

Långsiktig planering och strategier för kollektivtrafiken

Region Örebro län

Oktober 2022

Marie Lindblad, projektledare, certifierad kommunal revisor

Caroline Löfstedt, projektmedarbetare






Matti Leskelä, kvalitetssäkrare, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Örebro genomfört en granskning av långsiktig planering och strategier för kollektivtrafiken. Granskningens syfte är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att långsiktigt utveckla kollektivtrafiken i hela länet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att samhällsbyggnadsnämnden **inte helt** vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att utveckla kollektivtrafiken i hela länet.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Har nämnden tagit del av en tydlig och uppdaterad problemanalys av det minskade resandet och de ekonomiska konsekvenser som detta medfört?	Delvis 
Har nämnden fastställt strategier och planer (på kort och lång sikt) för hur resandet ska öka igen i hela länet?	Ja 
Genomförs aktiva åtgärder för att öka resandet i hela länet?	Ja 
Skер en tydlig uppföljning och analys av såväl åtgärder som effekter av åtgärderna?	Delvis 
Tillser samhällsbyggnadsnämnden att åtgärder vidtas om uppföljning visar att tidigare åtgärder inte ger önskad effekt?	Delvis 

Rekommendation

Utifrån genomförd granskning ger vi samhällsbyggnadsnämnden följande rekommendation:

Samhällsbyggnadsnämnden behöver säkerställa att hela nämnden får löpande information om utvecklingen avseende resandet i länet, övriga verksamhetsfrågor samt nämndens ekonomi. Genom att få del av de uppföljningar och analyser som förvaltningen gör skapas bättre förutsättningar för nämnden att vara mer aktiv vad gäller att vidta åtgärder vid avvikelser.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Granskningsresultat	5
Regionens styrning av kollektivtrafiken	5
Problemanalys av det minskade resandet	7
Strategier och planer för ökat resande	9
Aktiva åtgärder för ökat resande	11
Uppföljning och analys	12
Åtgärder	14
Samlad bedömning	16
Rekommendation	16
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	17

Inledning

Bakgrund

Regionfullmäktiges fastställda verksamhetsplan med budget 2022 redovisar att nya resmönster och vanor har etablerats på kort tid, exempelvis mer individuellt resande och större andel som väljer att cykla eller gå till fots. Kollektivtrafiken har tappat ungefär hälften av resenärerna och intäkterna. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten brottas tillsammans med övriga aktörer, med frågeställningen hur resenärerna kan komma tillbaka och hur resandet kommer att ske efter pandemin. Det finns nya krav på digitalisering, mobilitetstjänster och distansarbete. Hur mycket av detta som kommer att vara bestående går idag inte att veta. Omvärlden och invånarnas beteende behöver följas kontinuerligt.

I verksamhetsplanen tydliggörs vidare att Region Örebro län ska fortsätta att bidra till ökat hållbart resande för att minska den negativa klimatpåverkan. Arbetet handlar om att både öka resandet och samtidigt intäkterna men också om att fullfölja de beslutade handlingsplanerna för att effektivisera trafiken för att ge minskade kostnader. Så snart pandemin medger, behöver fokus läggas på att återfå gamla och attrahera nya resenärer. De som reser med den allmänna kollektivtrafiken och inom serviceresor (sjukresor och färdtjänst) ska vara nöjda med sitt resande och utförandet ska ske kostnadseffektivt. Planeringen för den framtida stadstrafiken i Örebro ska ske. Det beslutade arbetet med en effektiv, kapacitetsstark och attraktiv snabbare stadsbusstrafik med bland annat särskilda busskörfält fortsätter. Det ska genomföras för att öka det hållbara resandet och bidra till minskad trängsel i framtiden, både i gatunätet och i kollektivtrafiken.

En riktad satsning på 4 mnkr till samhällsbyggnadsnämnden syftar till att kunna möta det nya behovet och arbeta långsiktigt med att få tillbaka nya och gamla resenärer till kollektivtrafiken.

Regionens förtroendevalda revisorer har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet beslutat att granska samhällsbyggnadsnämndens långsiktiga planering och strategier för att få tillbaka resandet i kollektivtrafik i hela länet.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att långsiktigt utveckla kollektivtrafiken i hela länet.

Revisionsfrågor:

- Har nämnden tagit del av en tydlig och uppdaterad problemanalys av det minskade resandet och de ekonomiska konsekvenser som detta medfört?
- Har nämnden fastställt strategier och planer (på kort och lång sikt) för hur resandet ska öka igen i hela länet?
- Genomförs aktiva åtgärder för att öka resandet i hela länet?
- Sker en tydlig uppföljning och analys av såväl åtgärder som effekter av åtgärderna?

- Tillses samhällsbyggnadsnämnden att åtgärder vidtas om uppföljning visar att tidigare åtgärder inte ger önskad effekt?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Regionfullmäktiges verksamhetsplan och budget 2022
- Trafikförsörjningsprogram för Örebro län 2022-2030

Avgränsning

Revisionsobjekt är samhällsbyggnadsnämnden och granskningen fokuserar i huvudsak på år 2022.

Metod

Granskningen har genomförts genom

- granskning av styrande dokument, strategier/planer, dokumenterade åtgärder (inkl. dokumenterade informationsinsatser), dokumenterade uppföljningar och analyser av genomförda åtgärder (avseende verksamhet och ekonomi), nämndens protokoll (juni 2021-juni 2022) och övrig relevant dokumentation.
- intervjuer med kollektivtrafikchef, regional utvecklingsdirektör, områdeschef Trafik och samhällsplanering, ekonom, verksamhetscontroller samt nämndens presidium.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Regionens styrning av kollektivtrafiken

Det regionala trafikförsörjningsprogrammet för Örebro län 2022-2030, antaget av regionfullmäktige i februari 2022, upprättas på uppdrag enligt lag av den regionala kollektivtrafikmyndigheten, Region Örebro län. Mer specifikt är det, under nuvarande mandatperiod, samhällsbyggnadsnämnden som har myndighetsuppdraget inom organisationen. Av programmet framgår att programmet ska ange mål för och beskriva behov av allmän kollektivtrafik i länet samt beskriva den långsiktiga strategiska planeringen för regional kollektivtrafik.

De mål som programmet tar sikte på år 2030 är:

1. Kollektivtrafikens marknadsandel ska öka
2. Alla i länet ska ha tillgång till någon form av allmän kollektivtrafik
3. Fysisk och digital infrastruktur ska förbättras och förenkla resenärsupplevelsen
4. Resenärers nöjdhet med senaste resan ska öka
5. Kollektivtrafikens negativa påverkan på hälsa och miljö via luftkvalitet och buller ska minska
6. Prisnivåer och biljettutbud ska hållas konkurrenskraftiga för ett ökat hållbart resande

Av programmet framgår att det är kollektivtrafikmyndigheten som planerar och ger förutsättningar för genomförande av den allmänna kollektivtrafiken i länet. Utifrån programmet ska kollektivtrafikmyndigheten fatta beslut om allmän trafikplikt, som anger kollektivtrafikmyndighetens åtagande avseende regional kollektivtrafik i länet. Det utbud som det fattas trafikpliktsbeslut om utförs av buss- och tågoperatörer som upphandlas eller är delägda av Region Örebro län. Utgångspunkten för samverkan bör i första hand vara målen i trafikförsörjningsprogrammet.

Av Regionfullmäktiges *Verksamhetsplan med budget 2022* framgår att denna är Region Örebro läns övergripande styrdokument. I verksamhetsplanen anges mål, inriktningar och ambitioner. Av verksamhetsplanen framgår tre perspektiv som är särskilt viktiga för att styra mot visionen "Tillsammans skapar vi ett bättre liv"; invånare och samhälle, process samt resurser. Regionfullmäktige fastställer effektmål inom perspektiven som ska visa vilken effekt som Region Örebro läns nämnder och verksamheter förväntas bidra med till nytta för invånarna och samhället. Effektmålen är långsiktiga, en mandatperiod eller längre. Kopplat till målen finns indikatorer för att bedöma måluppfyllelsen. Det finns också strategier som ska beskriva ett långsiktigt övergripande tillvägagångssätt för hur målen ska uppnås. Målen med indikatorer och strategier ska vara utgångspunkt för verksamhetsplaner och löpa som en röd tråd hela vägen fram till den enskilda medarbetaren. I bilaga till regionfullmäktiges verksamhetsplan redovisas de effektmål som samhällsbyggnadsnämnden ansvarar att återrapportera för.

I *Samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsplan med budget 2022*, godkänd av nämnden 2021-10-07, konkretiseras ansvaret och nämnden fastställer specifika mål och uppdrag som gäller för nämndens ansvarsområden.

För att visa på hur arbetet med nämndmålen sker på förvaltningsnivå har en långsiktig plan tagits fram, en så kallad *Roadmap*. Planen redovisades för nämnden vid *sammanträdet 2022-02-17* och av protokoll framgår att planen visar den planerade utvecklingen av den allmänna kollektivtrafiken fram till 2028.

Av *Handlingsplanen Budget i balans 2.0* (daterad 2019-07-01) framgår att samhällsbyggnadsnämndens ekonomiska utfall sedan flera år har genererat stora underskott i verksamheten, inom området trafik- och samhällsplanering. Utifrån detta initierades projektet Budget i balans 2.0. Enligt projektets analys beror underskotten på de satsningar i utökad busstrafik som genomförts sedan år 2011. Sedan 2011 har regiontrafiken i länet genomgått fem större trafikförändringar där trafiken gjorts om i sin helhet samt inneburit fler turer och större yttäckning i samband med att skolskjutsar och allmän kollektivtrafik samordnats på olika sätt. Utbudet avseende tidtabellstimmar med buss, pekas ut som en viktig komponent som är kostnadsdrivande. Av handlingsplanen framgår att kollektivtrafikenheten i samarbete med Svealandstrafiken har analyserat följande fyra kategorier av trafik som där utbudet föreslås förändras eller omfördelas:

1. Parallellgående trafik
2. Linjelagd skolskjuts
3. Linjer med lågt resande
4. Servicelinjer

I handlingsplanen presenteras en övergripande konsekvensanalys av hur många resenärer som kommer att påverkas av omstruktureringarna i de ovanstående kategorierna. Det är ungefär 9 procent av resorna totalt i länet som berörs av åtgärderna i budget i balans 2.0. En del resenärer kommer erbjudas andra resealternativ, som resulterar i kortare eller samma restid. 600 dagliga pendlare erbjuds inget annat alternativ, däremot är ett av förslagen i budget i balans 2.0 att erbjuda närtrafik i hela länet. Utöver de dagliga pendlarna berörs en svårdefinierbar mängd sällanresenärer.

Ekonomiska förutsättningar och antaganden budget 2022-2025, samhällsbyggnadsnämnden, även kallade flerårsplanen. Våren 2021 presenterades denna analys med beskrivningar av antaganden och genomförda simuleringar för att ge en bild över hur stort det strukturella underskottet var för samhällsbyggnadsnämnden. Simuleringarna gjordes i tre olika versioner, en utan covid, och två med covid - där en var verksamhetens bedömning och en var en mer försiktig bedömning från ekonomienheten. Samtliga tre scenarier visar att det strukturella underskottet minskar för varje år för att till 2025 övergå till ett mindre överskott för samtliga scenarierna. Det framgår dock att det finns stora osäkerheter i dessa bedömningar. Osäkerheterna bestod främst av att det var osäkert när restriktionerna i kollektivtrafiken skulle upphöra och att det fanns osäkerhet avseende eventuellt förändrat resebeteende.

Problemanalys av det minskade resandet

Revisionsfråga 1: Har nämnden tagit del av en tydlig och uppdaterad problemanalys av det minskade resandet och de ekonomiska konsekvenser som detta medfört?

lakttagelser

Av samhällsbyggnadsnämndens *Verksamhetsberättelse 2021*, som godkändes 2022-02-17 av nämnden, framgår att den största utmaningen under verksamhetsåret var pandemin, vilket har haft stor påverkan på ekonomin. Den parameter som fick störst påverkan på resultatet för nämnden var kombinationen att erbjuda medborgare full trafik enligt planerade tidtabeller, samtidigt som budskapet var att inte åka kollektivt på grund av pandemin. Effekten blev en kostnadsmassa som är oförändrad samtidigt som biljettintäkterna minskade.

I verksamhetsberättelsen redovisas uppdateringar om hur resandet har utvecklats under verksamhetsåret. Resandet har sammantaget legat på en låg nivå. Ackumulerat för januari-november 2021 har antalet sålda biljetter minskat med 51 procent jämfört med 2019. Under november 2021 såldes det 134 procent fler biljetter än november 2020. Vid jämförelsen handlar det inte bara om att stängda framdörrar på bussar under pandemin bidrar till ökningen. Det var även i november 2020 som en ny våg av pandemin bidrog till mer distansarbete och distansundervisning. Jämfört med motsvarande månad 2019 var det dock 23 procent färre sålda biljetter under november 2021.

I verksamhetsberättelsen beskrivs att en av de framtida utmaningarna är att få tillbaka resenärer inom den allmänna kollektivtrafiken. För den allmänna kollektivtrafiken handlar det bland annat om att kunna bedriva en trafik där förarna återgår till den servicefunktion de har med den gynnsamma påverkan det har på biljettförsäljningen och betalningsmoralen. Det handlar också om att få tillbaka resenärerna och att de känner att det ur smittspridningssynpunkt är tryggt att åka med Länstrafiken. Vidare vill man även få länets invånare att börja nyttja närtrafiken som ett bra alternativ till bilen på de ställen där det inte finns linjelagd kollektivtrafik. De två tågbolag som Region Örebro län är delägare i har motsvarande utmaningar kopplade till pandemin men också till följd av upphandlingar av ny trafikutförare.

Av nämndens verksamhetsplan 2022, framgår att under 2020 och 2021 påverkades arbetet och det ekonomiska resultatet av Covid-19-pandemin. Bedömningen är att pandemin kommer att sätta sina spår för resandet även under 2022, samtidigt som man bör kunna se en tydlig återhämtning. I verksamhetsplanen uttalar samhällsbyggnadsnämnden sig kring ekonomiskt utgångsläge och utveckling. Vidare framgår att sannolikt kommer också nya resebeteenden att uppstå, vilket kan skapa behov av nya biljettyper.

I intervjuer framkommer att nämndens presidium får del av ekonomiska månadsrapporter, så kallade periodrapporter, sedan något år tillbaka. Övriga nämndledamöter får inte denna information. Vid sakgranskning framkommer dock att periodrapporten muntligen har föredragits för nämnden vid ett par tillfällen det senaste året. Ordförande får även del av månatliga uppföljningar av kollektivtrafiken som visar

statistik över resandet såsom sålda biljetter, biljettkontroller och andel fullsatta bussar. Denna statistik är i huvudsak uppdelad på stads- och regiontrafik. Övriga nämndledamöter får inte del av denna information löpande under året.

I intervjuer lyfts att kopplingen mellan verksamhet och ekonomi behöver lyftas mer till nämnden för att medvetandegöra ekonomiperspektivet för hela nämnden.

Av verksamhetsberättelsen framgår att resultatet per 2021-12-31 är ett underskott på -105,6 miljoner kronor. Det prognostiserade resultatet 2021 enligt beslutad delårsprognos, visade ett underskott om cirka -163 miljoner kronor. De främsta orsakerna till förbättringen hänförs till 17 miljoner kronor i högre statsbidrag från Trafikverket för ersättning av minskade trafikintäkter avseende tåg samt 9,7 miljoner kronor i lägre tågstnader. Verksamheten inom nämnden har varit starkt påverkad av den pågående pandemin och konsekvenser av beslutade restriktioner samt kostnader av engångskaraktär. I slutet av september 2021 upphävdes många av de restriktioner som tidigare varit gällande. För att öka resandet under 2022 har nämnden fått extra anslag om 4 miljoner kronor. Nämnden har fortsatt att arbeta med åtgärder enligt budget i balans 2.0. Handlingsplanerna är tagen med sikte på en budget i balans 2022 men har fått korrigeras utifrån Covid-19-pandemin och förvaltningen har beräknat att det dröjer till 2025 innan budgeten är i balans.

I verksamhetsberättelsen 2021 beskrivs vidtagna åtgärder för att nå ekonomi i balans. En åtgärd beskrivs som att under april 2021 togs den tidigare nämnda flerårsplanen för åren 2022-2025 fram för att se vilka effekter som pandemin haft på ekonomin samt hur stort det strukturella underskottet är. Detta bekräftas i flera intervjuer.

Vid samhällsbyggnadsnämndens *sammanträde 2022-02-17* informerades nämnden om resultatet från Kollektivtrafikbarometern. Av protokoll framgår att marknadsandelen sjönk för kollektivtrafiken sedan förra rapporten. Det är kopplat till restriktioner och förmaningar om att inte åka kollektivt under pandemin. Nöjdheten bland resenärerna sjönk under 2021. Nationellt sett så är Örebro på den undre halvan av övriga regioner vad gäller nöjdhet som helhet och sett till senaste resan. Av intervjuer framgår att resultatet från Kollektivtrafikbarometern även visade att många har valt bort kollektivtrafiken på grund av otrygghet. Det har hittills inte gjorts någon helhetsanalys av pandemins effekter, snarare iakttagelser. Det uppges vara svårt med analys på grund av att verksamheten fortfarande befinner sig i en kraftig omsvängning. Av intervjuer framgår att det inte görs några snabba förändringar då det finns behov av att observera över tid vilka långsiktiga trender som kan ses.

Bedömning

Har nämnden tagit del av en tydlig och uppdaterad problemanalys av det minskade resandet och de ekonomiska konsekvenser som detta medfört?

Delvis.

Nämnden har tagit del av verksamhetsplanen och uppföljning i form av delårsrapporter och årsredovisning. Någon löpande information kring resandets utveckling och den ekonomiska utvecklingen ges dock inte till nämnden, och är inte heller något som

nämnden efterfrågar. Vi bedömer att det i nuläget inte finns någon samlad helhetsanalys av pandemins effekter.

Strategier och planer för ökat resande

Revisionsfråga 2: Har nämnden fastställt strategier och planer (på kort och lång sikt) för hur resandet ska öka igen i hela länet?

lakttagelser

I Samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsplan med budget 2022 finns tre effektmål som har direkt koppling till den allmänna kollektivtrafiken:

- Effektmål 7; *“Länets invånare och de som verkar i Örebro län har stark konkurrenskraft, hög och jämlik livskvalitet och god resurseffektivitet”*, bedöms till hälften av en indikator kopplat till kvaliteten i den allmänna kollektivtrafiken. Specifika mål kopplat till detta effektmål är däribland; *“Region Örebro län arbetar strategiskt på ett sätt som ger en fungerande infrastruktur och kommunikationer som möjliggör en hållbar utveckling”*, samt *“Region Örebro län har en allmän kollektivtrafik som leder mot mål och funktioner i det regionala trafikförsörjningsprogrammet”*. Exempel på strategier är att genomföra kampanjer i syfte att locka tillbaka och attrahera nya resenärer i kollektivtrafiken efter pandemin och genomföra aktiviteter för att återta en hög betalningsvilja inom kollektivtrafiken efter pandemin. Några av uppdragen kopplat till effektmålet är;
 - *“Införa en modell för bättre trafikinformation samt information om trafikstörningar för hela länets kollektivtrafik”*,
 - *“Skapa en bättre tillgänglighetsanpassning av försäljningssystemet”*, samt
 - *“Utveckla arbetet med kundbemötande i den allmänna kollektivtrafiken.”*
- Till effektmål 8; *“Länets invånare, samhället och företag har tillgång till bra digitala tjänster, utifrån deras behov”*, beskrivs några strategier som; *“Påbörja utredning kring resesök och resebeställning i Länstrafikens app för Närtrafiken”* och *“Införa realtidsinformation i app, på webb och digitala skärmar för all busstrafik i länet.”*
- Kopplat till effektmål 10; *“Region Örebro län har en långsiktig stark och hållbar ekonomi samt uppnår en verksamhetsmässig och finansiell god hushållning”*, redovisas följande uppdrag:
 - *“Förvaltningen får i uppdrag att fullfölja och genomföra de trafikpliktsbeslut som fattats av nämnden till följd av den ekonomiska handlingsplanen för allmänna kollektivtrafiken i Budget i balans 2.0. Förvaltningen får också i uppdrag att genomföra övriga handlingsplaner kopplade till Budget i balans 2.0.”*

Av planen framgår vidare att nämnden har fått extra anslag om 4 miljoner kronor för att öka resandet under 2022. Av intervjuer framgår att detta anslag i huvudsak har använts till kampanjer riktade till två målgrupper:

1. Resenärer som är vana att åka med kollektivtrafiken, men som man tappat under pandemin

2. Resenärer som idag väljer andra transportmedel i första hand

I det regionala trafikförsörjningsprogrammet för perioden 2022-2030 inkluderas hänsyn till pandemins effekter på kollektivtrafiken vid utformningen av de centrala strategierna som används i arbetet att uppnå målen och därmed erbjuda attraktiv och tillgänglig allmän kollektivtrafik. Av programmet framgår att covid19-pandemin har påverkat definitionen av acceptabel trängsel i väntan på och ombord på kollektivtrafiken. Detta ställer nya krav på utbudet och analyserna av efterfrågan på resor. Det finns med anledning av detta behov av att etablera nya metoder att förutse trängsel samt att dimensionera trafikutbudet därefter. Den satsning som bedöms ge absolut störst hämmande effekt på förekomsten av trängsel i länets kollektivtrafik är utveckling av ett system för Bus Rapid Transit (BRT) i Örebro stad. Systemet kommer att innebära utökning av turtätheten i de stråk där det idag är högt resande och fler avgångar med trängselproblematik. Samhällsbyggnadsnämnden beslutade vid *sammanträde 2021-12-08* att fastställa allmän trafikplikt för regional kollektivtrafik i Örebro stad från december 2024 i enlighet med förvaltningens förslag om ändringar i nuvarande stadslinjenät. Av protokoll framgår att det nya linjenätet bedöms lösa befintliga kapacitetsproblem och kan leda i riktning på de uppställda målen om ökat resande. Av trafikförsörjningsprogrammet framgår att en annan åtgärd för att minska trängsel kan vara att ta fram prismodeller som stimulerar fler resenärer att välja de avgångar som normalt har en låg beläggning. I intervjuer beskrivs en möjlig åtgärd som att åskådliggöra för resenärer hur beläggningen ser ut på varje avgång, hur ser det normalt ut en viss tid en viss dag på en viss linje.

Av trafikförsörjningsprogrammet framgår även att påverkanskampanjer har visat sig ha god effekt på efterfrågan. Strategin om att låta kunder prova utbudet har gjort att många stannat kvar som kunder. Av programmet framgår också att påverkanskampanjer är en del av strategin på kort och lång sikt att öka resandet efter pandemin.

I intervjuer beskrivs Roadmapen som en långsiktig plan som är tjänstepersonernas svar på vad de konkret ska göra under de närmaste 5-10 åren för att nå målen. I intervjuer beskrivs även att det behövs framförhållning, då beslut som tas har lång verkställningstid.

Bedömning

Har nämnden fastställt strategier och planer (på kort och lång sikt) för hur resandet ska öka igen i hela länet?

Ja

Av verksamhetsplanen samt av de olika trafikpliktsbesluten framgår planer och strategier för hur resandet ska öka igen i hela länet. Dessa har trafikförsörjningsprogrammet som bas.

Aktiva åtgärder för ökat resande

Revisionsfråga 3: Genomförs aktiva åtgärder för att öka resandet i hela länet?

lakttagelser

Produktportföljen har anpassats för att öka resandet i de prioriterade målgrupperna. Vid nämndens *sammanträde 2021-09-02* togs beslut om att tillfälligt införa en ny tidsgiltighet för periodbiljetter som innebär 10 dagar som kan nyttjas under en 40-dagarsperiod. Biljetten, som kallas Flex 10/40, infördes enligt protokoll med motiveringen att möta nya behov hos resenärer som får ett minskat resebehov efter pandemin samt för att locka sällanresenärer som reser tillräckligt ofta. I intervjuer beskrivs biljetten vara riktad mot de som jobbar halvt hemma och halvt på kontoret. Vid nämndens *sammanträde 2022-05-18* togs beslut om att införa 20 procent rabatt på enkelbiljett till senior som är 70 år och äldre. Av protokollet framgår att många tidigare har varit en frekvent resenär men reser kanske idag mer sällan. Därför införs rabatten med motiveringen att bibehålla ett fortsatt resande med kollektivtrafiken men också för att få fler i målgruppen att börja resa.

För den andra målgruppen har fokus kvarstått sedan innan pandemin. I den övergripande kampanjplanen för Länstrafiken 2022 beskrivs kampanjer som riktas främst till målgrupperna icke-resenärer, bilister samt pensionärer. Andra kampanjer som framgår av planen är studentrabatter och lågpriskampanjer för månadsbiljetter till halva priset för resande viss tid under dagen.

Samhällsbyggnadsnämnden beslutade vid *sammanträde 2021-11-10* att fastställa allmän trafikplikt för närtrafik i Örebro län tidigast januari 2022. Trafikstarten var beroende på pandemins utveckling. Av protokoll framgår att närtrafik har pågått på försök sedan oktober 2018 och har utifrån provperioden utvecklats inför kommande lansering. Målgruppen för denna satsning är ett geografiskt urval, för dem som har långt till närmsta hållplats. Inriktningen är att resenären blir upphämtad vid sin bostadsadress och transporteras till önskad närtrafikhallplats. Av intervjuer framgår att närtrafiken lanserades i början av året och kan ses som ett komplement till den vanliga trafiken. Det främsta syftet med närtrafiken beskrivs dock som ett grundskyddsnät för kollektivtrafik för alla på viss tid av dygnet och för de som har långt att ta sig. Det anses vara ett sätt att få en mångfacetterad kundgrupp. I intervjuer beskrivs lanseringen ha gått bättre än förväntat och i nuläget undersöks sätt att använda produkten för andra ändamål samt att vidareutveckla den, exempelvis att utöka tiderna för resandet. För närvarande utreds hur närtrafiken kan utvecklas på sikt, både med hänsyn till geografisk avgränsning och när det gäller tidsmässiga avgränsningar.

Bedömning

Genomförs aktiva åtgärder för att öka resandet i hela länet?

Ja

Vi har identifierat en rad aktiva åtgärder avseende kampanjer, nya biljettformer, nytt trafikpliktsbeslut avseende närtrafik med mera som syftar till att öka resandet i hela länet. Ytterligare åtgärder framgår även av den roadmap som förvaltningen tagit fram.

Uppföljning och analys

Revisionsfråga 4: Sker en tydlig uppföljning och analys av såväl åtgärder som effekter av åtgärderna?

lakttagelser

I flera intervjuer beskrivs betydelse och förståelse om att ha framförhållning. Det behövs en förståelse för att när beslut om trafikändringar görs behövs åtminstone några år innan det går att utvärdera effekten. Av intervjuer framgår att det i mångt och mycket handlar om att förändra beteenden, vilket tar lång tid. I praktiken kan detta innebära att det tar upp till fem år innan en aktuell plan kan utvärderas.

Som tidigare nämnts görs det månatliga uppföljningar av kollektivtrafiken. Månaduppföljningen innehållande statistik redovisas enligt intervjuer till nämnden vid tertialuppföljning. De av förvaltningen upprättade periodrapporterna redovisar uppföljning av ekonomin. Som tidigare nämnts tar nämnden inte del av dessa. Om något händer utöver normal process lyfts detta upp till nämnden. Annars tar nämnden del av rapporten både skriftligt och muntligt i samband med delårs- och årsrapportering. Några av periodrapportens delar är periodens resultat, helårsprognos och vidtagna åtgärder för att nå en ekonomi i balans. I de periodrapporter vi tagit del av aug-nov 2021, feb-mar 2022, innehåller avsnittet Vidtagna åtgärder för att nå ekonomi i balans exakt samma text:

“Nämnden fattade under hösten 2019 beslut om handlingsplan för budget i balans 2.0 som innehåller förslag på åtgärder som innebär en reducering i kostnadsmassan på ca 57 miljoner kronor. Handlingsplanen är tagen med sikte på en budget i balans år 2025.

Under april 2021 har en flerårsplan för åren 2022-2025 tagits fram för att se vilka effekter som pandemin haft på ekonomin samt hur stort det strukturella underskottet är. Detta för att kunna göra en bedömning av vilka ytterligare besparingar som eventuellt behöver beslutas för att nå en ekonomi i balans. I nuläget görs bedömningen att några ytterligare åtgärder än de redan planerade inte behöver genomföras.”

I periodrapporterna för november samt februari fanns ett tredje stycke med information kring en volymförändring i samband med tidtabellsskiftet december 2021.

Av regionfullmäktiges verksamhetsplan 2022 framgår att den röda tråden med uppföljning löper från regionfullmäktiges verksamhetsplan med budget med effektmål till nämnder och vidare till förvaltningar, verksamheter och ytterst till medarbetare där målen genomförs. Uppföljning av mål med indikatorer, uppdrag och strategier samt internkontrollplan görs i delårsrapport och verksamhetsberättelse inklusive bokslut. I samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsberättelse 2021 redovisar om slutfört uppdrag kopplat till effektmålet; “Region Örebro län har en långsiktig stark och hållbar ekonomi

samt uppnår en verksamhetsmässig och finansiell god hushållning”, med kommentaren genom att handlingsplanen för budget i balans fullföljs genom trafikpliktsbeslut och att restriktioner och rekommendationer kopplade till pandemin hävs och kampanjer för att få tillbaka resenärerna genomförs kommer nämnden på sikt att ha en ekonomi i balans. Av intervjuer framgår att utvärdering kommer göras framåt av de insatser som initierats under pandemin.

Av samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsplan 2022 framgår att uppföljning av handlingsplanerna kopplade till Budget i balans 2.0 ska vara en del av nämndens del- och årsrapportering till regionstyrelsen. Detta framgår även av intervjuer. I intervjuer beskrivs att utvärdering görs utifrån statistik, parametrar och att se vad förändringar har genererat. Det handlar också om att kvalitetssäkra underlag för att kunna göra jämförelser vid förändringar, exempelvis att dra in kollektivtrafiklinje med buss och ersätta den med tåg. Av intervjuer framgår även att flerårsplanen 2022-2025 ska uppdateras i år.

Av trafikförsörjningsprogrammet framgår att uppföljning sker i form av en årlig rapport med avseende på måloppfyllnad. Erfarenheterna från uppföljningen ska löpande implementeras i arbetet med genomförandet av programmet. Vid behov kan kollektivtrafikmyndigheten besluta att uppdatera trafikförsörjningsprogrammet. Arbetet med att säkerställa att utveckling sker i riktning med uppsatta mål sker genom årlig uppföljning och analys av en rad indikatorer. I sakgranskningen framkommer att det överlag kommer att göras en övergripande trafikuppföljning som innefattar alla trafikpliktsbeslut.

Av intervjuer framgår att uppföljningar även görs dels genom kollektivtrafikbarometern, men även delvis genom egna resevaneundersökningar som genomförs med glesare mellanrum. I intervjuer uppges att den senaste undersökningen genomfördes före 2017 och att det nu finns önskemål om att göra en ny. Utfallet från undersökningarna kan användas till att eventuellt förändra något i trafikpliktsbesluten. Om sådant behov föreligger, rapporteras det i så fall till nämnden som kan ta nytt trafikpliktsbeslut.

Av intervjuer framgår att nämnden är aktiv med att fatta beslut om åtgärder i samband med verksamhetsplanen, där uppdrag beskrivs kopplat till vad förvaltningen ska göra och åtgärda. Av intervjuer framgår att nämnden ber förvaltningen delta vid sammanträde med nämnd och regionstyrelse två gånger om året. Nämnden har därutöver bett förvaltningen att komma till sammanträde särskilt för att återge kampanjer för att återfå resanden. Detta bekräftas av nämndens protokoll från *sammanträdet 2021-12-08* (§ 100-101) där förvaltningen gav information om Länstrafikens försäljningskanaler samt kampanjer och erbjudanden för perioden hösten 2021 till våren 2022.

Bedömning

Sker en tydlig uppföljning och analys av såväl åtgärder som effekter av åtgärderna?

Delvis

Förvaltningen tar fram en rad olika uppföljningar och analyser. Nämnden tar dock inte löpande del av dessa utan får del av information i den ordinarie uppföljningen via tertialrapporter och årsredovisning, vid muntliga föredragningar eller då förvaltningen bedömer att frågor behöver lyftas till nämnden. Vi bedömer att nämnden bör vara mer aktiv och efterfråga mer information om den uppföljning och de analyser som förvaltningen gör löpande för att själv kunna skapa sig en bild av nuläget och vilka eventuella åtgärder som kan behövas. Att det är lång framförhållning när det gäller att göra förändringar gör det än viktigare för nämnden att få löpande information för att kunna vidta adekvata åtgärder.

Åtgärder

Revisionsfråga 5: Tillser samhällsbyggnadsnämnden att åtgärder vidtas om uppföljning visar att tidigare åtgärder inte ger önskad effekt?

Iakttagelser

Nämnden fattade under hösten 2019 beslut om handlingsplan för budget i balans 2.0 som innehåller förslag på åtgärder för att nå budget i balans. Handlingsplanen är tagen med sikte på en budget i balans år 2025. Av periodrapporten för februari 2022 framgår att under april 2021 har en flerårsplan för åren 2022-2025 tagits fram för att se vilka effekter som pandemin haft på ekonomin samt hur stort det strukturella underskottet är. Detta för att kunna göra en bedömning av vilka ytterligare besparingar som eventuellt behöver beslutas för att nå en ekonomi i balans. Av intervjuer framgår att det var förra året som bedömning gjordes om att nämnden har en ekonomi i balans 2025. Denna uppföljning initierades dock inte av nämnden utan av tjänstepersonerna.

I samband med handlingsplanen Budget i balans 2.0 fattades som vi tidigare redovisat beslut om att minska den allmänna kollektivtrafiken. Dessa beslut har medfört reaktioner i länet.

Av intervjuer framkommer att regionens politiska ledning i form av regionstyrelsens ordförande under det senaste året lyft frågan kring om tillkommande statsbidrag skulle kunna användas för att justera tidigare trafikpliktsbeslut som innebar en minskning av den allmänna kollektivtrafiken. En dialog fördes med samhällsbyggnadsnämndens ordförande och med tjänstepersoner på förvaltningen. Bakgrunden till detta var dels att regionen förväntades få mer i statsbidrag och dels att det tidigare trafikpliktsbeslutet medfört många reaktioner på beslutet.

Av protokoll från regionstyrelsen (2022-03-02, § 28) framgår att samhällsbyggnadsnämnden tillskjuts 6 mnkr för innevarande år att använda till kollektivtrafik. Av beslutet framgår även att nämnden har att fatta de beslut om trafikplikt avseende sträckor, turtäthet och trafikering, som nämnden anser vara lämpliga. Detta lyfts även i flera intervjuer. Av protokollet framgår att regionstyrelsen föreslås att utöka den årliga ramen för kollektivtrafiken med 10 miljoner kronor från 2023 och framåt. Det framgår dock inte av protokollet att något beslut har tagits i frågan. Av regionens

Verksamhetsplan med budget 2023 framgår dock att ytterligare 4 mnkr tillskjuts som ett tillägg till kollektivtrafiken.

Samhällsbyggnadsnämnden beslutade (2022-03-17, § 34) till följd av tillskottet från regionstyrelsen att återinföra tre landsbygdslinjer i augusti 2022. Vid intervjuer framkommer att det gjorts överkommelser med några kommuner om att dela kostnaden för några av de återinförda linjerna för tiden 2022/2023. Därefter ska regionen ta hela kostnaden. Vidare framkommer i intervjuer att vissa av de förändringar som gjorts avseende den allmänna kollektivtrafiken har varit nödvändiga baserat på ändrade resemonster utan koppling till handlingsplanen Budget i balans 2.0.

Bedömning

Tillser samhällsbyggnadsnämnden att åtgärder vidtas om uppföljning visar att tidigare åtgärder inte ger önskad effekt?

Delvis.

Vår granskning visar att förvaltningen gör en rad uppföljningar och analyser och att detta arbete utvecklas. Dessa uppföljningar och analyser redovisas dock inte löpande för samhällsbyggnadsnämnden. Om förvaltningen bedömer att det finns behov informeras nämnden, i annat fall får nämnden i huvudsak information genom verksamhetsplan, tertiärrapporter och verksamhetsberättelse. Utifrån samhällsbyggnadsnämndens bristande aktivitet vad gäller uppföljning av verksamhet och ekonomi bedömer vi att nämnden har svårt att helt kunna tillse att åtgärder vidtas om uppföljning visar att tidigare åtgärder inte ger önskad effekt. Vi bedömer dock att förvaltningen tillser detta då den vid behov lyfter frågor till nämnden. Vi bedömer att nämnden behöver bli mer aktiv både vad avser att efterfråga uppföljning och analyser samt att ta initiativ till åtgärder.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Örebro genomfört en granskning av långsiktig planering och strategier för kollektivtrafiken. Granskningens syfte är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att långsiktigt utveckla kollektivtrafiken i hela länet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att samhällsbyggnadsnämnden **inte helt** vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att utveckla kollektivtrafiken i hela länet.

Rekommendation

Utifrån genomförd granskning ger vi samhällsbyggnadsnämnden följande rekommendation:

Samhällsbyggnadsnämnden behöver säkerställa att hela nämnden får löpande information om utvecklingen avseende resandet i länet, övriga verksamhetsfrågor samt nämndens ekonomi. Genom att få del av de uppföljningar och analyser som förvaltningen gör skapas bättre förutsättningar för nämnden att vara mer aktiv vad gäller vilka åtgärder som bör vidtas.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har nämnden tagit del av en tydlig och uppdaterad problemanalys av det minskade resandet och de ekonomiska konsekvenser som detta medfört?	Delvis Nämnden har tagit del av verksamhetsplanen och uppföljning i form av delårsrapporter och årsredovisning. Någon löpande information kring resandets utveckling och den ekonomiska utvecklingen ges dock inte till nämnden, och är inte heller något som nämnden efterfrågar. Vi bedömer att det i nuläget inte finns någon samlad helhetsanalys av pandemins effekter.	
2. Har nämnden fastställt strategier och planer (på kort och lång sikt) för hur resandet ska öka igen i hela länet?	Ja Av verksamhetsplanen samt av de olika trafikpliktsbesluten framgår planer och strategier för hur resandet ska öka igen i hela länet.	
3. Genomförs aktiva åtgärder för att öka resandet i hela länet?	Ja Vi har identifierat en rad aktiva åtgärder avseende kampanjer, nya biljettformer, nytt trafikpliktsbeslut avseende närtrafik med mera som syftar till att öka resandet i hela länet.	
4. Sker en tydlig uppföljning och analys av såväl åtgärder som effekter av åtgärderna?	Delvis Förvaltningen tar fram en rad olika uppföljningar och analyser. Nämnden tar dock inte löpande del av dessa utan får del av information i tertialrapporter, vid muntliga föredragningar eller då förvaltningen bedömer att frågor behöver lyftas till nämnden.	

5. Tillser samhällsbyggnadsnämnden att åtgärder vidtas om uppföljning visar att tidigare åtgärder inte ger önskad effekt?

Delvis
Utifrån samhällsbyggnadsnämndens bristande aktivitet vad gäller uppföljning av verksamhet och ekonomi bedömer vi att nämnden har svårt att helt kunna tillse att åtgärder vidtas om uppföljning visar att tidigare åtgärder inte ger önskad effekt. Vi bedömer dock att förvaltningen tillser detta då den vid behov lyfter frågor till nämnden.



2022-10-dag

Rebecka Hansson

Marie Lindblad

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Region Örebro enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2022-03-07. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.