

# Förstudie avseende stadens styrning, kontroll och uppföljning avseende vissa delar av kollektivtrafiken

På uppdrag av Västerås stads revisorer



## Innehåll

1	Sammanfattning.....	2
2	Inledning .....	5
2.1	Bakgrund.....	5
2.2	Syfte och frågeställningar .....	5
2.3	Revisionskriterier .....	5
2.4	Avgränsning och ansvarig nämnd .....	5
2.5	Metod och genomförande.....	5
2.6	Kvalitetssäkring .....	6
3	Granskningens utgångspunkter.....	7
3.1	Lag (2010:1065) om kollektivtrafik .....	7
3.2	Lag om färdtjänst och lag om riksfärdtjänst .....	7
3.3	Avtal om Kollektivtrafik i Västmanlands län.....	8
3.4	Överlämnande av myndighetsutövning för färdtjänst.....	10
3.5	Principer för planering och finansiering av kollektivtrafiken.....	11
3.6	Bedömning .....	11
4	Styrdokument för kollektivtrafik i Västerås stad .....	13
4.1	Västmanlands Regionala Trafikförsörjningsprogram .....	13
4.2	SmartKoll .....	14
4.3	Västerås översiktsplan 2026 .....	14
4.4	Trafikplan .....	15
4.5	Framtidens kollektivtrafik.....	15
4.6	Riktlinjer och taxor .....	16
4.7	Bedömning .....	16
5	Ansvar och organisation.....	17
5.1	Kommunstyrelsen .....	17
5.2	Tekniska nämnden.....	17
5.3	Ansvar i övrigt för kollektivtrafik och trafik inom staden. ....	18
5.4	Bedömning .....	18
6	Styrning av kollektivtrafik .....	19
6.1	Tekniska nämndens verksamhetsplan 2022 .....	19
6.2	Beställning och dialog med kollektivtrafiknämnden .....	19
6.3	Nämndens uppföljning av kollektivtrafiken .....	21
6.4	Bedömning .....	23
7	Svar på revisionsfrågorna .....	25
	Bilaga - Statistik över resandet.....	27

## 1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna i Västerås stad genomfört en förstudie med syftet att inhämta information och kartlägga stadens organisation, styrning, kontroll och uppföljning avseende kollektivtrafik. Detta för att ge revisorerna underlag att bedöma om den interna kontrollen kan anses tillräcklig.

I Västerås stad finns övergripande styrdokument för kollektivtrafiken i form av t.ex. översiktsplan 2026 och trafikplan 2026 men också i form av riktlinjer för färdtjänst och riksfärdtjänst. Ett arbete pågår med att ta fram en ny översiktsplan. Trafikplanen antogs 2014 och har därefter inte uppdaterats. Det övergripande målet för kollektivtrafiken i trafikplanen har inte brutits ned i delmål för t.ex. ökat antal påstigande, framkomlighet, trygghet, tillgänglighet, nöjdhet m.fl. tillsammans med att åtgärder och insatser för att nå målet. För kollektivtrafiken har det inte tagits fram en handlingsplan/handlingsprogram. På regionnivå finns trafikförsörjningsprogrammet vars mål och strategier i möjligaste mån ska vara styrande för planering av kollektivtrafik. Sammantaget är bedömningen att det inom staden inte finns tillräckligt ändamålsenliga styrdokument främst med hänvisning till avsaknaden av handlingsplan för kollektivtrafiken.

Enligt reglementet ansvarar tekniska nämnden för kollektivtrafik och därtill tillhörande uppgifter som åvilar staden och de uppgifter som kommunen har enligt lag om färdtjänst. Kommunstyrelsen ansvarar för översiktliga strategiska planeringen av bl.a. trafik. Vad som ingår i tillhörande uppgifter är inte helt tydligt detsamma gäller vad som ingår i kommunstyrelsens ansvar för strategisk planering av trafik. Vår sammantagna bedömning är att det är otydligt inom staden vem som har vilket ansvar för utveckling av kollektivtrafiken i enlighet med översikts- respektive trafikplanen.

I enlighet med avtal om kollektivtrafik i Västmanland är region Västmanland regional kollektivtrafikmyndighet (RKTm) med ett övergripande ansvar för all kollektivtrafik inom ramen för allmän trafikplikt i Västmanland. Vad som innefattas i ett övergripande ansvar för all kollektivtrafik definieras inte närmare i avtalet. Ansvar för den allmänna kollektivtrafiken är delat mellan region och kommunerna i den meningen att kollektivtrafikmyndigheten tillhandahåller stomtrafik, d.v.s. kollektivtrafik på stomnätet vilket innebär buss- och tågtrafik mellan huvudorter i länet och i angränsande län medan kommunerna beställer och finansierar inomkommunal kollektivtrafik från kollektivtrafikmyndigheten. Västerås stad har också överlämnat ansvaret för att planering och genomförande av färdtjänstresor samt överfört ansvaret för myndighetsutövning för färdtjänst och riksfärdtjänst till kollektivtrafikmyndigheten.

Avtalet mellan regionen och kommunerna som är kortfattat innehåller enligt vår bedömning otydligheter samtidigt som det i vissa avseenden är ofullständigt. Enligt avtalet är Västerås stad ansvarig för att beställa och finansiera allmän kollektivtrafik inom stadens geografiska gränser. Hur beställningen ska göras har inte tydliggjorts i avtalet på annat sätt än enligt den beskrivna planeringsprocessen som anger att samråd sker löpande under året. Detsamma gäller vad beställningen ska omfatta och hur den ska bekräftas samt hur avvikelser i leveransen ska rapporteras och hanteras. Av avtalet följer att Västerås stad till 100 procent är ansvarig för underskottet i den beställda kollektivtrafiken. Samtidigt reglerar inte avtalet hur fakturering ska göras samt när och hur reglering av avvikelser mellan fastställd rambudget och utfall ska göras. Enligt praxis har regleringen för den allmänna kollektivtrafiken gjorts mot nästnästkommande rambudget. Under pandemin och med anledning av kraftigt ökade drivmedelspriser har dock avsteg gjorts genom att tekniska nämnden har ersatt inkomstbortfall och godkänt att tilläggsfakturering. Vår bedömning är att det är brist i avtalet med regionen att det inte har reglerats att en avräkning ska göras mellan budgeterat och faktiskt underskott för allmän kollektivtrafik samt när och hur avräkningen ska genomföras.

Andra förutsättningar i avtalet som påverkar nämndens styrförutsättning är enligt vår uppfattning att:

- ▶ Avtalet inte reglerar vad ett stort inflytande över av kommunerna beställd och finansierad trafik innebär och hur det ska säkerställas.
- ▶ Den rapportering som kollektivtrafikmyndigheten ska tillhandhålla avseende utförd allmän kollektivtrafik är inte tillräcklig tydligt definierat.
- ▶ Efter det att trafikrambudgeten har bekräftats finns ingen möjlighet att minska volymen för nästkommande år.

Vår samlade bedömning med underlag av förstudien är att styrningen och kontrollen av den kollektivtrafik som staden ansvarar för inte är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- ▶ Beställning av allmän kollektivtrafik görs i samrådsform och avser i förekommande fall trafikförändringar i förhållande till befintlig trafik. Villkor och krav i övrigt på trafiken ingår inte i beställningen. Beställningen resulterar inte i en formell överenskommelse med kollektivtrafiknämnden. Kollektivtrafiknämnden svarar med ta fram ett förslag på rambudget som kommunen enligt avtalet (mellan region och kommunerna) ska bekräfta (senast per den 15 april) efter det att kollektivtrafiknämnden beslutat om rambudgeten. Beträffande rambudgeten 2022 och 2023 har det inte i formell mening framgått att en sådan bekräftelse har lämnats av tekniska nämnden. Det tillämpade tillvägagångssättet säkerställer inte en enligt vår uppfattning en tillräcklig styrning och kontroll av beställd kollektivtrafik.
- ▶ Uppföljning av den beställda kollektivtrafiken utgår i huvudsak från vad kollektivtrafiknämnden lämnar för rapportering. I nämndens delårsrapporter redovisas ekonomiskt utfall i förhållande till budget tillsammans med prognos. Nöjdheten i den allmänna kollektivtrafiken tillsammans med ett antal följemått framgår av nämndens verksamhetsberättelse. Följemåtten speglar antalet resor i den särskilda kollektivtrafiken, omfattning av och användning av färdtjänsttillstånd och transportkostnaden per resa. Nämnden följer inom särskild kollektivtrafik t.ex. inte upp resenärernas nöjdhet med resorna, bemötandet, trygghet samt myndighetsutövningen. Andra områden som inte följs upp är inställda turer, avgångar i rätt tid, självfinansieringsgrad, kapacitetsutnyttjandet.
- ▶ Tekniska nämnden har ett mål för den allmänna kollektivtrafiken som avser resenärernas nöjdhet men saknar mål för kvalitet och servicenivå för den särskilda kollektivtrafiken. Enligt vår uppfattning är målstyrningen av kollektivtrafiken otillräcklig.
- ▶ Målet är att 80 procent av resenärerna ska vara nöjda. Utfallet 2021 var 64 procent nöjda resenärer. Orsaken till avvikelserna mellan mål och utfall har inte analyserats i syfte att identifiera åtgärder för att förbättra målpuppfyllelsen.
- ▶ Återkommande riskanalyser av kollektivtrafiken görs inte.
- ▶ Avtal om kollektivtrafik i Västmanlands län är utformat på ett sådant sätt att det i vissa delar inte stödjer en effektiv styrning och kontroll från stadens sida.
- ▶ Det är otydligt inom staden vem som har vilket ansvar för utveckling av kollektivtrafiken i enlighet med översikts- respektive trafikplanen.
- ▶ För utveckling av kollektivtrafiken i staden saknas stöd av en handlingsplan/handlingsprogram för kollektivtrafiken.
- ▶ Den organisatoriska resurs som finns inom teknik- och fastighetsförvaltningen för att beställa, förvalta och följa upp den kollektivtrafik som staden ansvarar för är begränsad vilket påverkar inriktning och omfattning på den uppföljning och kontroll av verksamheten som är möjlig.

Mot bakgrund av vad som framkommit i förstudien lämnas följande rekommendationer:

- ▶ Tydliggör ansvarsfördelningen inom staden för den allmänna kollektivtrafiken.
- ▶ Ta fram och besluta om ett kollektivtrafikprogram.
- ▶ Utveckla och fastställ relevanta mål för allmän och särskild kollektivtrafik.
- ▶ Kom överens med kollektivtrafiknämnden om en ändamålsenligt process för beställning av allmän kollektivtrafik, rapportering och uppföljning av kollektivtrafiken som staden ansvarar för. Reglera i särskild ordning:

- ▶ Hur inflytandet över beställd trafik ska säkerställas.
- ▶ Vilken rapportering som kollektivtrafiknämnden ska lämna avseende utförd trafik.
- ▶ Hanteringen av trafikrambudgeten.
- ▶ Hur avvikelser mellan budget och utfall ska avräknas och slutregleras.
- ▶ Överväg hur stadens organisation bör vara utformad och dimensionerad för att kunna säkerställa en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning av kollektivtrafiken.
- ▶ Följ upp Trafikplanens övergripande mål.
- ▶ Säkerställ att återkommande riskanalyser görs av kollektivtrafiken med utgångspunkt från stadens ansvar.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund

Kollektivtrafiken är central för både stadens och hela länets utveckling. Kollektivtrafiken i Västerås är ett delat ansvar mellan Region Västmanland och staden. Region Västmanland är regional kollektivtrafikmyndighet och ansvarar för att planera, driva och utveckla kollektivtrafiken i regionen.

Tekniska nämnden i Västerås stad ansvarar för kollektivtrafik och de därmed tillhörande uppgifter som åvilar staden. Detta innebär att nämnden ansvarar för beställning av inomkommunal trafik, samt medverkan vid upprättande av trafikförsörjningsplaner rörande linjesträckningar, trafikeringstider och turtäthet. Nämnden ansvarar vidare för de uppgifter som åvilar staden enligt lag om färdtjänst.

Det är väsentligt att staden i sin beställarroll agerar med tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning för att säkerställa en god kvalitet och effektivitet i den kollektivtrafik som erbjuds invånarna. De förtroendevalda revisorerna har utifrån genomförd risk- och väsentlighetsanalys 2022 beslutat att genomföra en förstudie avseende stadens ansvar för delar av kollektivtrafiken.

### 2.2 Syfte och frågeställningar

Förstudiens syfte är att inhämta information och kartlägga stadens organisation, styrning, kontroll och uppföljning avseende kollektivtrafik. Detta för att ge revisorerna underlag att bedöma om den interna kontrollen kan anses tillräcklig.

#### 2.2.1 Revisionsfrågor

- ▶ Är roll- och ansvarsfördelning avseende kollektivtrafik tydlig och ändamålsenlig mellan staden och regionen?
- ▶ Finns ändamålsenliga och uppdaterad styrdokument och riktlinjer i arbetet, med avseende på de delar av kollektivtrafiken som staden ansvarar för?
- ▶ Genomförs dokumenterade riskanalyser inom verksamhetsområdet?
- ▶ Sker en tillräcklig uppföljning och återrapportering avseende stadens ansvar rörande kollektivtrafik?
- ▶ Vidtas åtgärder vid avvikelser från leverans enligt avtal?

### 2.3 Revisionskriterier

- ▶ Kommunallagen 6 kap. 6§
- ▶ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik
- ▶ Lag (1997:736) om färdtjänst
- ▶ Berörda och relevanta av fullmäktige beslutade styrdokument, exempelvis trafikförsörjningsplan

### 2.4 Avgränsning och ansvarig nämnd

Förstudien avser tekniska nämnden.

### 2.5 Metod och genomförande

Förstudien sker genom intervjuer och dokumentstudier. Antalet intervjuer stäms löpande av med för granskningen utsedd kontaktrevisor.

Följande intervjuer har genomförts:

- ▶ Direktör, teknik- och fastighetsförvaltningen.

- ▶ Enhetschef/biträdande direktör, teknik- och fastighetsförvaltningen.
- ▶ Avdelningschef gata och park, teknik- och fastighetsförvaltningen.
- ▶ Controller, teknik- och fastighetsförvaltningen.
- ▶ Samhällsbyggnadsstrateg, stadsledningskontoret.
- ▶ Trafikplanerare, stadsbyggnadsförvaltningen.
- ▶ Budgetchef, stadsledningskontoret.
- ▶ Tidigare ansvarig tjänsteperson med ansvar för kollektivtrafiken.

Exempel på dokument som har granskats är:

- ▶ Avtal om kollektivtrafik i Västmanlands län.
- ▶ Avtal om region Västmanlands övertagande av verksamhet från Västerås stad.
- ▶ Riktlinjer för färdtjänst och riksfärdtjänst.
- ▶ Nämndreglementen.
- ▶ Västmanlands regionala trafikförsörjningsprogram.
- ▶ Västerås översiktsplan 2026.
- ▶ Trafikplan 2026.
- ▶ Tekniska nämndens delårsrapporter 2022 och verksamhetsberättelse 2021.
- ▶ Förslag på rambudget 2022 och 2023.
- ▶ Statistik om påstigande i allmän kollektivtrafik och resor inom särskild kollektivtrafik.
- ▶ Dokumentation från kommunmöte.
- ▶ Tekniska nämndens protokoll och handlingar avseende kollektivtrafik,
- ▶ Årsplan 2022
- ▶ Västerås stads årsredovisning 2021.

## 2.6 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring får samtliga intervjuade möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkast för att säkerställa att revisionsbedömningarna bygger på korrekta fakta och uttalanden. Skriftliga bekräftelser på att de intervjuade mottagit rapporten och givits denna möjlighet kommer att inhämtas från de som inte själva hör av sig i samband med faktakontrollen. All korrespondens kring faktakontrollen arkiveras.

Kontaktrevisorer för granskningen har varit Ulf Nygren. Kontaktrevisor har bland annat tagit del av utkastet till rapport för synpunkter.

### 3 Granskningens utgångspunkter

I avsnittet presenteras övergripande styrförutsättningar för kollektivtrafiken i form av lagstiftning, regionala mål och Västerås stads åtagande och styrdokument.

#### 3.1 Lag (2010:1065) om kollektivtrafik

Lag om kollektivtrafik trädde i kraft fr.o.m. 1 januari 2012. Enligt lagen är regionen och kommunerna inom respektive län gemensamt ansvariga för den regionala kollektivtrafiken<sup>1</sup> men kan inom lagens ram sinsemellan komma överens om vem som ska vara regional kollektivtrafikansvarig myndighet (RKTM). I varje län ska det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet.

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram redovisa behovet av regional kollektivtrafik samt mål för kollektivtrafikförsörjningen. Det regionala trafikförsörjningsprogrammet ska omfatta all regional kollektivtrafik, både kommersiell och upphandlad. Trafikförsörjningsprogrammet ska vara ett integrerat program för trafik, infrastruktur, samhällsbyggnad, regional utveckling och tillväxt. Förutsättningen för att den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska kunna besluta om allmän trafikplikt är att det allmänna ekonomiska intresset har definerats, dokumenterats och fastställts genom beslut. Det regionala programmet ska utgöra utgångspunkt för myndighetens beslut om vilken trafik som ska omfattas av allmän trafikplikt och som ska säkerställas genom avtal. Till trafikförsörjningsprogrammet ska konkreta mål kopplas samt handlingsplaner för att nå målen. För trafik som inte omfattas av allmän trafikplikt får myndigheten inte ingå avtal.

Det framgår av propositionen att det anses som angeläget att kollektivtrafikplaneringen integreras med annan samhällsplanering för att skapa bättre förutsättningar för kollektivtrafiken och för att kollektivtrafiken ska kunna bidra till den regionala utvecklingen. Det regionala trafikförsörjningsprogrammet är också en viktig del i den regionala utvecklingsplaneringen. Kollektivtrafiken ses som ett viktigt medel för att nå övergripande samhällsmål.

Av regeringens proposition framgår att det bör finnas en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan de som beslutar om den allmänna trafikplikten och de som verkställer de politiska besluten. De strategiska uppgifterna ska bedrivas i förvaltningsform och det bör vara tydligt för alla marknadsaktörer när en organisation är en myndighet och när den är ett kollektivtrafikföretag på en marknad.

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten får själv avgöra om den ska överlämna befogenheten till ett eget aktiebolag eller till kommuner att ingå avtal om trafik.

#### 3.2 Lag om färdtjänst och lag om riksfärdtjänst

Kommunernas skyldigheter vad gäller färdtjänst och riksfärdtjänst regleras i särskilda lagar. Kommunerna har med stöd av dessa lagar också möjlighet att överlåta sina uppgifter till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet.

##### 3.2.1 Lag om färdtjänst (1997:736)

Lag (1997:736) om färdtjänst gäller särskilt anordnade transporter för personer med funktionshinder (färdtjänst). Kommunen ansvarar för att färdtjänst av god kvalitet anordnas inom kommunen och, om det finns särskilda skäl, mellan kommunen och en annan kommun. Kommunen får enligt 4 § dock efter överenskommelse med regionen överlåta sina uppgifter till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet.

Enligt lagens 6 § får färdtjänst anlitas av den som efter ansökan har fått tillstånd till det. Frågor om tillstånd prövas av kommunen där den sökande är folkbokförd, eller, om kommunens uppgifter överlåts till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet, av denna myndighet (tillståndsgivaren). Tillstånd till färdtjänst kan ges till dem som på grund av funktionshinder som inte endast är tillfälligt,

---

<sup>1</sup> Med begreppet regional kollektivtrafik avses enligt lagen sådan kollektivtrafik som äger rum inom ett län eller om den sträcker sig över flera län och är ägnad att tillgodose behov av arbetspendling eller vardagsresande.



har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel, enligt samma lag 7 §.

Tillståndsgivaren får ta ut en avgift för färdtjänst. Grunderna för avgifterna bestäms av tillståndsgivaren, men de ska vara skäliga och får inte överstiga tillståndsgivarens självkostnader. För resor med färdtjänst får tillståndsgivaren ta ut en avgift enligt grunder som bestäms enligt 11 §. Är en kommun tillståndsgivare, bestäms grunderna för avgifterna av kommunen.

Är en regional kollektivtrafikmyndighet tillståndsgivare, bestäms grunderna för avgifterna av

1. kommunerna och regionen i länet, om de ansvarar för kollektivtrafiken i länet, eller
2. enbart kommunerna i länet, om de ansvarar för kollektivtrafiken i länet och om överenskommelse om detta har träffats med regionen, om den hör till dem som ansvarar för kollektivtrafiken i länet.

### **3.2.2 Lag om riksfärdtjänst (1997:735)**

Enligt lag om riksfärdtjänst ska kommunen lämna ersättning för reskostnader för personer som till följd av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt. Samma bestämmelser gäller för riksfärdtjänst som för färdtjänst när det gäller att överlåta uppgifter till regionen. Enligt samma lag 8 § skall tillståndshavaren vid resa med riksfärdtjänst betala en avgift som motsvarar normala reskostnader med allmänna färdmedel. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om dessa avgifter. Beslut om ersättning meddelas av tillståndsgivaren.

## **3.3 Avtal om Kollektivtrafik i Västmanlands län**

Avtalet har ingåtts mellan Region Västmanland och samtliga kommuner i Västmanlands län. Avtal gäller från och med den 1 juli 2017 och därefter tills vidare med 18 månaders uppsägningstid.

### **3.3.1 Kollektivtrafikmyndigheten**

Enligt "Avtal om kollektivtrafik i Västmanlands län" är Region Västmanland regional kollektivtrafikmyndighet (RKTM) och har det övergripande ansvaret för all kollektivtrafik inom ramen för allmän trafikplikt inom Västmanland. Kollektivtrafikmyndighetens beslutande organ är kollektivtrafiknämnden som utgör en nämnd i regionen. Till kollektivtrafiknämnden ska det finnas en beredning med representation från kommunerna och regionen. Den strategiska regionala beredningen fungerar som beredning av kollektivtrafikfrågor i länet.

Kollektivtrafikmyndigheten handhar de uppgifter som ankommer på myndigheten enligt kollektivtrafiklagen, vilket bl.a. innebär att RKTM ansvarar för framtagande och beslut om trafikförsörjningsprogram och allmän trafikplikt.

Av avtalet följer att kollektivtrafikmyndigheten inte ska vara genomförare av trafikuppgifterna utan ska genom helt eller delägda bolag eller självständiga entreprenörer tillse att erforderlig kollektivtrafik inom Västmanlands län och till angränsande län genomförs.

### **3.3.2 Regionen och kommunernas roller och ansvar**

Trafikförsörjningsprogram och förslag till beslut om allmän trafikplikt ska utarbetas i nära samverkan mellan kollektivtrafikmyndigheten och kommunerna i enlighet med Kollektivtrafiklagen. Fokus ska läggas på förankring och kommunerna ska beredas möjlighet att inkomma med remissvar.

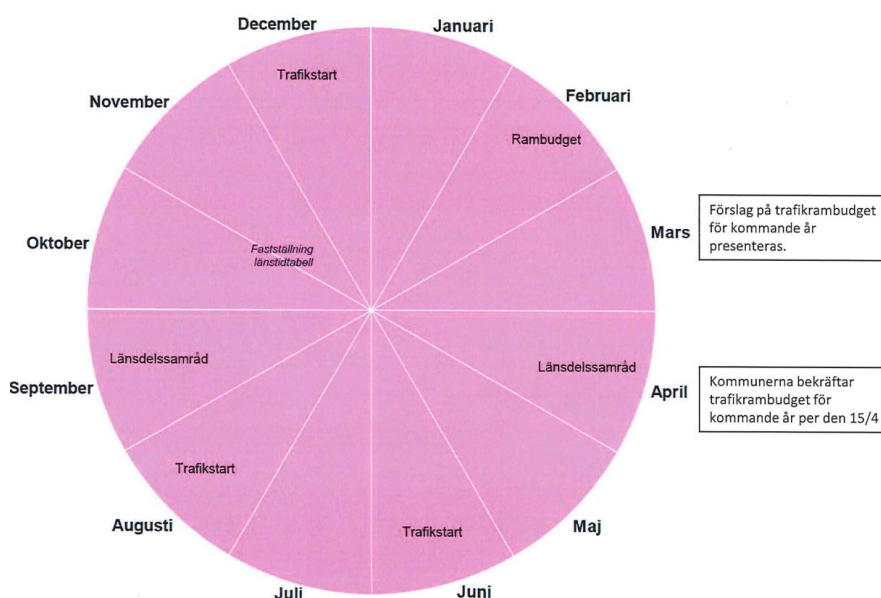
Av avtalet följer att kollektivtrafikmyndigheten ansvarar för planering av all regional kollektivtrafik i enlighet med kollektivtrafiklagen. I planeringsansvar ligger att i största möjliga utsträckning samordna och anpassa den inomkommunala trafiken med den regionala buss- och tågtrafiken. Planering av all kollektivtrafik ska i möjligaste mån utgå från de mål och strategier som sätts upp i Trafikförsörjningsprogrammet.

Kollektivtrafikmyndigheten tillhandahåller stomtrafik, d.v.s. kollektivtrafik på stomnätet vilket innebär buss- och tågtrafik mellan huvudorter i länet och i angränsande län. Väsentliga förändringar i stomtrafikutbudet ska i god tid kommuniceras med berörda kommuner. Kollektivtrafikmyndigheten ansvarar för de tekniska stödsystem som behövs för att bedriva kollektivtrafiken i länet i form av exempelvis biljettmaskinsystem och realtidssystem, samt för de övriga kostnader som inte går att direkt härleda till viss trafik.

Kommunerna beställer stadstrafik, lokal landsbygdstrafik, kompletteringstrafik, båttrafik och övrig trafik av Kollektivtrafikmyndigheten. Enligt avtalet ska kommunerna beredas ett stort inflytande över den trafik man själva beställer och finansierar.

Enligt planeringsprocessen (se figur 1 nedan) som den beskrivs i avtalet innebär att samråd sker löpande under året. Under mars månad kommuniceras respektive kommuns kollektivtrafik kostnader för kommande år baserat på det önskade trafikutbudet. Fastställandet av trafikrambudget för kommande år sker i månadsskiftet mars/april av kollektivtrafiknämnden. Kommunerna bekräftar därefter trafikrambudgeten för respektive kommun senast per den 15 april. Efter bekräftad trafikrambudget finns för kommunerna ingen möjlighet att minska volymen på den inomkommunala trafiken för nästkommande år. Tillköp för kommande år är dock möjligt.

Figur 1- Planeringsprocess kollektivtrafik



Av bilaga 1 till avtalet framgår även att mellan hållpunkterna ovan sker tjänstemannaavstämningar och underlag tas fram - statistik, färdvägsbesiktningar, dialog med entreprenörer. Strategisk regional beredning sammanträder 6 gånger per år.

### 3.3.3 Ekonomiskt ansvar

Kommunerna ansvarar till 100 procent för det ekonomiska underskott som uppkommer för beställd trafik. Av kommunerna beställd trafik avser s.k. inomkommunal kollektivtrafik; stadstrafik, landsbygdstrafik, kompletteringstrafik, båttrafik och övrig trafik. I bilaga 2 till avtalet definieras dessa begrepp. Underskottet definieras som trafik kostnader reducerat med intäkter. Regionen ansvarar för underskottet i stomtrafiken och övriga kostnader och intäkter. Övriga kostnader och intäkter har sedan tidigare skatteväxlats.

Kollektivtrafikmyndigheten råder över och beslutar om taxor inom kollektivtrafiken i Västmanlands län, med undantag av stadstrafiken och båttrafiken som respektive kommun bestämmer.

Enligt avtalet ska kollektivtrafikmyndigheten tillhandahålla aktuell statistik över trafikutbud, resandet och kundnöjdhet.

### **3.3.4 Skolskjuts**

I avtalet regleras att kommunerna har möjlighet att teckna separata överenskommelser med kollektivtrafikmyndigheten avseende skolskjutsverksamhet. Det innebär i förekommande fall att kollektivtrafikmyndigheten och kommunen träffar ett uppdragsavtal där det närmare regleras i vilken omfattning myndigheten skall bistå kommunen vid upphandling, planering och genomförande av skolskjutsverksamhet, varvid kommunen bär samtliga kostnader för trafiken och kollektivtrafikmyndighetens tjänster.

För gymnasieelevers (exklusive gymnasiesärskoleelever) skolresor åtar sig kollektivtrafikmyndigheten att ansvara för, vilket innebär att de förses med skolkort som kommunen köper från kollektivtrafikmyndigheten. Respektive kommun ansvarar för kostnaden.

## **3.4 Överlämnande av myndighetsutövning för färdtjänst**

### **3.4.1 Planering och drift av beställningscentral och resor**

Västerås stad överförde uppdraget att samordna och genomföra färdtjänstresor till Västmanlands Samtrafikförbund fr.o.m. den 1 juni 2001. Förbundets verksamhet finansierades genom att varje medlem belastades med transportkostnaden och gemensamma kostnader fördelades mellan medlemmarna utifrån antingen kostnader som kan hänföras till en medlem eller utifrån en fördelning utifrån andelen resor. Dåvarande Landstinget Västmanland övertog verksamheten från Västmanlands Samtrafikförbund fr.o.m. 1 januari 2015.

### **3.4.2 Avtal om region Västmanlands övertagande av verksamhet från Västerås stad**

Kommunfullmäktige beslöt den 2 februari 2017 att fr.o.m. den 1 april 2017 överföra ansvaret för myndighetsutövningen för färdtjänst och riksfärdtjänst till kollektivtrafiknämnden. Samtidigt fick tekniska nämnden i uppdrag att teckna ett tilläggsavtal med kollektivtrafiknämnden och att under 2018 utvärdera förändringens effekter utifrån ett kundperspektiv.

Tekniska nämnden godkände den 20 juni 2017 det avtal om övertagande av verksamhet som region Västmanland inkommit med och delegerade till teknik- och fastighetsförvaltningens direktör att teckna avtalet.

Avtalet innebär att region Västmanland från Västerås fr.o.m. 1 maj 2017 övertar Västerås stads uppgifter gällande färdtjänst och riksfärdtjänst enligt Lag (1997:736) om färdtjänst och Lag (1997:735) om riksfärdtjänst.

Förändringar i uppdrag hanteras inom budgetprocessen om det avser den övertagna verksamheten.

Enligt avtalet är huvudprincipen för fördelning av kostnader att varje kommun respektive region ska betala för den verksamhet som de fått utfört. Gemensamma kostnader för driften av verksamhet inom detta avtal, såsom personal, lokaler, inventarier, administration m.m. ska fördelas mellan kommunerna och regionen enligt följande:

1. Kostnader som direkt kan hänföras till en av avtalsparterna, belastar denne direkt.
2. Övriga kostnader fördelas med hjälp av fördelningsnycklar baserade på andelen resor samt antal anställda som arbetar med respektive verksamhet inom förvaltningen.

Om inte annat överenskomms ska region Västmanland rapportera utförandet av tjänsterna månadsvis i en månadsrapport.

Budget för verksamheten fastställs i samråd mellan region Västmanland och Västerås stad, och följer tidplanen i regionens budgetprocess. Betalning sker till regionen i förskott och månadsvis utifrån

årsbudgeten, tillsammans med driftbidraget för övrig särskild kollektivtrafik. Slutreglering av respektive kommuns köp av tjänster sker efter genomfört verksamhetsår. Avtalet ger kommunen rätt att på egen bekostnad utse oberoende extern revisor att granska den årliga slutregleringen.

Uppsägning av avtal ska ske skriftligen. Uppsägning kan ske av båda avtalsparterna. Uppsägningstiden är 12 månader. Vid uppsägning under löpande upphandlat trafikavtal förbinder sig kommunen att överta avtalet.

Sala kommun överförde fr.o.m. 1 oktober 2017 myndighetsutövningen till kollektivtrafikmyndigheten. Övriga kommuner i länet svarar själva för myndighetsutövningen.

#### 3.4.2.1 Utvärdering av avtalet

Tekniska nämnden behandlade 19 december 2019 kollektivtrafikförvaltningens utvärdering "Verksamhetsövergång Färdtjänsthandläggning". Bakgrunden var kommunfullmäktiges uppdrag till tekniska nämnden att följa upp och utvärdera förändringens effekter utifrån ett kundperspektiv. Av tjänsteskrivelsen framgår att utvärderingen visar att syftet med verksamhetsövergången sammantaget har uppnåtts genom en effektivare verksamhet, bättre kvalitet och ökad rättssäkerhet. Tekniska nämnden godkänner utredningen och beslutade anta r kollektivtrafikförvaltningens utvärdering som sin egen och översända denna till kommunstyrelsen för att avsluta ärendet.

### 3.5 Principer för planering och finansiering av kollektivtrafiken

Kollektivtrafikförvaltningen har under 2022 arbetat fram förslag på förändrade principer för planering och finansiering av länets kollektivtrafiken. Syftet med förändrade principer är att förtydliga, konkretisera och utveckla tillämpning av avtalet om kollektivtrafik i Västmanlands län. Förslaget till nya principer omfattar bland annat:

- ▶ Ökad flexibilitet för vad som definieras som regional stomtrafik och att utbudet inom stomstråken ska kunna skilja sig beroende av efterfrågan.
- ▶ Att möjliggöra för kommuner att beställa tillköp av regional stomtrafik.
- ▶ Att kostnaden för respektive linje med busstrafik även (förutom kostnad per km och timme) ska ta hänsyn till antal dimensionerande fordon med effekt att respektive linjen får en högre fast kostnad men lägre rörlig kostnad.
- ▶ Att varje linje ska ha en uppdragsbeskrivning som definierar vilka parametrar som ska vara styrande vid planering.

Kollektivtrafiknämnden beslöt den 22 september 2022 att godkänna förslaget till ändringar i Avtal om kollektivtrafik i Västmanlands län under förutsättning att motsvarande beslut fattas av samtliga avtalsparter. Revideringen av avtalet förväntas gälla från och med 1 januari 2024.

### 3.6 Bedömning

Enligt avtal om kollektivtrafik i Västmanland är region Västmanland regional kollektivtrafikmyndighet med ett övergripande ansvar för all kollektivtrafik inom ramen för allmän trafikplikt i Västmanland. RKTМ beslutar om regionalt trafikförsörjningsprogram och ansvarar för planering av all regional kollektivtrafik. Avseende allmän kollektivtrafik finansierar och ansvarar regionen för stomtrafiken s.k. regiontrafik och Västerås stad och övriga kommuner i länet beställer och finansierar inomkommunal trafik. Finansieringen avser trafik kostnader reducerat med trafikintäkter. Förenklat kan det uttryckas som att Västerås stad beställer ett inomkommunalt utbud av allmän kollektivtrafik och finansierar det underskott som blir följden. I det kommunala ansvaret för allmän kollektivtrafik ingår enligt vår bedömning även ansvaret att utveckla stadens kollektivtrafiksystem i enlighet med översiktsplan, trafikplan och det regionala trafikförsörjningsprogrammet

Avtalet mellan regionen och kommunerna som är kortfattat innehåller enligt vår bedömning otydigheter samtidigt som det i vissa avseenden är ofullständigt. Enligt avtalet är Västerås stad ansvarig för att beställa och finansiera allmän kollektivtrafik inom stadens geografiska gränser. Hur

beställningen ska göras har inte tydliggjorts i avtalet på annat sätt än enligt den beskrivna planeringsprocessen som anger att samråd sker löpande under året. Vi har uppfattat utgångspunkten på så sätt att omfattningen på stadstrafiken inom Västerås stad har sin utgångspunkt i den omläggning av den allmänna kollektivtrafiken som gjordes i september 2013 (SmartKoll). Därefter har i varierande utsträckning över åren skett trafikförändringar. Det har inte framgått att en formaliserad dokumenterad beställning av kommande års (eventuella) trafikförändringar föregår kollektivtrafiknämndens kommunikation av kommande års trafikrambudget. Av avtalet och underlag som vi tagit del av förefaller det som att kostnaden i rambudgeten är baserad på planerad sträcka och tid.

Vad som menas med avtalets skrivning om av kommunen bekräftad rambudget är enligt vår uppfattning oklar. Ska avtalet tolkas som att den ansvariga nämnden, i det här fallet tekniska nämnden, som i ett beslut ska godkänna och därmed bekräfta trafikrambudgetförslaget från regionen? Ett problem i sammanhanget är att bekräftelsen av rambudgeten ska ske innan kommunfullmäktige fastställt kommande års budget för tekniska nämnden.

Av avtalet följer att kommunen inte har möjlighet att efter den 15 april kan minska volymen på den inomkommunala trafiken men medan det däremot finns möjlighet till tillköp. En tolkning av avtalet är att t.ex. efter den 15 april 2022 har Västerås stad ingen möjlighet att minska trafikvolymen 2024 men möjlighet att öka den. En jämförelse är att då trafikavtal upphandlas skrivs normalt in i avtalen en s.k. frivolyms som innebär att trafiken kan öka med x procent och minska med y procent under avtalsåret respektive avtalsperioden. Enligt vår uppfattning är avtalet detta avseende till nackdel för Västerås stad.

Ytterligare en oklarhet enligt vår bedömning i avtalet är hur finansieringsansvaret ska tolkas. Innebär den bekräftade rambudgeten ett "fast pris" för åtagandet att tillhandahålla ett visst givet trafikutbud kommande år eller är det att betrakta som en prognos över kommande års nettokostnad. Om det är det senare som gäller, vilket bl.a. skrivningen i avtalet om att respektive kommun ansvarar för 100 procent av underskottet talar för, när och hur ska då en reglering mot faktiskt utfall göras. Hur fakturering och reglering ska göras framgår inte av avtalet. Västerås svarar för finansieringen av underskottet i beställd trafik men har inget trafikavtal med det trafikföretag (Svealandstrafiken) som utför trafikbeställningen. Vi har ingen uppgift om hur region tilldelar sitt delägda trafikföretag uppdraget att utföra den beställda inomkommunala trafiken i Västerås och vilka villkor som gäller för trafiken. Enligt vår bedömning måste det finnas någon form av överenskommelse med trafikföretaget som reglerar ersättningen och krav på kvalitet. Även hur avvikelser i form av t.ex. inställda turer, avgångar med fel fordonstyp och försenade avgångar ska hanteras måste enligt vår uppfattning vara reglerade. Västerås stad måste enligt vår bedömning ha ett betydande inflytande över hur uppdraget till trafikutövaren utformas och regleras. Enligt avtalet ska kommunerna beredas ett stort inflytande över den trafik man själv beställer och finansierar. Vad inflytandet omfattar och hur det ska säkerställas framgår inte av avtalet.

Kollektivtrafikmyndigheten ska tillhandahålla aktuell statistik över trafikutbud, resandet och kundnöjdhet. Avtalet specificerar inte närmare vad det är för statistik inom dessa områden som ska tillhandahållas. Vår uppfattning är att det ska tydliggöras i en överenskommelse vad det är för statistik om kollektivtrafiken som ska tillhandahållas. Det är viktigt att statistiken på ett allsidigt sätt belyser verksamhetens kvalitet och produktivitet t.ex. avvikelser i form av inställda avgångar, försenad avgångstider, klagomål/synpunkter och kapacitetsutnyttjande. Hur avvikelser i beställd trafik ska rapporteras och hanteras måste enligt vår uppfattning framgå av en överenskommelse mellan staden och regionen.

I och med att regionen efter avtal övertagit myndighetsutövningen avseende färdtjänst har regionen genom kollektivtrafiknämnden ett samlat ansvar för Västerås stads färdtjänstresor. Enligt avtalet om övertagande har Västerås överlåtit sina uppgifter för färdtjänst och riksfärdtjänst men finansieringen av verksamheterna och grunderna för avgifter bestäms av staden och regionen. Eftersom avtalet inte innehåller någon skrivning om regelverket (riktlinjerna) för färdtjänst är det vår tolkning av avtalet att det är Västerås stad som beslutar om riktlinjerna.

Avtalet om överlåtelse innehåller också en reglering av kostnaderna. Enligt vår bedömning är det otydligt vilka kostnader som regleras i avtalet d.v.s. om det gäller enbart direkta och indirekta kostnader som avser myndighetsutövningen eller om också kostnaderna för samordning och utförda resor avses. Det är också vår bedömning att fördelningsprinciperna för gemensamma kostnader och driften inte är tydligt definierade i avtalet.

Enligt avtalet om överlämnande ska budgeten hanteras i samverkan mellan regionen och Västerås stad enligt regionens tidplan för sin budgetprocess. I detta avtal är det dock till skillnad från avtalet som reglerar den inomkommunala kollektivtrafiken avtalat att en slutreglering görs efter genomfört verksamhetsår.

Skillnaden mellan finansieringsansvaret för allmän kollektivtrafik och särskild kollektivtrafik är att för den allmänna finansierar staden trafikutbudet medan för den särskilda avser finansieringen trafikkostnaden för utförda resor och en andel av den gemensamma kostnaden för driften av verksamheten.

Det har inte i granskningen framgått att kvalitet och servicenivåer för den särskilda kollektivtrafiken och samverkan hanterats i avtalet eller i en särskild överenskommelse.

I samband med beslutet i kommunfullmäktige om att överföra myndighetsutövningen till kollektivtrafiknämnden fick tekniska nämnden i uppdrag att under 2018 utvärdera förändringens effekter utifrån ett kundperspektiv. Utvärderingen som är gjord av den ansvariga förvaltningen är kortfattad och där det för vissa av slutsatserna som redovisas enligt vår uppfattning saknas underlag som styrker dem. Vår bedömning är att en oberoende utvärdering av övertagandet borde ha gjorts.

## 4 Styrdokument för kollektivtrafik i Västerås stad

### 4.1 Västmanlands Regionala Trafikförsörjningsprogram

Det nu gällande trafikförsörjningsprogrammet antogs av regionfullmäktige den 21 september 2021. Trafikförsörjningsprogrammet beskriver mål och behov för länets invånare och utveckling, med riktning mot och bortom 2030.

Den övergripande visionen är "Kollektivtrafik för ett livskraftigt Västmanland" som utgår från den regionala utvecklingsstrategins vision. Följande målmodell ingår i trafikförsörjningsprogrammet:

Figur 2 - Målmodell för kollektivtrafiken i Västmanland



Programmet följs upp med ett antal indikatorer; marknadsandel, kostnadstäckning, beläggningsgrad, nettokostnad per invånare, nöjdhet allmänhet och kund, påstigande per månad,

utbudskilometer per invånare och pendling över kommun- respektive länsgräns. Samtliga indikatorer, förutom marknadsandel, kan mätas på kommunnivå och trafikslagsnivå.

Därutöver riktas, enligt nedan, ett antal baskrav på kollektivtrafiken:

Figur 3 - Baskrav på kollektivtrafiken

	 <b>Effektivitet</b>	 <b>Miljö</b>	 <b>Tillgänglighet</b>	 <b>Kvalitet</b>	 <b>Trygghet och säkerhet</b>
<b>Baskrav</b>	Traffikkostnad per utbudskilometer i nivå med jämförbara regioner	Fordonskilometer med förnybara och fossilfria bränslen 100 procent	Tillgänglighetsanpassade fordon 100 procent	Punktighet 95 procent (tåg) X procent (buss)	Andet som upplever att det är tryggt att resa 75 procent
<b>Annan indikator</b>	Subventionsgrad	Energianvändning per fordonskilometer	Tillgänglighetsanpassade hållplatser. Andel av totalt antal samt andel i totalt antal påstigande.	Andel utförd trafik	Antal allvarliga incidenter

## 4.2 SmartKoll

Dagens allmänna kollektivtrafik i Västerås stad har sin utgångspunkt från den utredning som redovisades 2011, SmartKoll. Utredning presenterade fyra olika trafikutbud med nettokostnadseffekter i förhållande till 2011 års rambudget. Kommunfullmäktige beslutade den 6 oktober 2011 om att SmartKoll skulle genomföras enligt alternativ A samt med landsbygdslinjer.

Den nya kollektivtrafiken SmartKoll startade i augusti 2013 och kännetecknades av sju stadslinjer som kör rakare linjer för snabbare framkomlighet, tätare avgångar och busstrafik längre tid på kvällar och nätter. Tre nya servicelinjer ersatte de gamla Aroslinjerna och även förorterna fick ett utökad utbud.

## 4.3 Västerås översiktsplan 2026

Västerås översiktsplan 2026 med utblick mot 2050 är en kommuntäckande plan som är vägledande för den fysiska planeringen och beskriver hur Västerås ska utvecklas hållbart. En översiktsplan är obligatorisk dock inte bindande men ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ska ange såväl en långsiktig och övergripande utvecklingsstrategi som grundragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden.

Av 13 strategier för hållbar utveckling av Västerås utgörs en av kollektivtrafiken; "Kollektivtrafiken som ryggrad". Av strategin framgår att "i Västerås ska kollektivtrafiken utgöra ett attraktivt och självklart val för alla resenärer. Det ska vara lätt att leva utan bil". Det innebär t.ex.

- ▶ Planeringen ska prioritera kollektivtrafiken.
- ▶ God tillgång till kollektivtrafik prioriteras vid lokalisering av kompletterande bebyggelse såväl inom tätorten Västerås som i serviceorterna.
- ▶ Kollektivtrafiknätet utvecklas i takt med framtida bebyggelseutveckling.
- ▶ God framkomlighet för kollektivtrafiken säkerställs i kollektivtrafikstråken.
- ▶ Alla viktiga målpunkter ska nås med kollektivtrafik - "Tänk spår - kör buss!

Det är ett pågående arbete i Västerås stad med att ta fram en ny översiktsplan. Kommunfullmäktige förväntas anta planen i slutet av år 2024.

## 4.4 Trafikplan

Trafikplan 2026 antogs av kommunfullmäktige 2014. Trafikplanen beskriver en önskvärd utveckling, med grund i hur transportsystemet i Västerås ser ut idag (2013). Trafikplanen sammanfattar utgångspunkter, planeringsprinciper och framtidsvisioner för trafiken i Västerås. Ett syfte med planen är att öka kollektivtrafikens, gångtrafikens och cyklingens andel av trafikarbetet.

Målet är att de tillkommande resorna i Västerås mellan år 2011 och 2026 ska ske med gång, cykel och kollektivtrafik medan mängden biltrafik ska hållas på dagens nivå. Antalet bussresenärer bedöms fördubblas och cykeltrafiken bedöms öka med ca 40 %. Mängden biltrafik totalt sett ska hållas på 2011 års nivå. Per person kommer bussresandet att öka med ca 70 % och cyklingen med ca 20 % medan antalet bilresor per person behöver minska med 15 % för att nå det övergripande målet.

De strategier som redovisas i trafikplanen är de från översiktsplanen som har bäring på trafik och utformningen av gator, torg och platsbildningar samt kompletterande strategier. De gäller följande strategier i översiktsplanen:

- ▶ Attraktiv regionstad.
- ▶ Bygg staden inåt.
- ▶ City - mötesplats för alla.
- ▶ Kulturarv och utveckling i samklang.
- ▶ Livskraftig landsbygd med starka serviceorter ▶ Enkelt att gå och cykla.
- ▶ Kollektivtrafiknätet som ryggrad.

De kompletterande strategierna är; tillgänglighet på lika villkor, trygghet och trafiksäkerhet och minskad miljö- och klimatpåverkan från trafiken.

Intentionen i trafikplanen är att trafikplanens strategidel ska följas upp med "en samlande handlingsplan för trafiken, som samlar upp behovet av åtgärder utifrån bl.a. befintliga handlingsplaner". I förstudien har det framgått att det inte finns en handlingsplan eller kollektivtrafikplan för den allmänna kollektivtrafik som staden ansvarar för.

## 4.5 Framtidens kollektivtrafik

Mot bakgrund av att Västerås växer som stad och därmed också transportbehovet har med start 2017 uppdraget "Framtidens kollektivtrafik i Västerås" bestående av fyra deluppdrag genomförts. Delprojekten 2-4<sup>2</sup> redovisade under 2018 till kommunstyrelsen och delprojekt 1 i slutet av 2019. Slutrapporten från delprojekt 1 utgör ett kunskapsunderlag för vidare arbete med hur Västerås stad och region Västmanland bör resonera för att möta framtiden och kunna erbjuda ett hållbart transportsystem i en växande stad och region.

Kommunfullmäktige beslöt den 5 december 2019 i samband att den övergripande utredningen (delprojekt 1) rapporterades att byggnadsnämnden ges i uppdrag att i samarbete med tekniska nämnden utreda de fysiska och ekonomiska planeringsförutsättningarna för kollektivtrafikens behov i en växande kommun och dess kommundelar. Utredningsarbetet drivs med stöd av en projektgrupp där representanter för staden och regionen ingår. Olika lösningar bl.a. BRT (Bus Rapid Transit) och spårväg kommer att belysas i utredningen. Utredningen förväntas bli färdig under första kvartalet 2023 och ligga till grund för ett kommande inriktningsbeslut.

---

<sup>2</sup> Delprojekt 2 Framkomlighet, delprojekt 3 Elbussar och delprojekt 4 Bussdepå.



## 4.6 Riktlinjer och taxor

### 4.6.1 Riktlinjer för färdtjänst och riksfärdtjänst

Tekniska nämnden beslutade den 15 februari 2017 om riktlinjer för färdtjänst. Riktlinjerna anger generella föreskrifter och villkor för färdtjänstens utformning och servicenivå. Grundförutsättningen för att få anlita färdtjänst är att ett färdtjänstillstånd beviljats efter behovsprövning.

Av riktlinjerna framgår kriterier för färdtjänst, prövning av tillstånd, tillståndets omfattning område för färdtjänst och övriga villkor.

Omsorgsresor som bl.a. avser resor för färdtjänstberättigad till daglig verksamhet, med insats enligt lag om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) samt resor för vuxna till social dagvård, vilka omfattas av insatser enligt socialtjänstlagen (SOL) jämföras taxemässigt med övriga arbetsresor.

Vid samma datum som ovan beslutade också tekniska nämnden om riktlinjer för riksfärdtjänst. Riktlinjerna behandlar grunderna för riksfärdtjänst, prövning av tillstånd och kompletterande regler.

Egenavgifter för färdtjänst beslutas av kommunfullmäktige i Västerås och avgiften för resa med riksfärdtjänst regleras genom regeringens förordning om egenavgifter (1993:1148).

### 4.6.2 Taxor för allmän kollektivtrafik

Västerås stad beslutar om taxor (avgifter) för den inomkommunala allmänna kollektivtrafiken. Senast beslutade kommunfullmäktige om taxorna för den allmänna kollektivtrafiken den 26 november 2020. Bakgrunden var att tekniska nämnden hade fått i uppdrag att se över egenfinansieringen av stadsbusstrafiken i syfte att öka egenfinansieringsgraden. Taxeförändringen beräknades medföra 3,5 mnkr i ökade intäkter vid en normalnivå på resandet.

## 4.7 Bedömning

Intentionen är att planering av all kollektivtrafik ska i möjligaste mån utgå från de mål och strategier som sätts upp i trafikförsörjningsprogrammet. Vår tolkning är att i den meningen har trafikförsörjningsprogrammet en övergripande styrande funktion för hur kollektivtrafiken i Västerås utformas. Enligt trafikförsörjningsprogrammet ska målmodellen följas upp med ett antal indikatorer som kan mätas (dock ej marknadsandel) på kommunnivå. I förstudien har vi inte identifierat att det finns sammanställda mätningar avseende kollektivtrafiken i Västerås stad. I förhållande till baskraven finns indikatorer som ska följas upp. Vi har inte heller noterat att det finns en sådan sammanställd uppföljning för kollektivtrafiken i Västerås stad.

Dagens system för allmän kollektivtrafik i Västerås stad har sin utgångspunkt från SmartKoll och det beslut som kommunfullmäktige fattade i slutet av 2011 om genomförandet med start i augusti 2013. Det systemet för kollektivtrafik har därefter utvecklats över åren genom beställningar av trafikförändringar.

Översiktsplan 2026 beskriver de långsiktiga grunddragen för hur den fysiska miljön i kommunen ska utvecklas och bevaras. Kommunens översiktsplan består av ett antal delar, fördjupningar och strategier. En av strategierna för en hållbar utveckling utgörs av "Kollektivtrafiken som ryggrad". Ett antal åtgärder redovisas som ska bidra till att kollektivtrafiken utgör ett attraktivt och självklart val för alla resenärer. För närvarande pågår ett arbete för att ta fram en ny översiktsplan.

Trafikplanen som antogs 2014 har ett syfte att öka kollektivtrafiken, cykel- och gångtrafiken andel av resandet. Alla tillkommande resor mellan 2011 och 2026 ska enligt målet ske med gång, cykel och kollektivtrafik. Avsikten var att strategidelen skulle följas upp med handlingsplaner för trafiken. Någon handlingsplan för kollektivtrafik har inte tagits fram. Enligt vår bedömning är det en brist att det inte har tagits fram en handlingsplan eller program för hur kollektivtrafiken ska bidra till ovanstående mål i trafikplanen. Det övergripande målet behöver för kollektivtrafiken bryts ned i

delmål för ökat antal påstigande, framkomlighet, trygghet, tillgänglighet, nöjdhet m.fl. tillsammans med att åtgärder och insatser för att nå målet tas fram.

En iakttagelse i förstudien är att vi inte har kunna notera att det förekommer någon uppföljning av kollektivtrafiken i förhållande till översiktsplanens intentioner och trafikplanens mål och strategier. Enligt vår bedömningen är det en brist.

En reflektion är att styrkedjan kan kortas ned om översiktsplanen innehåller t.ex. trafikstrategi, kollektivtrafikstrategi m.fl. så kan översiktsplanens strategier konkretiseras bl.a. i ett kollektivtrafikprogram och andra trafikprogram. Kollektivtrafikprogrammet bör då vara inriktat på åtgärder som ska leda till att översiktsplanens mål inom området uppnås.

Hur kollektivtrafiken i Västerås stad ska utvecklas i framtiden kommer att avgöras genom det inriktningsbeslut som sannolikt blir följden av kommunfullmäktiges utredningsuppdrag avseende förutsättningar för kollektivtrafiken i en växande kommun.

De riktlinjer som tekniska nämnden beslutat om avseende färdtjänst och riksfärdtjänst är vägledande för prövning av tillstånd och färdtjänstens servicenivå.

## 5 Ansvar och organisation

### 5.1 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglementet för den översiktliga strategiska planeringen av mark, vatten, trafik, bostäder och vattenförsörjning.

Kommunfullmäktige beslutade om nya reglementen för stadens nämnder den 1 december 2022. De nya reglementena gäller fr.o.m. den 1 januari 2023. Ovanstående ansvar för kommunstyrelsen har i det nya reglementet omarbetats till ett antal punkter varav den som rör trafik uttrycks på följande sätt:

- ▶ Övergripande ansvar för strategisk transportinfrastruktur.

### 5.2 Tekniska nämnden

Av tekniska nämndens reglemente följer ansvaret för kollektivtrafik och de därmed tillhörande uppgifter som åvilar staden. I reglementet förtydligas detta ansvar till att gälla ansvar för beställning av inomkommunal trafik, samt medverkan vid upprättande av trafikförsörjningsplaner rörande linjesträckningar, trafikeringstider och turtäthet. Nämnden ansvarar vidare för de uppgifter som åvilar kommunen enligt lag om färdtjänst. Ytterligare ett ansvar gäller båttrafik till öarna i Mälaren.

I det reglemente som gäller för nämnden från och med 1 januari 2023 anges att tekniska nämnden ansvarar för kommunens uppgifter:

- ▶ Avseende de kollektivtrafikfrågor som ankommer på kommunen.
- ▶ Enligt lag om färdtjänst,

Ansvaret för båttrafik till öarna i Mälaren omformuleras till att nämnden får bedriva båttrafik i Mälaren. (Detta då nämnden idag varken själv bedriver eller av andra beställer båttrafik).

#### 5.2.1 Teknik och fastighetsförvaltningen

Nämndens ansvar för kollektivtrafik och färdtjänst hanteras inom teknik- och fastighetsförvaltningens enhet för gata och park. Enheten för gata- och park ansvarar bland annat för översiktlig planering, kollektivtrafik, projektering, byggande samt drift och underhåll av gator, parker, gatubelysning, tekniska system och vinterväghållning. Inom gatu- och parkenheten ansvarar avdelningschefen för gata och park för kollektivtrafik. Dessutom finns inom avdelningen en tjänst som är inriktad

på infrastruktur- och framkomlighetsfrågor avseende kollektivtrafiken. En controller svarar för ekonomistödet.

### 5.3 Ansvar i övrigt för kollektivtrafik och trafik inom staden.

Under byggnadsnämnden på stadsbyggnadsförvaltningen finns tre tjänster som trafikplanerare som arbetar med översiktlig fysisk planering och strategiska utredningar på ett övergripande och långsiktigt plan. Trafikplanerarna är bland annat involverade i framtagandet av en ny översiktsplan och övergripande planprogram och detaljplaner.

En av trafikplanerarna arbetar med kommunfullmäktiges uppdrag till byggnadsnämnden att i samarbete med tekniska nämnden utreda fysiska och ekonomiska förutsättningarna för kollektivtrafikens behov i en växande kommun. Uppdraget är en konsekvens av det tidigare arbetet med att utredning om "Framtidens kollektivtrafik".

På stadsledningskontoret finns en tjänst som samhällsbyggnadsstrateg som bl.a. bevakar stadens intressen när det gäller den regionala trafikinfrastrukturen. Arbetet omfattar samtliga trafikslag inom transportsystemet.

Ansvar för skolskjutsar inom förskola, grundskola eller grundsärskola har förskole- respektive grundskolenämnden. För elevresor för gymnasieelever och skolskjutsar för elever i gymnasiesärskolan har utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden.

### 5.4 Bedömning

Enligt reglementet ansvarar tekniska nämnden för kollektivtrafik och därtill tillhörande uppgifter som åvilar staden. I reglementet klargörs att i ansvaret ingår beställning samt medverkan i upprättande av trafikförsörjningsplaner (rörande linjesträckning), trafikeringstider och turtäthet. Tekniska nämnden för de uppgifter som kommunen har enligt lag om färdtjänst. Ansvaret för uppgifter enligt lag om riksfärdtjänst finns inte med i nämndens reglemente.

Vad som ingår i ansvaret för kollektivtrafik och därtill hörande uppgifter är inte tydligt. Har tekniska nämnden även ett ansvar för utveckling av den inomkommunala kollektivtrafiken i enlighet med t.ex. översikts- och trafikplan och i förhållande till kollektivtrafikmyndighetens trafikförsörjningsprogram. Av kommunstyrelsens reglemente framgår bl.a. ett ansvar för översiktlig strategisk planering av bl.a. trafik. Enligt vår uppfattning är det inte tydligt vad ansvaret för översiktlig strategisk planering av trafik innebär när det gäller kollektivtrafik. I den pågående utredningen om framtidens kollektivtrafik har kommunstyrelsen inte något ansvar eller roll. Ansvaret för utredningen ligger i huvudsak på byggnadsnämnden.

Reglementena för kommunstyrelsen och tekniska nämnden som gäller fr.o.m. 2023 bidrar inte till en ökad tydlighet vad gäller ansvaret för kollektivtrafik.

Byggnadsnämnden har ett fortsättningsuppdrag från den tidigare utredningen om framtidens kollektivtrafik. Något specifikt ansvar i byggnadsnämndens reglemente för planering och utveckling av kollektivtrafiken har inte framgått.

Ansvar på tjänstepersonsnivå för kollektivtrafik inom teknik- och fastighetsförvaltningen ingår som en del i det samlade ansvaret för avdelning gata och park. Förvaltningens organisation för kollektivtrafik är i första hand dimensionerad för att förvalta det inomkommunala systemet för kollektivtrafik. En högre ambitionsnivå vad gäller utveckling, beställning och uppföljning av kollektivtrafiken förutsätter med stor sannolikhet ett utökat behov av personella resurser.

Vår sammantagna bedömning är att det är otydligt inom staden vem som har vilket ansvar för utveckling av kollektivtrafiken i enlighet med översikts- respektive trafikplanen.

## 6 Styrning av kollektivtrafik

### 6.1 Bakgrund - pandemins påverkan på kollektivtrafiken

Kollektivtrafiken är ett av de färdmedel som drabbats hårdast av coronapandemin. Samtidigt som kollektivtrafikresandet rasat har utbudet legat kvar på samma nivå som 2019. Konsekvensen har blivit mycket stora intäktsförluster. Kollektivtrafikens marknadsandel 2021 var 20 procent av resorna med motordrivna fordon. Andelen ligger på en avsevärt lägre nivå jämfört med före pandemin. Då var marknadsandelen 32 procent (2019). Under 2022 visar dock statistik från Kollektivtrafikbarometern att marknadsandelen för kollektivtrafiken börjar återgå till värden i nivå med före pandemin.

Under 2020 skedde fr.o.m. mitten av april en reducering av trafiken i Västerås i form av att service-linjerna 11-13 ställdes in. Åtgärden vidtogs i syfte att hela trafiksystemet skulle fungera under pandemin.

Statistik över resandet framgår av Bilaga 1.

### 6.2 Tekniska nämndens verksamhetsplan 2022

Av nämndens verksamhetsplan 2022 framgår att pandemin har inneburit att resandet inom kollektivtrafiken har minskat med ca 30 procent samtidigt som kollektivtrafiken i princip har körts med normal kapacitet. Konsekvensen har blivit att biljettintäkterna minskat samtidigt som kostnader för trafiken har varit oförändrade. Under andra halvåret 2021 har det enligt verksamhetsplanen noterats en återhämtning som förväntas fortsätta under 2022.

I december 2021 startar busslinjer till Gäddeholm och till Öster Mälarstrand och under 2022 i mars startar en ny servicelinje samtidigt med ett nytt upplägg för flextrafiken. Under 2022 ska arbetet med infrastrukturåtgärder fortgå för en förbättrad framkomlighet och arbetet med att tillgänglighetsanpassa hållplatser.

För kollektivtrafik redovisas nämndens nyckeltal "Resenärer som är nöjda med kollektivtrafiken (andel procent)" inom det övergripande målet "Vi har nöjda kunder". Nämndens mål är 80 procent nöjda resenärer. Utfallet 2019 var 73 procent nöjda resenärer. I verksamhetsplanen ingår också ett följekort med mått, varav tio avser kollektivtrafik (måttan framgår under avsnitt 6.3.2 Verksamhetsberättelse 2021).

Under ekonomiavsnittet lyfter nämnden fram att kostnader för allmän kollektivtrafik, färdtjänst och omsorgsresor är mycket svåra att påverka. Kostnaderna för kollektivtrafiken bedöms som till största delen fasta. Tekniska nämnden har enligt verksamhetsplanen reserverat 25 mkr för ett tillkommande underskott 2021 i den allmänna kollektivtrafiken.

Av intervju har framgått att dokumenterade riskanalyser inte har upprättats avseende den kollektivtrafik som nämnden ansvarar för.

### 6.3 Beställning och dialog med kollektivtrafiknämnden

#### 6.3.1 Strategisk regional beredning

Vid den strategiska regionala beredningens möten ingår kollektivtrafik som en av punkterna. Av protokollen från beredningens möten 2022 är det i första hand aktuell information om kollektivtrafiken som hanteras. Exempel på vad som avhandlats är tidplanen och förutsättningar för rambudgeten 2023, kollektivtrafikens intäktsutveckling, översyn av planeringsprinciperna, kostnadsläget, tågtrafiken m.m.

### 6.3.2 Möten och dialog med regionen

Ansvarig för kollektivtrafiken inom teknik- och fastighetsförvaltningen har veckovisa avstämningar med representanter för kollektivtrafiknämnden. Av intervju framgår uppfattningen att dialogen kring den dagliga verksamheten fungerar väl.

När det gäller formerna för möten kring den särskilda kollektivtrafiken kommer de att utvecklas.

### 6.3.3 Beställning och rambudget

Den beställning som tekniska nämnden gör av allmän kollektivtrafik är inte formaliserad i den meningen att en dokumenterad beställning upprättas och fastställs av tekniska nämnden. I praktiken avser de beställningar som görs mellan åren av trafikförändringar i förhållande den trafik som redan körs. Beställningarna förmedlas till kollektivtrafiknämnden i samband med de möten som hålls inför framtagandet av förslaget till rambudget. Avseende färdtjänst och omsorgsresor görs ingen direkt beställning utan omfattningen av resorna och därmed nettokostnaderna är en konsekvens av gällande riktlinjer för färdtjänstresor och av regionen tecknade trafikavtal.

Kollektivtrafikförvaltningen påbörjade arbetet med rambudget 2022 under hösten 2020. Besked om eventuella trafikförändringar skulle lämnas till kollektivtrafikförvaltningen senast under januari 2021. För Västerås var följande trafikförändringar aktuella inför 2022; Linje 14 mellan Eriksborg - Bäckby - Centrum - Sjukhuset - Norra Haga, linje 15 mellan Öster Mälarstrand och Centralen och linje 25 mellan Gäddeholm - Västerås. Linje 33 (Gäddeholm - Irsta) läggs ned.

Kollektivtrafiknämnden antog rambudgeten 2022 för allmän kollektivtrafik den 18 maj 2021. Tidigare under mars/april hade kollektivtrafikförvaltningen kommunicerat preliminär rambudget bl.a. genom ett möte med ansvariga för kollektivtrafik inom teknik- och fastighetsförvaltningen. Tekniska nämnden "bekräftade" rambudgeten genom beslut den 22 april 2021 om att godkänna planeringsunderlag 2022-2025.

Tabell 1 - Rambudget 2022, kr

	Kostnad	Intäkt	Netto
Allmän kollektivtrafik	313 267 900	129 159 000	184 108 900
Färdtjänst & omsorgsresor			60 200 000
<b>Summa</b>	<b>313 267 900</b>	<b>129 159 000</b>	<b>244 308 900</b>

I förutsättningarna för rambudgeten 2022 var en antagen total kostnadsökning för trafiken med 2 procent och med ytterligare 1 procent avseende elinvestering. Vid beräkning av intäkterna var beräkningsgrunden:

- ▶ Utfall 2020.
- ▶ Uppräkning med LPIK 2,9 procent 2021 och 2,1 procent 2022.
- ▶ Tillägg bidrag från Trafikverket avseende intäktsbortfall 2021.
- ▶ Tillägg ersättning från Västerås avseende intäktsbortfall.

För färdtjänst och omsorgsresor gjordes en uppräkning med 2,1 procent (LPIK). För den särskilda kollektivtrafiken beräknas en preliminär budget under våren som fastställs under hösten.

Kollektivtrafiknämndens förslag till rambudget för allmän kollektivtrafik 2023 presenterades i mars 2022. Kostnaden eller priset hade beräknats utifrån de förutsättningar som gällde innan kriget i Ukraina inleddes. Tekniska nämnden beslutade den 19 maj 2022 om att överlämna planeringsunderlag 2023-2026 i vilket rambudgeten för 2023 ingick, utan politiskt ställningstagande, till kommunstyrelsen för vidare behandling. Kollektivtrafiknämnden fastställde trafikrambudgeten den 19 maj 2022.

Den av regionen föreslagna rambudgeten från våren 2022 avseende 2023 framgår nedan:

Tabell 2 - Rambudget 2023, kr

	Kostnad	Intäkt	Netto
Allmän kollektivtrafik	325 357 000	131 268 000	194 089 000
Färdtjänst & omsorgsresor			62 900 000
<b>Summa</b>	<b>325 357 000</b>	<b>131 268 000</b>	<b>256 989 000</b>

Antagandet om uppräkningsmedförde en total kostnadsökning för stadstrafiken med 4,4 procent. Det kan noteras att den budgeterade självfinansieringsgraden är 41 procent. Vid beräkning av intäkterna var beräkningsgrunden:

- ▶ Utfall 2021.
- ▶ Tillägg bidrag från Trafikverket avseende intäktsbortfall.
- ▶ Tillägg ersättning från Västerås avseende intäktsbortfall.
- ▶ Ingen taxeökning för biljettintäkter 2022. Skolkort räknas upp med LPIK 2,1 procent.
- ▶ Uppräkning taxeökning för 2023 med LPIK 3,8procent 2021 och 2,1 procent 2022

Enligt överenskommelse skulle påverkan av kriget i Ukraina regleras i särskild ordning. I granskningen har vi inte tagit del av överenskommelsen. Framför allt har drivmedelspriset ökat sedan rambudgeten togs fram. I överenskommelsen mellan VAFAB Miljö och Svealandstrafiken har priset på VAFAB:s externt köpta biogas som motsvarar 55 procent av biogasen ökat kraftigt. De nya priserna gäller från och med 8 juni 2022 och t.o.m. 7 juni 2023. Enligt regionen innebär det att priset per kilometer ökar med 18,2 procent för Västerås stad. För Västerås innebär det reviderade förslaget att nettorambudgeten 2023 ökar från 194,1 mnkr till 259,4 mnkr, d.v.s. en höjning med 65,3 mnkr. Teknik- och fastighetsförvaltningens förslag är till nämnden blev att beslutad ram 2023 ligger fast. Regionens ökade kostnader 2023 p.g.a. omvärldsläget som staden enligt avtalet ska finansiera ska faktureras separat, med specifikation och frekvens utifrån överenskommelse mellan staden och regionen. Nämnden beslöt vid sitt sammanträde den 15 december 2022 i enlighet med förvaltningens förslag.

## 6.4 Nämndens uppföljning av kollektivtrafiken

### 6.4.1 Fakturering och rapportering från kollektivtrafiknämnden

Region Västmanland fakturerar månadsvis för dels allmän kollektivtrafik, dels för färdtjänst, omsorgsresor och flextrafik. Från och med juni månad 2021 görs också en tilläggsfakturering månadsvis för ökade drivmedelspriser.

För allmän kollektivtrafik fakturerar regionen per månad 1/12 av rambudgeten för 2022. Fakturan för december 2022 skickades den 10 november. I samband med fakturan redovisar inte kollektivtrafiknämnden faktiskt utfall för kostnader och intäkter. Däremot lämnas en månadsrapport som visar antalet påstigande per månad och ackumulerat per linje och totalt. Enligt uppgift hanteras avvikelser på så sätt att de läggs till nästnåsta års rambudget. Från och med juni månad 2022 görs en särfakturering med anledning av de ökade drivmedelspriserna. De ökade kostnaderna för drivmedel per linje och totalt framgår att månadsrapporteringen från regionen. Den huvudprincip som har tillämpats när det gäller avvikelser inom allmän kollektivtrafik är att en avräkning har gjorts mot nästnåstkommande rambudget.

Även när det gäller färdtjänst, omsorgsresor och flextrafik faktureras 1/12 av rambudgeten per månad (flextrafik ingår i budgeten för färdtjänst). Till skillnad från allmän kollektivtrafik lämnas en månadsrapport som redovisar månadens ekonomiska utfall d.v.s. för både kostnader och intäkter samt det ackumulerade utfallet. I rapporten ingår även fördelade kostnader. Av månadsrapporten för november framgår ett ackumulerat underskott på ca -1,6 mnkr. Avvikelser hanteras genom avräkning

mot nästa års rambudget. En iakttagelse är att t.o.m. november 2022 så motsvarar de fördelade kostnaderna 18 procent av de totala kostnaderna.

Undantag från principen att avräkna avvikelser mot rambudget har gjorts 2020 och 2021 i och med att tekniska nämnden lämnade extra ersättning i samband med bokslut p.g.a. pandemirelaterad minskning av resandet som medförde betydligt lägre biljettintäkter. Under 2022 får också region fakturera extra för ökade drivmedelskostnader, vilket även kommer att gälla under 2023. Fram t.o.m. november 2022 har ca 12,4 mnkr faktureras extra för drivmedel.

Fyra gånger per år görs en avstämning med regionen avseende ekonomin. Vid dessa tillfällen presenterar regionen statistik och ekonomisk redovisning. Varje månad rapporterar regionen statistik över resande för kollektivtrafiken.

#### 6.4.2 Verksamhetsberättelse 2021

Det ekonomiska utfallet 2021 för kollektivtrafiken resulterade i en budgetavvikelse på -17,9 mnkr.

Tabell 3 - Utfall kollektivtrafik 2021, mnkr

Verksamhet	Utfall	Budget	Avvikelse
Kollektivtrafik	194,2	174,5	-19,7
Båttrafik	0,2	0,4	0,2
Färdtjänst	30	30,9	0,9
Omsorgsresor	25,7	26,4	0,7
<b>Totalt</b>	<b>250,1</b>	<b>232,2</b>	<b>-17,9</b>

I årets utfall ingår en extra ersättning till region Västmanland för minskade biljettintäkter inom allmän kollektivtrafik under 2021 om 22,8 mnkr. För färdtjänst- och omsorgsresorna har nämnden genom slutreglering med regionen fått en återbetalning om knappt 2,6 mnkr för 2021.

Under uppföljning av mål i verksamhetsberättelsen redovisas utfallet för nyckeltalet "Resenärer som är nöjda med kollektivtrafiken". Som jämförelse redovisas motsvarande uppgift från kollektivtrafiknämndens årsredovisningar.

Tabell 4 - Nöjda resenärer

Nyckeltal	2021	2020	2019	Mål 2021
Nöjda resenärer, kollektivtrafiken, TN	64%	69%	73%	80%
Nöjda resenärer, kollektivtrafiken, KTN	64%	69%	71%	76%

Kollektivtrafiknämnden (KTN) hade tidigare, innan 2021, målet att 80 procent av resenärerna inom allmän kollektivtrafik skulle vara nöjda. Kundnöjdheten mäts genom Kollektivtrafikbarometern som är en branschgemensam kvalitets- och attitydundersökning som drivs och utvecklas av Svensk Kollektivtrafik. I kollektivtrafikbarometerns årsrapport 2021 anges 63 procent av resenärerna i Västmanland var nöjda.

Det framgår inte av nämndens årsredovisningen om nyckeltalet reflekterar nöjdheten i Västerås stads inomkommunala kollektivtrafik eller om det avser resenärer i den allmänna kollektivtrafiken i region Västmanland. Något nyckeltal med målvärde för resenärers kundnöjdheten avseende färdtjänst- och omsorgsresor har inte tekniska nämnden beslutat om. Det kan dock nämnas att kollektivtrafiknämnden har mål för serviceresor (färdtjänst, omsorgsresor och sjukresor).

I verksamhetsberättelsen redovisas också uppföljning av följekortet. Nedan framgår de följemått som avser kollektivtrafik.

Tabell 5 Följemått - Kollektivtrafik - Verksamhetsberättelse 2021

Mått	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020	Utfall 2021
Nyttjade färdtjänstillstånd, andel (%)	67%	43%	21%	37%
Färdtjänstresor, antal	84 871	93 101	59 419	73 318
Färdtjänstillstånd, antal	4 163	3 335	3 351	3 421
Nyttjade färdtjänstillstånd, antal	2 801	1 427	688	1 268
Omsorgsresor, antal	116 676	122 966	63 859	74 844
Resor med flexlinjen, antal	7 648	4 366	2 242	3 526
Resandeutvecklingen i kollektivtrafiken, andel (%)	99%	109%	30%	23%
Transportkostnad per färdtjänstresa, kr	223	174	247	227
Transportkostnad per omsorgsresa, kr	173	199	275	286
Transportkostnad per resa med flexlinjen, kr			436	328

Av ovanstående framgår att antalet resenärer eller påstigande i kollektivtrafiken inom Västerås stad inte är ett mått som nämnden följer.

En iakttagelse utifrån ovanstående följemått är att när det gäller färdtjänstillstånd minskade de mellan 2018 och 2019 med ca 20 procent från 4 163 till 3 335 tillstånd. Samtidigt minskade antalet nyttjade tillstånd med ca 50 procent från 2 801 till 1 427. Antalet färdtjänstresor ökade 2019 med 10 procent från 84 871 till 93 101 resor. Om antalet resor fördelas på antalet utnyttjade färdtjänstillstånd visar det sig att antalet resor i genomsnitt per nyttjat färdtjänstillstånd ökade från 30 resor 2018 till 65 resor 2019. Utfallet under 2020 och 2021 innebar i genomsnitt 86 respektive 58 resor per utnyttjat färdtjänstillstånd. Enligt uppgift har ingen analys av orsaken till ovanstående förändringar gjorts. Samtidigt kan det konstateras att det finns en bristande överensstämmelse mellan den statistik över färdtjänstresor, antal tillstånd och nyttjade färdtjänstillstånd som framgår av Trafikanalys årsrapporter jämfört med nämndens motsvarande följemått.

Utifrån ovanstående utfall avseende följemåtten för transportkostnaden<sup>3</sup> har vi gjort en jämförelse med kostnadsutfallet för åren 2020 och 2021. Om antalet resor multipliceras med angivna transportkostnader per resa blir den totala kostnaden 2020 33,2 mnkr och 39,2 mnkr 2021. De redovisade totala kostnaderna i boksluten för 2020 och 2021 är 48,3 mnkr respektive 56 mnkr. Om följekortets uppgifter är korrekta innebär det att övriga kostnader utöver transportkostnader (fördelade kostnader) utgör 31 procent 2020 och 30 procent och 2021 30 procent. Det kan jämföras med utfallet t.o.m. november 2022 då de fördelade kostnaderna utgör 18 procent.

### 6.4.3 Delårsrapport 1 2022

Enligt delårsrapporten följer kostnaderna för både allmän kollektivtrafik och färdtjänst-/resor den betalplan som har överenskommit med Region Västmanland. Regionen har dock förvarnat om att ökade bränslepriser p.g.a. världsläget, kan komma att resultera i att regionen kommer att ställa ökade ersättningskrav på staden i någon omfattning. Den prognos som görs i budgeten för helåret avseende allmän kollektivtrafik och färdtjänst/omsorgsresor är dock att ingen avvikelse kommer att inträffa.

### 6.4.4 Delårsrapport 2 2022

I delårsrapport 2 klargörs vad ökade bränslepriser kan komma att få för påverkan på nämndens kostnader för kollektivtrafik 2022. Region Västmanland har inför delårsbokslutet lämnat en prognos på att bränslekostnaderna för busstrafiken kommer att öka med 12 mnkr och med 2 mnkr för färdtjänst och omsorgsresor, d.v.s. med sammanlagt 14 mnkr. Den faktiska kostnaden utöver budgetram ska redovisas vid årsbokslut och nämnden har gjort en reservation i prognosen.

## 6.5 Bedömning

Nämndens styrning av kollektivtrafiken som den framgår av verksamhetsplan 2022 är enligt vår uppfattning begränsad. Nämnden har ett nyckeltal med målvärde avseende nöjda resenärer. Utifrån

<sup>3</sup> Avser färdtjänst-, omsorgs- och flexlinjeresor.



tekniska nämndens ansvar är det vår bedömning att styrningen och uppföljningen ska omfatta fler relevanta kvalitetsindikatorer eller nyckeltal. När det gäller nöjdhet så bör för allmän kollektivtrafik mål och uppföljning även avse invånarnas nöjdhet och för färdtjänst och omsorgsresor resenärernas nöjdhet. Andra faktorer som är relevanta för nämndens styrning är kollektivtrafikens framkomlighet i stadens vägnät, antalet påstigande i stadstrafiken, inställda turer, avgångar i rätt och självfinansieringsgrad.

Den beställning av kollektivtrafik (allmän) som nämnden gör är inte formaliserad i den meningen att en dokumenterad beställning upprättas som bekräftas i en överenskommelse (eller avtal) med kollektivtrafiknämnden. I praktiken förmedlas beställningen genom de samråd som genomförs med representanter för kollektivtrafiknämnden om kommande års eventuella trafikförändringar. Kollektivtrafiknämnden svarar i sin tur med ett förslag till rambudget. Rambudgeten förväntas sedan bekräftas av Västerås stad. För 2022 "godkände" nämnden rambudgeten genom att besluta om planeringsunderlaget 2022 och för 2023 överlämnades planeringsunderlaget till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande av nämnden. Enligt vår bedömning är inte ett godkännande av planeringsunderlaget att jämföras med en bekräftelse av kollektivtrafiknämndens rambudget. Ett problem i sammanhanget är att bekräftelsen av rambudgeten för kommande år förväntas ske innan kommunfullmäktige fastställt nämndens budget. Generellt gäller dock att den ordning för rambudgeten som beskrivs i avtalet mellan regionen och kommunerna inte följs.

Enligt vår uppfattning finns en otydlighet i hur den av kollektivtrafiknämnden fastställda rambudgeten ska hanteras. I avtalet regleras inte att och hur en årlig avräkning ska göras. I avtal om kollektivtrafik i Västmanland stipuleras att kommunerna till 100 procent ansvarar för det underskott som uppkommer för beställd trafik (allmän kollektivtrafik). Med hänvisning till hur avtalet är formulerat är det vår tolkning att Västerås stad ansvarar för det faktiska underskottet i den inomkommunala trafiken oavsett om rambudgeten reviderats eller inte på grund av inträffade prisförändringar. För regionen innebär det ett problem framför allt om stora prisökningar eller intäktsminskningar (p.g.a. ett minskat resande) sker efter det att rambudgeten fastställts i och med att regionen månadsvis fakturerar 1/12 av rambudgeten. De intäktsminskningar som skedde 2020 och 2021 hanterades på så sätt att Västerås stad för respektive år reglerade intäktsminskningen. Prisökningen för biogas fr.o.m. juni 2022 hanteras genom extra fakturering och på motsvarande sätt kommer konsekvensen av ökade drivmedelspriser att hanteras under 2023.

Vår bedömning är att det är brist i avtalet med regionen att det inte har reglerats att en avräkning ska göras mellan budgeterat och faktiskt underskott för allmän kollektivtrafik samt när och hur avräkningen ska göras. Det är också väsentligt enligt vår uppfattning att resultatet av en avräkning belastar rätt räkenskapsår. Om en avräkning görs mot kommande rambudget innebär det att resultatet av avräkningen belastar nästnasta år.

När det gäller kostnadsökningen 2023 och kollektivtrafiknämndens önskan om att revidering av rambudget 2023 så hade det inte varit möjligt för tekniska nämnden att godkänna den med mindre än att kommunfullmäktige hade godkänt en motsvarande ökning av nämndens budget. Nu beslöt nämnden att den förväntade ökningen 2023 av drivmedelskostnaden på 65 mnkr av kostnader för drivmedel får hanteras via separat fakturering. Det finns m.a.o. en risk att kollektivtrafikbudgeten kan komma att visa en avvikelse på -65 mnkr 2023. Enligt vår uppfattning måste nämnden vända sig till kommunfullmäktige för ett godkännande av att få redovisa en negativ avvikelse av motsvarande storlek 2023.

Den bedömning som nämnden gör i verksamhetsplanen för 2022 att kostnaderna är mycket svåra att påverka är relevant bl.a. med hänvisning till att enligt avtalet med regionen så finns ingen möjlighet efter bekräftad rambudget att minska volymen på den inomkommunala trafiken nästkommande år. Det innebär att minskningar av trafikvolymen inte är möjlig fr.o.m. ett och ett halvt år innan budgetåret. Enligt vår uppfattning är det ett oproportionerligt villkor. Därmed saknar nämnden möjlighet då negativa avvikelser prognosticeras att vidta trafikreducerande åtgärder som kan minska kostnaderna. Däremot är det möjligt att vidta åtgärder som t.ex. kan bidra till ett ökat antal nya betalande resenärer. Det bör dock uppmärksammas att enligt vad som framkommit i förstudien, så bekräftas i formell mening inte rambudgeten av nämnden.

Den "beställning" som avser den inomkommunala kollektivtrafiken omfattar ett per linje specificerat utbud av kollektivtrafik. Några andra krav eller villkor är inte förenade med beställningen. Nämnden beställer och finansierar samt tillhandahåller genom kollektivtrafiknämnden inomkommunal kollektivtrafik med ett definierat utbud. Vår bedömning är att tekniska nämnden därutöver också behöver rikta funktionskrav på den kollektivtrafik som beställs. Med funktionskrav menar vi t.ex. krav avseende resenärernas nöjdhet, trygghet, bemötande, punktlighet, ej utförd trafik m.m. I förstudien har vi inte tagit del av trafikavtal som kollektivtrafiknämnden upprättar med det delägda trafikföretaget Svelandstrafiken. Av den anledningen saknar vi kunskap om eventuella kvalitetskrav och incitament och viten som finns i trafikavtalet eller trafikavtalen. Vår uppfattning är att Västerås stad genom tekniska nämnden måste vara delaktiga i och ha inflytande över utformningen av trafikavtal för beställd trafik.

Kollektivtrafiknämnden fakturerar 1/12 per månad av rambudgeten för allmän kollektivtrafik och särskild kollektivtrafik. I samband med faktureringen bifogas inte uppgifter om den senaste månadens och ackumulerat utfall för kostnader och intäkter. Däremot lämnas uppgifter om antalet påstigande per månad och ackumulerat. Enligt vår uppfattning borde den "preliminära" fakturering som görs i förskott succesivt avräknas mot det faktiska utfallet.

För färdtjänst och omsorgsresor bifogas det faktiska utfallet för kostnader och intäkter som underlag till faktureringen.

I tekniska nämndens verksamhetsberättelse 2021 redovisas det ekonomiska utfallet för kollektivtrafiken, andelen nöjda resenärer (allmän kollektivtrafik) och följemåtten. När det gäller redovisningen av nöjdheten framgår det inte om den avser resande inom kollektivtrafiken i Västerås stad eller om den avser kollektivtrafiken i Västmanland. Ett konstaterande är att utfallet 2021 ligger på en nivå betydligt under målvärdet. Utfallet av nyckeltalet presenteras utan avvikelseanalys med förslag till åtgärder. Enligt vår bedömning är det en brist. Nämnden saknar dessutom nyckeltal för nöjdheten med målvärden för färdtjänsten. Vår bedömning är att nämnden behöver fastställa fler relevanta målsatta nyckeltal för allmän och särskild kollektivtrafik.

Det är i sig positivt att nämnden har ett antal följemått för kollektivtrafiken. Noterbart är dock att det saknas följemått för antalet påstigande inom stadstrafiken i Västerås. Vi har också konstaterat förhållandevis stora förändringar av antalet nyttjade färdtjänststillstånd och en förhållandevis stor minskning av antalet färdtjänststillstånd mellan 2018 och 2019. Förändringarna har inte blivit föremål för analys. Det finns också en bristande överensstämmelse mellan motsvarande mått i den årliga statistik om färdtjänst och riksfärdtjänst som Trafikanalys publicerar. Av detta skäl kan det att ifrågasättas om lämnade uppgifter i verksamhetsberättelsen har kvalitetssäkrats.

Från nämndens delårsrapporter 2022 framgår i huvudsak åiterrapportering av det ekonomiska utfallet med helårsprognos. Av delårsrapporten framgår inte att nämnden gjort någon analys för att identifiera åtgärder för att öka resandet i den allmänna kollektivtrafiken. De tidigare restriktionerna p.g.a. pandemin togs bort i början av februari 2022. Enligt vår uppfattning är det en viktig förutsättning för att resenärer ska återkomma till kollektivtrafiken att åtgärder vidtas som kan underlätta återkomsten.

## 7 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas kortfattade svar på de revisionsfrågor som har ingått i förstudien.

Fråga	Svar
Är roll- och ansvarsfördelning avseende kollektivtrafik tydlig och ändamålsenlig mellan staden och regionen?	Delvis. När det gäller den inomkommunal allmänna kollektivtrafiken är det tekniska nämnden som ansvarar för att beställa trafiken och finansiera underskottet. Regionen ansvarar för att beställd trafik genomförs. Av avtalet med regionen följer att kommunerna ska beredas ett stort inflytande över den trafik

Fråga	Svar
	de beställer. Enligt vår uppfattning är det oklart vad ett stort inflytande innebär och hur det ska säkerställas. Vad som ingår i att beställa trafik är inte närmare definierat i avtalet mellan kommunerna och regionen. För närvarande beställer nämnden ett utbud av allmän kollektivtrafik. Vår bedömning är att beställningen även ska omfatta kvalitetskrav på trafikeken.
Finns ändamålsenliga och uppdaterad styrdokument och riktlinjer i arbetet, med avseende på de delar av kollektivtrafiken som staden ansvarar för?	Delvis. Det finns övergripande styrdokument i form av t.ex. översiktsplan och trafikplan. Ett arbete pågår med att ta fram en ny översiktsplan. Trafikplanen antogs 2014 och har därefter inte uppdaterats. Det saknas en handlingsplan/handlingsprogram för kollektivtrafiken. Sammantaget är bedömningen att det inte finns tillräckligt ändamålsenliga styrdokument. För färdtjänst och riksfärdtjänst finns riktlinjer beslutade av tekniska nämnden 2017.
Genomförs dokumenterade riskanalyser inom verksamhetsområdet?	Nej. Enligt vad som framkommit i förstudien har inte riskanalyser gjorts med avseende på kollektivtrafiken.
Sker en tillräcklig uppföljning och återrapportering avseende stadens ansvar rörande kollektivtrafik?	Nej, inte enligt vår bedömning. Den uppföljning som görs utgår i huvudsak från vad kollektivtrafiknämnden lämnar för rapportering. I nämndens delårsrapporter så redovisas ekonomiskt utfall i förhållande till budget tillsammans med prognos. Nöjdheten i den allmänna kollektivtrafiken tillsammans med ett antal följemått framgår av nämndens verksamhetsberättelse. Följemåtten speglar antalet resor i den särskilda kollektivtrafiken, omfattning av och användning av färdtjänstillstånd och transportkostnaden per resa. Kollektivtrafiknämnden redovisar förlöpande antalet påstigande i den allmänna kollektivtrafiken. Nämnden följer inom särskild kollektivtrafik inte upp resenärernas nöjdhet med resorna och handläggning. Andra områden som inte följs upp är inställda turer, avgångar i rätt tid, självfinansieringsgrad, kapacitetsutnyttjandet. Det har inte framgått att en uppföljning av kollektivtrafiken görs i förhållande till trafikplanens mål.
Vidtas åtgärder vid avvikelser från leverans enligt avtal?	De avvikelser som har framkommit gäller ekonomin. Under pandemin minskade resandet kraftigt vilket medförde lägre biljettintäkter och ökade nettokostnader. Servicelinjerna 11-13 ställdes in under våren 2020. Åtgärden vidtogs dock inte primärt för att minska kostnaderna. Det har inte framgått i förstudien att avvikelser i övrigt har identifierats.

Västerås den 16 januari 2023

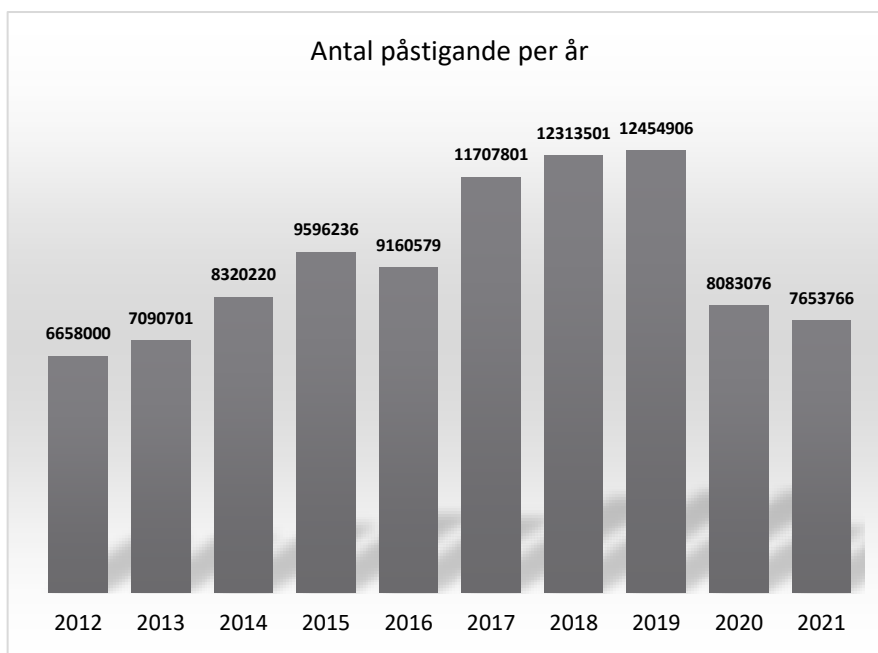
Gunnar Uhlin  
EY

## Bilaga 1 - Statistik över resandet

### Resor inom kollektivtrafiken i Västerås stad

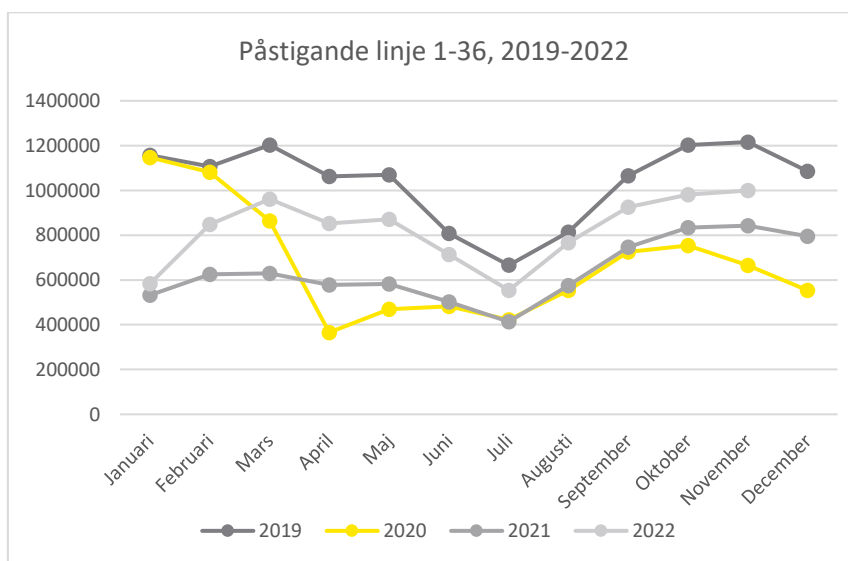
I nedanstående tabell framgår hur antalet påstigande inom den allmänna kollektivtrafiken i Västerås har utvecklats under perioden 2012 till 2021. Den s.k. pandemieffekten är tydlig under åren 2020 och 2021.

Figur 4 - Antal påstigande i allmän kollektivtrafik i Västerås stad



Antalet påstigande t.o.m. november 2022 uppgår till 9,058 miljoner, vilket indikerar att för 2022 kan antalet påstigande närma sig 10 miljoner. Det motsvarar ca 80 procent av antalet påstigande 2019. Under 2020 minskade i förhållande till 2019 antalet påstigande med 35 procent och 2021 med 39 procent.

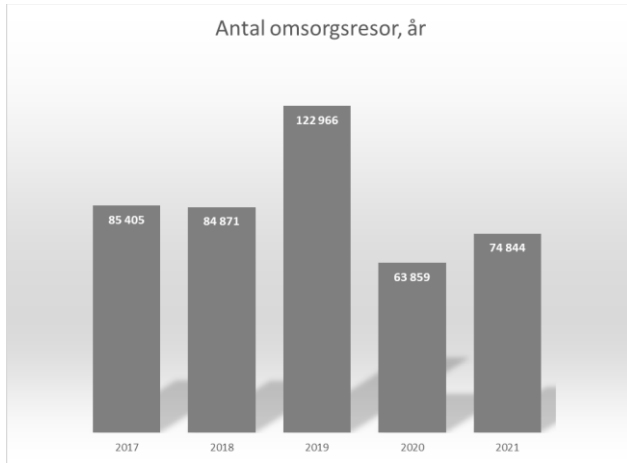
Figur 5 - Antal påstigande per månad och år



I ovanstående tabell framgår en tydlig återhämtning vad gäller antalet påstigande under 2022 framför allt fr.o.m. mars t.o.m. augusti. Därefter sker en viss ökning av gapet i förhållande till 2019 års nivå.

Hur omsorgsresor och färdtjänstresor har utvecklats framgår av figurerna 5 och 6.

Figur 7 - Antal omsorgsresor



Figur 6 - Antal omsorgsresor

