplaneringen

- Att efter samråd med WÅAB, Färdtjänsten och Regionplane- och trafiknämnden årligen i samband med budgeten till landstingsfullmäktige lämna förslag till trafikförsörjningsplan enligt lagen (1997: 734) om ansvar för kollektivtrafik,
- Att (efter samråd med WÅAB, Färdtjänsten och Regionplane- och trafiknämnden) var fjärde år utarbeta en strategi för kollektivtrafikens utveckling på medellång sikt,
- Att utarbeta riktlinjer för hur det kollektiva trafiksystemet på land skall utvecklas. Kapacitetsplaneringen för kollektivtrafiken inom SL ska intensifieras och förtydligas.
- Förslaget till ny regionplan ska innehålla en översiktlig trafikstrategi för trafikplaneringen, med möjlig etappindelning för genomförandet samt förslag till finansiering av densamma. Denna strategi ska utarbetas av SL i samråd med WÅAB, Färdtjänsten och Regionplane- och trafiknämnden och ska innehålla ett förslag till tidsmässig prioritering för utbyggnadsprojekten samt kriterierna för dessa.

Waxholmsbolaget ges i uppdrag

- Att föreslå riktlinjer för hur det kollektiva trafiksystemet till sjöss ska utvecklas. Riktlinjerna ska utarbetas i samråd med SL, Färdtjänstnämnden och Regionplane- och trafiknämnden.

Revisionskontoret har med dessa utgångspunkter granskat och följt upp SL:s arbete med att förstärka trafikplaneringen. Även samarbetet med WÅAB, Färdtjänsten och Regionplane- och trafiknämnden har följts upp.

4.2 Iakttagelser och synpunkter

4.2.1 Årlig trafikförsörjningsplan

SL och WÅAB har under 2009 tagit fram förslag till årlig trafikförsörjningsplan för kollektivtrafiken till lands respektive för sjötrafiken.

SL:s trafikförsörjningsplan följer en disposition som svarar mot de krav som formulerats i lagstiftningen. Trafikförsörjningsplanen är översiktlig och referens ges till ett parallellt årligt ärende som rubriceras Trafikförändringar 2010. För SL, Färdtjänstverksamheten och WÅAB har en gemensam struktur (= samma innehållsförteckning) för respektive trafikförsörjningsplan tagits fram. Planerna innehåller följande avsnitt

1. SL-trafiken idag/WÅAB-trafiken idag
2. Trafikförändringar 2010
3. Tillgänglighet för resenärer med funktionsnedsättning
4. Ett miljövänligt resealternativ
5. Prissättning och försäljning
6. Ekonomiskt perspektiv

Den samlade trafikförsörjningsplanen beslutas parallellt med beslut om budgeten.

Revisionskontoret noterar att en årlig trafikförsörjningsplan för första gången tagits fram, gällande år 2010. Därmed kan konstateras att landstinget lever upp till lagstiftarens uttalade krav på trafikhuvudmannen, d.v.s. att landstinget, årligen skall redovisa och fatta beslut om en trafikförsörjningsplan.

Det är vidare väsentligt att den årliga processen byggs upp så att en beredning och ett samråd med kommunerna kan tillgodoses. Såvitt revisionskontoret har erfarenit bygger de nuvarande samrådet på de sedan tidigare etablerade processerna för samverkan med kommunerna. I ett utvecklingsperspektiv är det angeläget att SL och landstinget prövar att ytterligare samordna sina kontakter med kommunerna (kollektivtrafik till lands, sjötrafik, tillgänglighet, miljö, etc.).

4.2.2 Strategi för kollektivtrafikens utveckling på medellång sikt; Trafikplan 2020

Inom SL pågår ett arbete med framtagande av en Trafikplan 2020. SL bedömer att detta arbete i varje fall så småningom skulle kunna bidra till ett svar på fullmäktiges uppdrag att ta fram en strategi för kollektivtrafikens utveckling på

medellång sikt. Planen har under december 2009 skickats på en extern remiss till bl.a. kommunerna och beslut förväntas tas under våren 2010.

Revisionskontoret gör i sammanhanget följande iakttagelser:

Syftet; utvecklingsbehov och kapacitetsplanering: Enligt planen skall Trafikplan 2020 tydliggöra vilka utvecklingsbehov som kollektivtrafiken i Stockholm står inför. Vidare anges att arbetet i första hand har fokuserats på kapaciteten i trafiksystemen både ombord på fordonen och i bytespunkterna. En viktig utgångspunkt är planeringen enligt RUFSS 2010 med de antagna befolkningsökningarna, tillväxtcentra/arbetsplatser, etc. Utbyggnaden av spårtrafiken utgår från den s.k. Stockholmsöverenskommelsen. I planen arbetar man med tre olika scenarios för genomförandet av olika trafikinvesteringar. Revisionskontoret uppfattar att ett huvudsyfte med planen är att få grepp om kapacitetsplaneringsfrågorna, vilket måste bedömas som positivt

Kollektivtrafikandelen: Någon direkt inriktning och ambition mot att försöka öka kollektivtrafikandelen finns inte i Trafikplan 2020. Tvärtom redovisas en planering som räknar med en sänkt andel kollektivtrafik. Denna sänkning räknas fram (med hjälp av prognosinstrument) som ett resultat av befolkningsökningar, investeringar och antaganden om resenärernas preferenser. Revisionskontoret bedömer att fullmäktiges ambition om en ökad kollektivtrafikandel borde komma till uttryck i planeringen på medellång sikt. Även om det finns kapacitetsbegränsningar i spårtrafiken så borde ambitionen vara att dessa inte skall ses som absoluta utan kunna hanteras på olika sätt, i kombination med en ytterligare utbyggd busstrafik.

Trafikslagsövergripande analys: I huvudsak sker analysen trafikslagsvis. Revisionskontoret bedömer att det skulle vara av intresse att komplettera detta med en trafikslagsövergripande analys, där potentialen för en ökad kollektivtrafikandel analyserades för olika geografiska områden, med utgångspunkt från aktuella resandeströmmar. En sådan utgångspunkt finns delvis presenterad i RIPLAN (Riktlinjer för planeringen av kollektivtrafiken i Stockholms län) och skulle vara intressant att vidareutveckla i Trafikplan 2020.

Antaganden: En del av de antaganden som ligger till grund för de kalkyler som görs är inte självklara. I planen anges att ett ökat välstånd leder till ett ökat bilåkande. Samtidigt finns, vilket också antyds i planen, rimligen även andra trender att ta hänsyn till, som befolkningens ökande medvetenhet om effekter på klimat och miljö.

Ökad busstrafik: Behovet av ökad satsning på busstrafiken förefaller vara en nyckelfråga i ett medellångt tidsperspektiv (då ytterligare satsningar på spårtrafik inte låter sig göras). Detta uppmärksammas delvis i planen. Enligt SL finns vissa strategier för framkomlighetsarbetet. Emellertid skulle strategierna behöva tydliggöras ytterligare. Bl.a. torde ett betydligt bättre utbyggt samarbete med kommunernas stadsbyggnads- och trafikfunktioner krävas för att skapa erforderlig prioritet för busstrafik.

Strategier vs biltrafiken: För att öka kollektivtrafikandelen måste andelen biltrafik minska. Också för att göra kollektivtrafiken attraktiv så behöver denna

framstå som bättre och mer framkomlig jämfört med ett bilalternativ. Detta gäller t.ex. beträffande framkomligheten för bussar. Planen innehåller dock inga strategier för att på olika sätt och relativt sett, göra bilalternativet mindre attraktivt jämfört med att åka kollektivt.

4.2.3 Översiktlig trafikstrategi för trafikplaneringen i RUFSS 2010

Uppdraget att skapa en översiktlig trafikstrategi för trafikplaneringen i RUFSS 2010 har inletts och en första version avses föreläggas till fullmäktige i maj 2010. Detta sker samtidigt med att en överarbetad version av trafikplaneringen i utställningsförslaget (avseende RUFSS 2010) tas fram inför beslut i maj 2010.

4.2.4 Riktlinjer för hur det kollektiva trafiksystemet på land skall utvecklas, bl.a. kapacitetsplaneringen

Trafikplan 2020 hanterar, vilket framgår ovan, till delar kapacitetsplanering. Därutöver finns inget explicit arbete som redovisat frågor om riktlinjer för hur det kollektiva trafiksystemet på land skall utvecklas.

Då det gäller *kapacitetsplaneringsfrågorna* anser revisionskontoret att dessa bör kopplas direkt till verksamhetsplaneringen och dess olika tidsperspektiv. Det innebär att kapacitetsplaneringen rimligen bör redovisas som en integrerad del i

- Översiktlig trafikstrategi för trafikplaneringen i RUFSS 2010
- Strategi för kollektivtrafikens utveckling på medellång sikt (vart fjärde år)
- Årlig trafikförsörjningsplan

Då det gäller kapacitetsplaneringen finns en stor osäkerhet inbyggd genom den nya kollektivtrafiklagstiftning som förväntas komma. Den förväntas innebära ett ökat inslag av konkurrens och kommersiella aktörer.

4.2.5 Riktlinjer för sjötrafikens utveckling

Enligt uppgifter från WÅAB avvaktar man med utarbetandet av riktlinjer för sjötrafikens utveckling. Anledningen till detta är att arbetet behöver sättas in i ett sammanhang där man utgår från de förändringar och de regelverk som är styrande. Här avses i första hand följande:

- RUFSS 2010 och beslut om denna
- Nya skärgårdspolitiska programmet
- Ny kollektivtrafiklagstiftning

5. SL:s förändrade roll; ansvarsfördelning och samverkan gentemot RPN

5.1 Utgångspunkter; beskrivning

SL får enligt fullmäktigebeslutet om budget 2009 en klart förändrad roll med ett tydligt uttalat planeringsansvar för trafiken. Enligt beslutet gäller följande:

- För att tydliggöra landstingets trafikplanering får Regionplane- och trafiknämnden tillsammans med SL i uppdrag att under första halvåret överföra den trafikplanerande verksamheten till SL.
- Därmed ges SL uppdraget att även ansvara för utformningen av landstingets trafikpolitik och den översiktliga trafikplaneringen inom landstinget.

I beslutsunderlaget till fullmäktige (skrivelse 2009-04-08 från landstingsstyrelsen) hanteras verkställighetsbeslutet. Bl.a. framgår en precisering av ansvarsfördelningen mellan SL och RPN. Där nämns att ”Regionplaneringen omfattar även fortsättningsvis planering av flyg, godstrafik och sjöfart.” Av detta följer också rimligen att ansvaret inom landstinget, för planeringen av biltrafiken faller på SL.

I ett ärende till SL:s styrelse 2009-10-20, ”Yttrande över utställningsförslag RUFSS 2010”, diskuteras frågorna om samverkan med RPN. Enligt SL gäller då följande:

- ”SL:s utökade ansvar innebär således ett utökat ansvar för SL att direkt bidra till utformningen av RUFSS 2010 avseende trafikfrågorna, vilket även får konsekvenser för vårt yttrande nedan. SL och Regionplanekontoret kommer gemensamt att diskutera utformningen av det slutliga förslaget till trafiksystem i RUFSS 2010.”

Som tidigare nämnts beräknas en överarbetad version av trafikplaneringen i utställningsförslaget (avseende RUFSS 2010) tas fram inför beslut i maj 2010.

SL har påbörjat ett arbete med att inom förvaltningen bygga upp en enhet för strategisk planering inom sin planeringsavdelning. Vidare har vid ett styrelseseminarium 2009-11-10 avsatts viss tid för diskussion om SL:s utökade roll för trafikplaneringen i länet. Något ärende (utöver ärendet om överflyttning av ansvar och resurser från RPN till SL) har dock ännu ej redovisats på SL:s styrelse för att tydliggöra SL:s nya roll.

5.2 Iakttagelser och synpunkter

Bolagsordningen och de specifika ägardirektiven för SL har anpassats med avseende på det förändrade ansvaret (via fullmäktigebeslut och en extra bolagsstämma). Samtidigt gäller enligt Lagen om ansvar för viss kollektivtrafik att Stockholms läns landsting är ensam trafikansvarig och tillika trafikhuvudman för kollektivtrafiken i länet. I det avseendet berörs även primärkommunerna av landstingets beslut att via bolagsordningen för SL ange att ”syftet med verksamheten är att bolaget skall fullgöra det ansvar som åvilar Stockholms läns landsting som trafikhuvudman i länet för den lokala och regional linjetrafiken för persontransporter till lands.” Förändringarna via bolagsordningen och ägardirektiven för SL aktualiserar återigen den gamla frågan om *lagligheten i att använda ett aktiebolag* för att fullgöra de uppgifter som åvilar landstinget som trafikhuvudman. Emellertid har dessa frågor ej omfattats av denna granskning och de formulerade revisionsfrågorna. Revisionen behöver dock sannolikt återkomma till dessa frågor i annat sammanhang. Det är också en ny situation att inom aktiebolagets ramar och form, med dess inriktning på bolagets bästa och konsensus, kunna bedriva den

trafikpolitik som tidigare hanterades inom en särskild politisk nämnd (regionplane- och trafiknämnden).

Parallellt med att SL fått ett uttalat ansvar för planeringen av trafiken i olika tidsperspektiv, har fullmäktige gett flera uppdrag med inriktningen att förstärka trafikplaneringen. Detta ger SL mandat och medel att systematisera planeringen och att vidga sitt perspektiv. Bl.a. ska även *biltrafiken* hanteras i trafikplaneringen. Därmed ges även nya perspektiv för att verka för att andelen kollektivtrafikresenärer kan öka (på biltrafikandelens bekostnad).

Ett år har förflutit sedan beslutet fattades om en ny roll för SL. I hittillsvarande utveckling har arbetet med *Trafikförsörjningsplan 2010 och Trafikplan 2020* prioriterats. Även om dessa planeringsdokument har en relativt konventionell ansats (se ovan lämnade kommentarer) ger de dock ett uttryck för en ambition från SL att utveckla sina planeringssystem. Sannolikt kommer det dock ta ytterligare tid innan SL fullt ut har axlat det nya ansvar som ålagts bolaget.

Den nya ansvarsfördelningen och organisationen förutsätter rimligen en *uppbyggnad av samverkansformer* mellan regionplane-/regionutvecklingsfunktionen (RPN) å ena sidan och den långsiktiga trafikplaneringsfunktionen (SL) å andra sidan. Detta torde vara en nödvändig förutsättning dels för att nå framgång i arbetet, dels för att samordna landstingets agerande gentemot externa aktörer (statliga myndigheter och kommunerna). Dessa aspekter framhålls även i landstingsstyrelsens skrivelse 2009-04-08. Revisionskontoret bedömer att det är angeläget att inom landstinget skapa utvecklade och tydliga samverkansformer såväl för den långsiktiga regionala planeringen och trafikplaneringen som för hanteringen av olika regionala utvecklingsfrågor, baserat på den nya ansvarsfördelningen. Detta förefaller ännu inte ha skett.

Revisionskontoret uppfattar att det finns flera ytterligare frågor gällande rollfördelningen mellan RPN och SL som i ett längre perspektiv behöver klaras ut. Två viktiga frågor är följande:

- *Ska regionplaneringen eller trafikplaneringen vara ledande:* Enligt fullmäktiges beslutade budget 2009 gäller: "Landstingets verksamheter skall utvecklas i enlighet med den regionala utvecklingsplanens mål." Samtidigt innebär SL:s nya roll och uppdrag en självständigare ställning för trafikplaneringen, vilket torde innebära att SL:s förslag om trafikprojekt mm blir "input" för regionplanering. Frågan är således om det i praktiken är regionplaneringen eller trafikplaneringen som ska vara ledande.
- *Trafikplaneringskompetens i regionplanearbetet:* Såvitt revisionskontoret kan bedöma anser RPN att man måste ha egen kompetens för trafikplanering för att klara sitt ansvar för regionplanearbetet. Ett alternativt sätt att säkerställa detta kompetensbehov är att SL tar ansvar för att förse RPN med tillräcklig kompetens i regionplanearbetet.

Ovan nämnda styr- och rollfördelningsfrågor är inte utklarade i de beslut som fattats och bör förtydligas i det fortsatta arbetet.

Det är viktigt att landstingets ansvarsfördelning tydligt kan klargöras för *statliga myndigheter och kommunerna*, vilket också framhålls i landstingsstyrelsens skrivelse 2009-04-08. Det gäller således att landstingets intressebevakning och påverkan på andra myndigheter kan göras kraftfulla, t.ex. vad gäller planeringsinriktning och medfinansiering. Det finns skäl att ytterligare tydliggöra hur detta skall organiseras och samordnas särskilt vad gäller den trafik som inte är kollektivtrafik: biltrafik, sjöfart, flyg och godstrafik. Risken är annars att landstinget "tappar mark" i kontakten särskilt med de statliga myndigheterna. I detta perspektiv skall även vägas in planerade förändringar i den statliga myndighetsstrukturen (bl.a. integrationen av Vägverket och Banverket) som landstinget skall kunna hantera. Enligt uppgift arbetar SL med att ta fram ett informationsmaterial om sin nya roll.

Det kan finnas skäl att diskutera behovet av aktualiserade riktlinjer för SL:s trafikplanerande *uppdrag sett utifrån ekonomiska grunder*. I den nya organisationen får SL ett nytt strategiskt och långsiktigt trafikplaneringsansvar. Detta innebär ett delvis vidgat samhällsekonomiskt åtagande. Det innebär i sin tur frågor om hur SL därvidlag anpassar och redovisar sitt arbete t.ex. vad gäller att göra och bedöma investeringskalkyler samt prioriteringsarbete mm. Som tidigare nämnts behöver SL anpassa sina riktlinjer för trafikplaneringen (RIPLAN) utifrån en ambition att öka kollektivtrafikandelen. Vidare arbetar SL i flera trafikprojekt för att få en kommunal medfinansiering, som ett utbyte för skapade värden med kommunala exploateringsmöjligheter. Generella riktlinjer för detta förefaller dock saknas.

Den nya ordningen för den långsiktiga trafikplaneringen har *sammantaget* ännu inte funnit sina former. Här finns ett flertal viktiga frågor att klara ut, bl.a. vad gäller arbetsfördelning och samverkan mellan SL och RPN.