



# Granskning av avtalskontroll i kollektivtrafiken

Rapport

Region Dalarna

KPMG AB

2019-11-08

Antal sidor 15

Antal bilagor 2



**Region Dalarna**

Granskning av avtalskontroll i kollektivtrafiken

2019-11-08

## **Innehållsförteckning**

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Avtal	5
3.2	Roller och ansvar	6
3.3	Systematik för kontroll av efterlevnad av avtal	9
4	Slutsats och rekommendationer	15
4.1	Rekommendationer	15
	Bilaga 1 Kundnöjdhet	17
	Bilaga 2 Hållbart värdeskapande	18

## 1 Sammanfattning

Vi har av Region Dalarnas revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring avtalskontroll i kollektivtrafiken för Dalarnas län. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kollektivtrafiknämnden har en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av ställda krav i upphandlingen av leverantörer för kollektivtrafiken.

Vår bedömning är att avtalet som skall efterlevas är väl beskrivet avseende vilka krav som finns på trafikföretagen. Det saknas däremot beskrivning av vilket ansvar beställaren har för att säkerställa att trafikföretagen får de förutsättningar som behövs för att leverera utifrån ställda krav.

Vår bedömning är att organisationen inte är helt tydliggjord avseende relationen mellan nämnd och förvaltning och det finns brister i rutinerna för rapportering till kollektivtrafiknämnden om förekommande kontroller och deras resultat. Nämnden är inte delaktig i beslut kring åtgärder och sanktioner för kvalitetsbrister då detta ses som en verkställighet av avtalen och sker i kollektivtrafikförvaltningen. Genom nuvarande delegation finns en risk att nämnden tar beslut om kollektivtrafiken i länet utan att ha säkerställt att de är tillräckligt informerade för att fullgöra sitt uppdrag enligt beslutat reglemente.

Vår bedömning är att det finns en ändamålsenlig organisation samt rutiner, metoder och system utifrån perspektivet att följa upp avvikelser och ge sanktioner utifrån avtalet. Vår bedömning är vidare att dessa inte är fullt ut ändamålsenliga för att driva ett utvecklingsarbete som säkerställer en långsiktig utveckling av kollektivtrafiken. Vi kan se att det finns skillnader i synsätt på kvalitetsuppföljning och förbättringsarbete mellan förvaltningen och trafikföretagen och denna skillnad i synsätt komplicerar bedömningen av arbetet med viten. Vi kan konstatera att de olikheter i synsätt som råder på sikt riskerar att minska förtroendet för nämnden som beställare av kollektivtrafik.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kollektivtrafiknämnden att:

- Se över nuvarande delegation så att nämnden får större delaktighet i beslut om sanktioner mot trafikföretagen
- Regelbundet ta del av trafikföretagens kvalitets- och uppföljningsrapporter för att öka kunskapen om kvaliteten i verksamheten
- Ge kollektivtrafikförvaltningen i uppdrag att följa upp och säkerställa leverantörernas kvalitetsarbete
- Utredda på vilket sätt viten som budgetpost påverkar incitament för kvalitetsförbättringar och vilka konsekvenser det skulle medföra om viten uteblir
- Säkerställa att beslut som fattas av nämnden följer övergripande strategi- och styrdokument för en hållbar och attraktiv kollektivtrafik i länet

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Region Dalarnas revisorer fått i uppdrag att granska avtalskontrollen för kollektivtrafiken i Dalarnas län.

Region Dalarna har efter en skatteväxling med kommunerna tagit över ansvaret för kollektivtrafiken i länet from 2018-01-01 och är nu kollektivtrafikmyndighet i Dalarna och ansvaret är organiserat i en kollektivtrafiknämnd.

Övertagandet har inneburit att verksamhet överförs från såväl Dalatrafik AB som kommunalförbundet Region Dalarna till dåvarande Region Dalarna, numera Region Dalarna. All trafik som kollektivtrafiknämnden ansvarar för, såväl den allmänna som den särskilda kollektivtrafiken upphandlas. Efter den senaste trafikupphandlingen bedrivs trafiken av Keolis (Falun och Borlänge) och SamBus (övriga delar av länet). De totala kostnaderna för den upphandlade trafiken uppgår till ca 800 miljoner kronor per år.

I samband med upphandlingen ställdes en rad krav på trafikutövarna. Kraven avser såväl utförande som personal och teknik. Vid brister i efterlevnaden utgår vanligtvis viten, under 2018 inkrävde kollektivtrafikförvaltningen ca 10 miljoner kronor från trafikutövarna i olika viten, vanligtvis för inställda turer och förseningar.

Region Dalarnas revisorer anser att en väsentlig del i samband med all upphandling är att det finns en systematisk kontroll av att avtal efterlevs av leverantörer. Detta är inte minst viktigt vad avser kollektivtrafiken för att säkerställa att de människor som nyttjar trafiken kommer i åtnjutande av den kvalitet, säkerhet etc. som är avtalad med leverantören. De vill därför genom en särskild fördjupad granskning säkerställa att kollektivtrafiknämnden har en ändamålsenlig och effektiv kontroll av att avtalsvillkoren efterlevs.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att ge underlag för att kunna bedöma om kollektivtrafiknämnden har en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av ställda krav i upphandlingen av leverantörer för kollektivtrafiken. Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns en ändamålsenlig organisation samt rutiner, metoder och system etc. för att genomföra effektiva kontroller?
- Är kontrollerna tillräckliga i omfattning, kvalitet och innehåll samt har de ett relevant fokus?
- Finns ändamålsenliga rutiner etc. för rapportering till kollektivtrafiknämnden om förekommande kontroller och deras resultat?
- Säkerställer nämnden att åtgärder/sanktioner vidtas när avsteg har upptäckts hos leverantören?

- I vilken utsträckning baseras kontrollerna på egenkontroller hos leverantören och analyseras resultatet av sådana på ett ändamålsenligt sätt?
- Om resultatet av granskningen är tillfredställande, tillvaratas erfarenheter från kollektivtrafiknämndens avtalskontroll i regionens övriga verksamhet?
- I anbudet angavs ytterligare granskningsområden som vi ansåg skapade mervärde till granskningen syfte. Redovisning av dessa återfinns i bilaga 1 och bilaga 2 till rapporten.

Granskningen avser kollektivtrafiknämnden.

## **2.2 Revisionskriterier**

Utgångspunkten är att bedöma om nämnden har rutiner och system för att säkerställa efterlevnaden av krav enligt gällande avtal med trafikutövarna för kollektivtrafik i Dalarnas län.

## **2.3 Metod**

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av Trafikförsörjningsprogram, verksamhetsplaner, kvalitetsuppföljningar, kundsynpunkter och avvikelser, vitesuppföljning.
- Genomlysning av avtal för kollektivtrafiken
- Intervjuer med berörda tjänstemän däribland förvaltningschef, kvalitetschef, samt fackliga företrädare.
- Intervjuer med representanter från utövarna
- Intervjuer med kollektivtrafiknämndens presidium
- Avstämning mot branschgemensamma överenskommelser och mål för miljö, trygghet och säkerhet.

Rapporten är faktakontrollerad av förvaltningschef, kvalitetschef samt representanter från trafikföretagen.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Avtal

#### Övergripande om avtal

Avtal är tecknat 2015-05-15 mellan Dalatrafik AB (numera kollektivtrafikförvaltningen) och Keolis AB för trafikområde 03, Falun och Borlänge. Avtal är tecknat 2015-05-08 mellan Dalatrafik AB (numera kollektivtrafikförvaltningen) och SamBus AB för trafikområdena 1, 2, 4, 5 och 6, dvs. alla trafikområden i Dalarnas län förutom Falun och Borlänge. I avtalen framgår att trafiken ska starta 2016-07-03 och avtalstiden gäller tom 2026-07-04 med option för förlängning med 1+1 år.

I avtalet framgår att Dalatrafik är upphandlande enhet och beställare av den trafik som kontrakteras genom Trafikavtalet. Trafikföretaget är ett företag med erfarenhet och kompetens av att utföra sådan kollektivtrafik som Dalatrafik har upphandlat och som kommer till uttryck i Trafikavtalet. Det är parternas gemensamma intention att kollektivtrafiken ska vara en självklar del av resandet i ett hållbart samhälle. Vidare är det parternas gemensamma övergripande mål att öka antalet resande inom kollektivtrafiken med en kvalitet som skapar förtroende hos resenärerna, och bygger ett starkt varumärke för kollektivtrafiken i det geografiska område som omfattas av avtalen.

Det som finns reglerat i Trafikavtalet specificeras i ett antal bilagor för att tydliggöra olika delar av uppdraget. Samtliga bilagor innehar information som berör utförandet på olika sätt. De som beskrivs översiktligt nedan innehåller beskrivningar av uppföljningen av avtalskontroll för trafikavtalen. Övriga bilagor avser bland annat miljö, teknik och fordonsspecifikationer.

#### Bilaga AV, Allmänna villkor

I bilagans kapitel 6 redogörs för sanktioner vid avtalsbrott och påföljder för dessa. Vitesbelopp framgår i Trafikavtalets kapitel 8 med hänvisning till bilaga AV där punkterna beskrivs mer utförligt. Vitesbeloppen varierar mellan 100 kr och 5 000 000 kr beroende av händelse.

#### Bilaga DGA, Den gemensamma affären

I bilagan Den gemensamma affären, definieras och beskrivs de utförandekrav som finns för den aktuella trafiken, och hur Trafikföretaget ska sköta sin avvikelserapportering till Dalatrafik. Dessutom beskrivs kortfattat hur synpunkter från kunder och allmänhet rörande trafiken hanteras idag och hur dessa hanteras vidare i den egna organisationen och till berörda Trafikföretag som utför trafikuppdrag på uppdrag av Dalatrafik.

## Bilaga TK, Tjänstekvalitet

Bilagan beskriver den kvalitetsutvärdering som genomfördes i samband med upphandlingen som utgick från Institutet för kvalitetsutveckling, SIQ:s metod för kvalitetsutvärdering.

Syftet med utvärderingen var att stärka beslut om det för uppdraget mest lämpade Trafikföretaget. För att även säkerställa kvalitetsarbetet löpande under avtalstiden och stimulera till ständiga förbättringar beskrivs i bilagan att samma metod kommer användas årligen som kontrollutvärdering.

### Bedömning

Vår bedömning är att avtalet är väl beskrivet avseende vilka krav som finns på trafikföretagen. Det saknas däremot beskrivning av vilket ansvar beställaren har för att säkerställa att trafikföretagen får de förutsättningar som behövs för att leverera utifrån ställda krav.

## 3.2 Roller och ansvar

### 3.2.1 Kollektivtrafiknämnd

Region Dalarna är från och med den 1 januari 2018 organisatorisk hemvist för den regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM).

Myndigheten har rättigheter och befogenheter att vidta åtgärder som framgår av kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065).

Ansvar för kollektivtrafiken är organiserat i en kollektivtrafiknämnd som fattar beslut om det regionala trafikförsörjningsprogrammet, allmän trafikplikt och den årliga trafikförsörjningsplanen.

Nämnden består av nio ledamöter och sammanträden har tidigare skett varannan månad men sker sedan hösten 2019 en gång per månad.

Kollektivtrafiklagen anger att kollektivtrafikmyndigheten i varje län har ansvar för att det ska finnas ett regionalt trafikförsörjningsprogram och att detta ska aktualitetsprövas och revideras eller skrivas om vid behov. Enligt intervjuer så är nuvarande trafikförsörjningsprogram inte förankrat och används inte för att styra kollektivtrafiken i länet. Kollektivtrafikförvaltningen har 2019-01-31 fått i uppdrag av nämnden att revidera programmet som ska gälla från 2021.

En Trafikförsörjningsplan beskriver genomförande på årsbasis av trafikförsörjningsprogrammets långsiktiga planer. Planen fastställs av den Regionala Kollektivtrafikmyndigheten. Trafikförsörjningsplan för 2019 beslutades vid nämndens sammanträde 2019-01-31.

I intervju med nämndens presidium uttrycks att det behöver bli en bättre struktur för att få ordning och reda i ärendehantering och beredning av ärenden till nämnd då detta inte ser ut på samma sätt som i bolag. Ordförande har framfört detta till förvaltningschef.

Det framgår vidare att Region Dalarna inte har mött upp de behov som kollektivtrafikförvaltningen haft i organisationsövergången exempelvis gällande system för att följa nyckeltal inom kollektivtrafik samt stöd från IT, HR och ekonomi.

### 3.2.2 Kollektivtrafikförvaltning

Region Dalarna tog efter en skatteväxling med kommunerna 2018-01-01 över ansvaret för kollektivtrafiken i länet. I samband med det överfördes verksamhet från såväl Dalatrafik AB som kommunalförbundet Region Dalarna till nuvarande Region Dalarna och en kollektivtrafikförvaltning bildades. I all extern kommunikation ut mot allmänhet och kunder så använder kollektivtrafikförvaltningen namnet Dalatrafik.

Dåvarande VD i Dalatrafik AB fick i uppdrag att verkställa ny organisation för kollektivtrafiken och gick sedan in som förvaltningschef för kollektivtrafikförvaltningen. För organisation, se bild.



I intervjuer framkommer att förvaltningen upplevt övergången från de förutsättningar som gällt som aktiebolag till nya förutsättningar som en förvaltning styrd av en nämnd, som utmanande i vissa delar. Här omnämns avsaknad av instruktioner och rutiner för styrning och ledning och som exempel nämns att det bland annat finns en otydlighet var gränsen mellan politisk styrning och tjänstemannastyre går.



I januari 2016 beslutades att Beställningscentral (BC) skulle bedrivas i egen regi och uppstarten skedde 1 juli 2017. Även Driftledningscentral (DLC), och Kundenservice (KS) finns nu i egen regi. Denna omorganisation har enligt vad som framkommit i intervjuer med trafikföretagen påverkat deras förutsättningar att leverera enligt ställda krav i avtalet. Nya medarbetare och en ny organisation som ska hitta sina egna rutiner och arbetsprocesser leder till att verksamheten inte har bedrivits på ett effektivt sätt.

Inom förvaltningen finns en kvalitetsavdelning som i huvudsak ansvarar för kvalitetsuppföljningen och de utvecklingsinsatser som behöver genomföras utifrån avvikelser som uppstår.

Avdelningen har även ansvar för det interna kvalitetsarbetet inom förvaltningen.

### **3.2.3 Rapportering**

Nämnden får ta del av en verksamhetsrapport från förvaltningschef vid varje sammanträde. De rapporter som vi tagit del av i granskningen innehåller information om verksamhet, mål, ekonomi, kvalitet och marknad. Under kvalitet redovisas det interna kvalitetsarbetet som pågår inom förvaltningen samt om vitesnivån är enligt prognos, det vill säga en ekonomisk uppföljning snarare än beskrivning av åtgärder för avtalsbrott för kvalitet.

Med det fokus på avvikelser som finns för uppföljning av kvalitet och den rapportering som sker till nämnden kan de höga vitesbeloppen upplevas vara en följd av stora kvalitetsbrister. Det totala vitesbeloppet för 2018 uppgick till 10 mnkr trots att de avvikelser som ligger till grund för dessa endast är en liten del av den totala trafik som levererats.

Kvalitetschef deltog tidigare på nämndens sammanträden för att redovisa nyckeltal för kvalitet. I protokoll från 2018-04-24 framgår att förvaltningschef ska föredra nyckeltal på samtliga av nämndens kommande möten. Enligt intervjuer berodde detta på att nämnden ansåg att tidigare redovisningen var på en alltför detaljerad nivå. I intervjuer har framkommit från förvaltningen att man anser att det utifrån det ansvar som ligger på förvaltningsnivå inte krävs mer styrning eller rapportering till nämnden. Finns det behov av avstämningar på politisk nivå sker detta istället informellt med ordförande.

Vi noterar i övrigt att kvalitetschef har deltagit i sammanträden inför årsredovisning för att rapportera uppföljning av intern kontroll.

I den information som går att utläsa av protokoll och bilagor finns ingen beskrivning av trafikföretagens verksamhet avseende utförd trafik som är ett viktigt nyckeltal inom kollektivtrafik. Det finns inte heller någon beskrivning över pågående eller genomförda utvecklingsinsatser avseende kvalitet, miljö, säkerhet eller kundaktiviteter.

Trafikföretagen har i intervjuer beskrivit att de upplever en bristande dialog med kollektivtrafiknämnden och önskar ett närmare samarbete och dialog för att bidra i strategiska diskussioner och utveckling av kollektivtrafiken i länet. De önskar även få delta löpande för att beskriva hur de bedriver sitt kvalitets- och utvecklingsarbete.

### 3.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att organisationen inte är helt tydliggjord avseende relationen mellan nämnd och förvaltning. Det upplevs finnas kvar en kultur från när verksamheten drevs i bolagsform vilket innebär att tjänstepersonerna i förvaltningen till stor del styr och leder verksamheten utan politiska styrdokument eller riktlinjer att förhålla sig till.

Vi har noterat att gällande Trafikförsörjningsprogram inte är fastställt och förankrat i nämnden. Trafikförsörjningsprogrammet innehåller långsiktiga mål och planer för en utökning av kollektivtrafiken i regionen. Att programmet med dess långsiktiga inriktning inte är förankrad i nämnden menar vi kan leda till att de beslut som nämnden tar kan bli kortsiktiga med fokus på kostnadsreduceringar och inte vara i överensstämmelse med trafikförsörjningsprogrammets mer långsiktiga inriktning.

Vår bedömning är att det finns brister i rutinerna för rapportering till kollektivtrafiknämnden om förekommande kontroller och deras resultat. Detta då nämnden inte är delaktig i beslut kring åtgärder och sanktioner för kvalitetsbrister. Detta anses av förvaltningen vara verkställighet av avtalen och deras ansvar.

## 3.3 Systematik för kontroll av efterlevnad av avtal

### 3.3.1 Kvalitetsuppföljning kollektivtrafikförvaltningen

#### *Intern kontroll*

Kollektivtrafiknämnden har i sin interna kontrollplan tre kontrollpunkter för efterlevnad av avtal.

1. SIQ kvalitetsutvärdering (mer info nedan). Denna kontrollpunkt följdes inte upp 2018 enligt protokoll från nämnden 2018-09-20.
2. Att följa upp efterlevnad av avtal genom viteshanteringen sker månadsvis och rapporteras till förvaltningschef. Kontrollpunkten har följts upp med anmärkning och som åtgärd uppges kvalitetsarbete riktad mot utövarna. I intervjuer framkommer att ett stort fokus för förvaltningens kvalitetsavdelning har varit avtalsföljsamhet. Men man framhåller samtidigt att ett arbete har skett för att ge rimliga förutsättningar till trafikföretagen genom att kvalitetssäkra planeringen och att trafikcenter och utövarna gör arbetet tillsammans.
3. För att kontrollera eventuellt tillkommande kostnader utöver avtalade ersättningar tar chef för trafikcenter ut en fil varje månad från ekonomisystemet där detta redovisas och rapporterar sedan till förvaltningschef. Kontrollpunkten har följts upp utan anmärkning.

### *SIQ kvalitetsutvärdering*

Inför anbudsutvärdering genomfördes en kvalitetsutvärdering enligt metod från SIQ. Utvärderingen visade att Keolis fick kvalitetsnivå 236 och SamBus fick kvalitetsnivå 183 i modellen där en total poäng mellan 50-250 kan erhållas.

Utvärderingen bygger på tre hörnstenar:

- Systematiken
- Strukturen
- Kulturen = grundläggande värderingar

Trafikföretagen besvarar ett antal frågor utifrån områden och erhåller en bedömning i skala 1-5. Alla svar vägs samman och en uträkning i modellen leder till den sammanslagna kvalitetspoängen.

Utvärderingen genomförs av examinatorer som SIQ godkänt. I intervjuer har framkommit att det i detta fall är kvalitetschef samt ytterligare en medarbetare inom kollektivförvaltningen som är examinatorer för utvärderingen av trafikföretagen.

Utvärderingen sammanställs i en återföringsrapport till trafikföretagen.

Som en uppföljning av kvaliteten löpande under avtalstiden har beställaren redan i upphandlingsförfarandet informerat om att denna utvärdering kommer att ske årligen som en del i kvalitetsuppföljningen av leverantörer. I den senaste mätningen fick SamBus 164 i kvalitetsnivå, en försämring från anbudsutvärderingen. Keolis har inte genomfört kvalitetsutvärderingen med examinator men har gjort en egen utvärdering enligt metoden. Det finns därigenom inget uppföljande värde för kvalitetsnivån.

### *Avvikelsehantering och viten*

Det sker en systematisk hantering av avvikelser och synpunkter. Ett verksamhetssystem har införts, Artwise. Systemet har medfört att förvaltningen fått en bättre översikt över både avvikelserna i sig men även kvalitetssäkrat sin uppföljning av åtgärder. I avvikelsehanteringssystemet rapporteras både kundsynpunkter som kommer in och data som hämtas från bussarna där all information om fordonen och utförd trafik finns. Avvikelser som kan ligga till grund för viten skickas som remiss till trafikföretagen för utredning och åtgärd. Efter ett möte som sker månadsvis mellan förvaltningen och trafikföretagen tas beslut om viten som ska betalas. Vitesmodellen med punktviten leder till en stor administrativ hantering då det kan vara många avvikelser som ska utredas och besvaras för att inte generera ett vite för obesvarad remiss.

Av sammanställningar för avvikelser som vi tagit del av från förvaltningen för 2019 fram till 2019-08-09 framgår att försening, förbiåkt resenär samt trafikplanering avseende tider och turer är de vanligaste avvikelserna. Det finns även en rubrik övrigt som inte är specificerad. Det har registrerats 8500 avvikelser under ovan angiven

period. Detta skall sättas i relation till de närmare 10 miljoner resor som sker årligen i länet.

I intervju med förvaltningen framkommer att kvaliteten hos trafikföretagen aldrig varit bättre. Istället är de fortsatta vitesnivåerna, enligt förvaltningen, en följd av ett effektivt uppföljningsarbete. Från april 2018 till september 2019 har viten på 24 mnkr utkrävts av trafikföretagen. Enligt prognos av viten för 2019 förväntas en minskning för året till totalt 6,2 mnkr. Fram till och med juni 2019 var utfallet ca 3,5 mnkr, vilket var enligt prognos.

Vad gäller viteshanteringen råder det delade meningar över om de kvalitetskontroller som utförs har ett relevant fokus. Förvaltningen menar att de fungerar som incitament för kvalitetsförbättringar medan utövarna anser att det endast är sanktioner som inte syftar till kvalitetsförbättringar utan är en viktig intäktspost för förvaltningen och nämnden för att klara nuvarande uppdrag och det besparingskrav som är beslutat för verksamheten.

Det framkommer i intervjuer att trafikföretagen hade önskat ett annat synsätt och fokus i kvalitetsarbetet, att det ska vara mer inriktat på gemensamma förbättringsinitiativ där planering, driftledning och utförande kan kvalitetssäkras och erfarenheter från alla parter tas tillvara. I andra län används ofta andra modeller för att både planera och utföra kollektivtrafiken. Avtal bygger då på att trafikföretagen levererar enligt en viss nivå och själva tar ansvar för sitt förbättringsarbete och redovisar det till kollektivtrafikmyndigheten. Beställaren genomför kontroller om utförd trafik hamnar under ett avtalat riktvärde eller det sker någon allvarlig incident och sanktioner kan då beslutas.

I intervjuer med trafikföretagen framkommer att utförd trafik är ett viktigt nyckeltal som dagligen följs upp av trafikföretagen. Det är det tal som visar hur mycket av den beställda trafiken som är genomförd. Keolis har som mål att utförd trafik ska vara 99.90% och har under avtalstiden haft mellan 99.80% - 99.85% på årsbasis, målet har uppnåtts på månadsbasis vid ett flertal tillfällen.

För att exemplifiera vad detta betyder så genomför Keolis i snitt 29 500 resor per månad. Om utförd trafik är 99.80% betyder det att ca 60 resor definieras som inställd avgång (körning som inte utförs eller är försenad med mer än 20 minuter eller som avgår före tidtabellsenlig tid). Vitesbeloppet för denna avvikelse är 10 000 kr per tillfälle vilket då leder till att vitet för dessa den månaden uppgår till 590 000 kr.

SamBus anger i intervjuer att de 2018 hade ett snitt på 99.93% i utförd trafik vilket betyder att leveransen är på en hög nivå. Servicetrafiken ligger högre än så (99.98%) och linjetrafiken lägre (99.89%). Av de dokument vi har tagit del av där avvikelser och viten utreds framgår att det finns meningsskiljaktigheter över vad som är grund för viten eller inte.

Trafikföretagen upplever själva att de har svårt att förbättra sig ytterligare inom detta då många av de avvikelser som leder till viten ligger utanför deras påverkan och beror på

exempelvis väglag, väderförhållanden, trafikomläggning med tillfälligt ändrade hållplatser, ökat antal resenärer vid särskilda tillfällen mm.

Leveransen är även till stor del beroende av de förutsättningar som finns från förvaltningens planering av tidtabeller och turer. Ett exempel som framkommer är i samband med planering av skolskjutsar inför terminsstart. Där har bristande dialog med kommunerna lett till ett stort antal ändringar med kort varsel som i vissa fall leder till missförstånd och svårigheter för trafikföretagens medarbetare att hinna uppdatera sig på nya tider och turer. Dessa förutsättningar leder sedan till viten för trafikföretagen om det skett något som avviker mot avtalspunkterna för sanktioner och påföljder.

Vid kollektivtrafiknämndens sammanträde 2019-10-03 presenteras ett förslag till projektorganisation med uppdrag att se över avtal med kommunerna då dessa löper ut. Det framgår av handlingarna att ett ökat förtroende och samverkan behövs.

Det framgår även vid detta sammanträde att en intensiv dialog redan pågår med kommuner och trafikföretag då förankring och förståelse är mycket viktigt.

### 3.3.2 **Kvalitetsuppföljning trafikföretagen**

#### *Certifieringar*

Trafikföretagen är certifierade enligt ISO14001 och ISO 18000. Externa revisioner genomförs i enlighet med rutiner för dessa certifieringar.

Alla förare genomför en certifiering som Kollektivtrafikförvaltningen upphandlar. Det är ett utbildningspaket som alla förare måste gå och sedan skriva ett prov för att erhålla certifiering. De olika delarna består av Service och bemötande, Övergripande kunskapsfrågor samt detaljerade kunskapsfrågor.

Om förare inte klarar provet på två gånger ska en handlingsplan tas fram. Föraren får inte utföra tjänster inom avtalet utan certifiering.

#### *Ständiga förbättringar*

I intervjuer med Keolis framkommer att de arbetar med ständiga förbättringar och en daglig uppföljning av avvikelser och åtgärder. Vi har i granskningen tagit del av exempel på de månadsrapporter som tas fram och i dessa finns en omfattande och detaljerad analys av avvikelser och åtgärder. Rapporten delges kollektivtrafikförvaltningen men trafikföretaget upplever inte att det finns något större intresse för den information som finns i rapporten och vet inte om den delges nämnden.

I samband med intervjun tog vi också del av arbetet med ständiga förbättringar och de rutiner som finns för uppföljning och genomgång med alla förare och övriga medarbetare på depån. På en tavla redovisas ett flertal nyckeltal som även rapporteras till ledningen inom Keolis.

I intervju med SamBus framkommer att två personer är anställda för kvalitetsarbetet. Det är dock en större utmaning att arbeta systematiskt med kvalitetsledning då SamBus består av 13 bolag med underleverantörsavtal.

De har ett ständigt pågående utvecklingsarbete inom ett flertal områden. En viktig del i kvalitetsarbetet är att säkerställa arbetsmiljö avseende arbetstid och vila. Utbildningar sker löpande inom hantering av färdskrivarkort och körbeteende, exempelvis miljövänligt körande.

Efter initiativ från förvaltningen genomförs gemensamma kontroller med kvalitetsansvariga inom SamBus och kvalitetschef på kollektivtrafikförvaltningen.

### **3.3.3 Forum för förbättringsarbete kollektivtrafikförvaltningen**

Det finns gemensamma möten mellan kollektivtrafikförvaltningen och trafikföretagen med olika representation från parterna.

1. Avtalsmöten  
Förvaltningschef och ledning hos trafikföretagen diskuterar övergripande förutsättningar utifrån avtalen.
2. Verksamhetsmöten  
Går igenom kvalitet och förutsättningar för trafikföretagen samt vad som behöver genomföras.
3. BC-grupp  
Diskuterar servicetrafiken.
4. Bussgrupp  
Diskuterar tider, planering, förutsättningar för linjetrafik. Förväntningar enligt avtal på utförande.
5. Månadsmöte uppföljning av avvikelser med båda utövarna var för sig.  
Diskuterar kvalitetsbrister som varit under föregående månad. Leder till viten.

Både förvaltningen och trafikföretagen uppger i intervjuer att de tycker att dialogen i dessa möten fungerar bra. SamBus upplever själva att de inte har haft tillräckliga förutsättningar att bidra i så stor grad som de vill i förbättringsarbetet. Keolis upplever att de har erbjudit sig att ytterligare bidra i planeringsarbetet samt ha en dialog om uppdraget för driftledning för att effektivisera och kvalitetssäkra de delarna i kollektivtrafiken, men att detta inte har tillgodosetts i tillräckligt hög grad från förvaltningens sida.

### **3.3.4 Forum för förbättringsarbete trafikföretagen**

Keolis har dagliga ”tavelmöten” där avvikelser och nyckeltal redovisas. Dessa sker kring lunch för att ge så många som möjligt av förarna chansen att delta.

Då det finns incitament för förbättringsförslag arrangeras ett Förbättringsforum i syfte att lyfta de förbättringsförslag som kommit in och gå igenom de som har genomförts. Även kollektivtrafikförvaltningen bjuds in till Förbättringsforum och ger aktuell information.

Enligt material från forumet 2019 har genomförandegraden för förbättringsförslag ökat till närmare 70 % fram till juli 2019. Under 2018 inkom 193 förbättringsförslag och av dessa genomfördes 84. Utifrån inkomna förbättringsförslag fördelas dessa i förbättringsgrupper med representation från olika roller och kompetenser.

SamBus har kontinuerliga möten med alla områdesansvariga för att kvalitetssäkra verksamheten.

### **3.3.5 Bedömning**

Vår bedömning är att det finns en ändamålsenlig organisation utifrån perspektivet att följa upp avvikelser och ge sanktioner utifrån avtalet. Rutiner, metoder och system är däremot inte fullt ut ändamålsenliga för att driva ett gemensamt utvecklingsarbete för att säkerställa en långsiktig utveckling av kollektivtrafiken.

Vi kan se att förvaltningen byggt upp en tydlig struktur för uppföljning och kontroll av efterlevnad av avtal. Uppföljningen har enligt vår bedömning ett tydligt fokus mot sanktioner utifrån avvikelser och mindre fokus mot utveckling och ständiga förbättringar. Vi kan se att det finns skillnader i synsätt på kvalitetsuppföljning och förbättringsarbete mellan förvaltningen och trafikföretagen.

Denna skillnad i synsätt komplicerar bedömningen av arbetet med viten. Av vår granskning framgår tydligt att företagen upplever att viten får erläggas för händelser som inte går att påverka medan förvaltningen har en annan syn på detta. Vi kan konstatera att de olikheter i synsätt som råder på sikt riskerar att minska förtroendet för nämnden som beställare av kollektivtrafik. En enkel åtgärd för att öka förtroendet för nämnden vore enligt vår bedömning att nämnden i högre grad uppmärksammar trafikföretagens interna kvalitetsarbete och rapportering kring sitt utövande genom de månadsrapporter som tas fram. Dessa ger enligt vår bedömning en mycket god överblick över såväl kvalitet som pågående utvecklingsinsatser. En ökad dialog mellan nämnden och trafikföretagen skulle också bidra positivt till detta.

Keolis genomför egna kvalitetskontroller och har en väl uppbyggd struktur för uppföljning och utveckling. Detta arbete delges förvaltningen skriftligt i månadsrapporter och är ett initiativ från trafikföretaget. Det har inte framkommit i granskningen att förvaltningen följer upp detta i sin avtalskontroll utan använder endast sin egen avvikelshantering och de möten mellan beställare och utövare som finns. Kontroller hos SamBus sker i samarbete med kollektivtrafikförvaltningen.

Vår bedömning är att det finns en risk med att ha viten som en budgetpost då de kontroller som genomförs kan vara alltför kritiska i syfte att säkerställa intäkter för att hålla budget samt klara nuvarande besparingskrav som åligger förvaltningen. Om inte

viten skulle utkrävas skulle neddragningar eller omprioriteringar av kollektivtrafiken vara nödvändiga.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kollektivtrafiknämnden har en ändamålsenlig organisation för kontroll av ställda krav i upphandlingen av leverantörer för kollektivtrafiken. De kontroller som förvaltningen utför tillsammans med trafikföretagens egna kontroller är tillräckliga. Det perspektiv som finns idag på uppföljning av avvikelser med fokus på sanktioner behöver dock kompletteras av förvaltningen med tydligare utvecklingsfokus av tjänsterna man köper. I dialog med trafikföretagen behöver samsyn nås kring vilka avvikelser som är möjliga att påverka och undvika för företagen och vad som inte är möjligt. Detta för att skapa långsiktigt goda affärsrelationer.

Kollektivtrafiknämnden behöver i större utsträckning ta del av information för de kontroller som genomförs för att få en helhetssyn över kvaliteten och avtalsföljsamheten för kollektivtrafiken i länet. Det gäller både de kontroller som genomförs av kollektivtrafikförvaltningen men även de egenkontroller och förbättringsarbeten som trafikföretagen genomför på egen hand.

Genom våra bedömningar så anser vi att kollektivtrafikförvaltningens arbete avseende avtalskontroll är väl utvecklat och sker på ett systematiskt sätt. Regionen bör ta tillvara erfarenheter från detta i regionens övriga verksamhet men samtidigt beakta de bedömningar vi gjort avseende fokus på kontrollerna.

### 4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kollektivtrafiknämnden att:

- Se över nuvarande delegation så att nämnden får större delaktighet i beslut om sanktioner mot trafikföretagen
- Regelbundet ta del av trafikföretagens kvalitets- och uppföljningsrapporter för att öka kunskapen om kvaliteten i verksamheten
- Ge kollektivtrafikförvaltningen i uppdrag att följa upp och säkerställa leverantörernas kvalitetsarbete
- Utredda på vilket sätt viten som budgetpost påverkar incitament för kvalitetsförbättringar och vilka konsekvenser det skulle medföra om viten uteblir
- Säkerställa att beslut som fattas av nämnden följer övergripande strategi- och styrdokument för en hållbar och attraktiv kollektivtrafik i länet





**Region Dalarna**

Granskning av avtalskontroll i kollektivtrafiken

2019-11-08

Datum som ovan

KPMG AB

**Mikael Lind**

*Certifierad kommunal revisor*

**Jenny Thörn**

*Certifierad kommunal revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

## **Bilaga 1**

### **Kundnöjdhet**

#### **Bakgrund**

Två viktiga aspekter för kundnöjdhet är tillförlitlighet och trygghet och behöver beaktas i granskning av kollektivtrafikutövare då det är de som har leveranskravet men effekterna påverkar varumärket för Dalatrafik AB samt i ett andra led Region Dalarna som är den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Dalarna.

I denna del tar vi del av kundundersökningar, synpunkter och klagomål, avvikelshantering samt beslut om viten för att säkerställa att nämnden har en tillräcklig hantering och uppföljning av dessa.

#### **Iakttagelser**

Kundnöjdhet är centralt i både förvaltningens och trafikföretagens arbete. Det beskrivs redan i avtalsskrivningen genom bilagan Den gemensamma affären, som fokuserar på kundupplevelse och hur denna ska säkerställas.

Som finns beskrivet i granskningsrapporten så är den ordinarie hanteringen av kundsynpunkter väl utvecklad och det finns fastställda rutiner och hantering av kundsynpunkter och avvikelshantering. Samtliga avvikelser analyseras och om möjligt vidtas åtgärder.

Enligt intervjuer så sker alltid en återkoppling till den som lämnat synpunkt om inte personen uppgett att den inte vill bli kontaktad.

Ett flertal mätningar genomförs för att mäta kundnöjdhet både av förvaltning och av trafikföretagen.

Av de värderingar och synsätt vi har tagit del av i granskningen, både i intervjuer med kollektivtrafikförvaltningen och trafikföretagen upplevs resenärens upplevelse vara central. Det sker ett kontinuerligt arbete för att förbättra resandet och skapa en attraktiv kollektivtrafik.

Vid en granskning av kollektivtrafiknämndens beslut som haft påverkan på resenärernas nöjdhet finns beslut om förändrade turer och att vissa linjer ersätts med tåg vilket upplevs av resenärer ha medfört längre restider samt ”krångligare” resa på grund av byten av färdstätt, mellan tåg och buss. I samband med dessa ändringar syns en ökning bland klagomål och inkomna synpunkter. Detta beslut går dock i linje med beskrivning i Trafikförsörjningsprogrammet för 2018-2020 där det framgår att kollektivtrafiknämndens uppdrag är att utforma kollektivtrafiken så att de starka sidorna hos respektive trafikslag utnyttjas på bästa sätt. De olika trafikslagen buss och tåg ska verka och samordnas i syfte att ge största totala nytta.

## Bilaga 2 Hållbart värdeskapande

### Bakgrund

Regelbördan ökar inom miljöområdet och det ställs nya krav på verksamheter inom bland annat kollektivtrafiken. Vad gäller de miljömässiga effekterna av kollektivtrafiken behöver dessa granskas i ett långsiktigt perspektiv. Det finns nationella och regionala mål om ökat resande med kollektivtrafik vilket ger både positiva och negativa effekter i samhället.

I granskningen vill vi därför försäkra oss om på vilket sätt trafikutövarna lever upp till de miljömål som angetts i det branschgemensamma miljöprogrammet framtaget av Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik som beslutades 2018. Om de inte lever upp till dessa avser granskningen besvara vilken status detta arbete har samt vilka åtgärder som planeras.

### Iakttagelser

Utifrån de dokument som vi har tagit del av finns ett tydligt hållbarhetsperspektiv och miljötänk i både förvaltningen och i trafikföretagens arbete. Avtalsbilagan Miljö är framtagen enligt riktlinjer från intresseorganisationen Partnersamverkan för kollektivtrafik.

Det sker löpande utbildningar i körteknik och andra aspekter för en både miljömässigt och säkerhetsmässig hållbarhet.

Det sker en systematisk uppföljning av trafikföretagens miljöpåverkan genom avläsning i fordonens tekniska data. Mål finns för en mer hållbar kollektivtrafik. Den systematiska uppföljningen av kvalitet avseende fordon och miljö sker i samband med årsredovisning till Kollektivtrafiknämnden. Enligt redovisningen drivs 100% av fordonen på det fossilfria bränslet HVO.

Under senare del av 2019 byts 11 bussar ut av Keolis till elhybridbussar som möjliggör ytterligare bränsleeffektiva transporter och produktivitet.

Keolis genomför för närvarande ett test av geofencing som är elektronisk inhängning av ett område där man begränsar hastigheten. Testet genomförs vid skolor, gångfarts- och depåområden under ett år som därefter utvärderas. Ny digital teknik används genom att en programvara bestämmer bussens hastighet utan att vara i närheten av bussen. När bussen kommer in i en säkerhetsklassad zon får föraren ett meddelande och bussen skiftar automatiskt körläge och det är inte möjligt att öka hastigheten.

I Trafikförsörjningsprogrammet finns följande beskrivning för en ökad hållbarhet.

Kollektivtrafiken i Dalarna ska bidra till att kollektivtrafikbranschens s.k. fördubblings-mål om en nationellt fördubblad marknadsandel nås på sikt, genom att i Dalarna öka det totala antalet resor som görs med kollektivtrafik och därigenom höja kollektiv-trafikens marknadsandel i förhållande till annan motordriven persontransport. Även FN:s Agenda 2030-mål 11.2 rörande hållbara transportsystem att beakta som en del av ställningstagandet vid utveckling av kollektivtrafikens ökade hållbarhet i Dalarna.

Vid en granskning av beslut som kollektivtrafiknämnden tagit som har påverkan på miljön och resande med kollektivtrafik finns generellt det besparingskrav som lades på förvaltningen på 55



**Region Dalarna**

Granskning av avtalskontroll i kollektivtrafiken

2019-11-08

mnkr. Detta beslut går emot nationella målsättningar och de strategier som finns för en utvecklad kollektivtrafik och fördubblingsmålet.

Ett annat beslut är indragna skolkort på sommaren vilket medförde att länets ungdomar som är en viktig målgrupp inte hade möjlighet att resa på sina skolkort under sommarlovet 2019. Detta trots att utvärdering av sommaren 2018 visar att ett stort antal resor gjordes av denna målgrupp. Vi anser att det är viktigt att uppmuntra de unga att resa kollektivt för att uppnå en långsiktigt hållbar attityd till kollektivtrafik och vikten av en fungerande kollektivtrafik beskrivs även i strategidokumentet Dalarna – Sveriges bästa ungdomsregion, som Region Dalarnas direktion beslutade 2015-02-11.