

Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-01-28

Ärende/Dok. id.
TN 2015-1474

Handläggare
Jens Plambeck
08-686 1651
jens.plambeck@sll.se

Trafiknämnden
2016-02-23, punkt 12

Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport nr 2 2015 Återföring av erfarenheter inom kollektivtrafikens avtal

Ärendebeskrivning

Ärendet innehåller yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport nr 2 2015 Återföring av erfarenheter i kollektivtrafikens avtal.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande 28 januari 2016.

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta

att som svar på landstingsrevisorernas projektrapport nr 2 2015 för trafiknämnden inklusive AB Storstockholms Lokaltrafik överlämna föreliggande tjänsteutlåtande, samt

att förklara paragrafen omedelbart justerad.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Landstingsrevisorerna rekommenderar i rapporten att *viktiga förutsättningar inför upphandling av nya avtal behöver säkerställas i god tid och att detta kan ske exempelvis genom långsiktig studieplanering*. Trafikförvaltningen delar revisorernas uppfattning att detta är av stor vikt. Den hastiga infrastrukturutvecklingen och samhällsutvecklingen i Stockholm innebär dock stora utmaningar i att fullt ut utreda och besluta om allt som kommer att ske under ett kommande avtals livscykel. Det är därför av vikt att utreda och identifiera potentiella påverkande faktorer och projekt som kommer att påverka det kommande avtalet för att på ett affärsmässigt sätt kunna hantera detta i hur

Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-01-28Ärende/Dok. id.
TN 2015-1474Infosäk. klass
K1 (Öppen)

det nya avtalet urformas utan att onödiga kostnader uppstår. Planeringen av nya studier sker idag i verksamhetsplaneringsprocessen inom trafikförvaltningen. Ansvaret för att identifiera behov av nya studier ligger inom verksamhetsansvaret för de befintliga avtalen. Detta skall ske utifrån befintliga strategier och riktlinjer. För de största affärerna, trafikaffärerna sker verksamhetsplaneringen så att en studie påbörjas ca tre år innan det nya avtalet skall börja gälla. En övergripande planering för trafikaffärerna med hänsyn till den långa framförhållningen finns inom trafikförvaltningens verksamhet idag. Det är inget som beslutas av trafiknämnden i dagsläget utan är ett internt planeringsunderlag. Utöver studieplaneringen för trafikaffärerna sammanställer Projekt- och upphandlingsavdelningen en årlig upphandlingsplan.

Revisorerna rekommenderar vidare att trafiknämnden *systematiskt bör genomföra och dokumentera utvärderingar av ingångna avtal vad gäller bland annat kostnader och kvalitet, i syfte att öka möjlighet till ständiga förbättringar*. Trafikförvaltningen är enig i rekommendationen. För att förbättra erfarenhetsåterföringen från befintliga avtal och kunna utvärdera, analysera och dokumentera hur avtalens drivkrafter och förutsättningar påverkar kvalitet och kostnader så har trafikförvaltningen sedan 2014 påbörjat ett arbete som benämns *Strategisk affärsuppföljning* vilket ur ett övergripande perspektiv visar på effekter av avtalen. Under sommaren 2015 är uppföljningen i drift. Helt i linje med revisorernas rekommendationer avser trafikförvaltningen under 2016 att fördjupa detta arbete och genomföra mer analys kring övergripande erfarenhetsåterföring från befintliga avtal. Arbetet pågår också med förbättrade uppföljningsmöjligheter i det pågående projektet SEVS (samordnad ekonomi – och verksamhetsstyrning).

Bakgrund

Landstingsrevisorerna har i sin rapport redovisat motiven till granskningen som utgår från perspektivet om att trafiknämnden är en beställarorganisation vilket innebär att utförandet av verksamhetens huvuduppdrag styrs genom avtal. Arbetet med att ta fram ett nytt avtal involverar i princip alla delar av trafikförvaltningens organisation, vilket ställer stora krav på samordning och styrning. Revisorerna pekar också ut bakgrunden att utvecklingen av avtalen har inneburit en ökad grad av funktionellt kravställande i nyare avtal samt en förändrad riskfördelning mellan beställare och trafikutövare. Sammantaget med detta som bakgrund granskar revisionen hur ständiga förbättringar utifrån erfarenheter tas till vara i nya avtal.

Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-01-28Ärende/Dok. id.
TN 2015-1474Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Överväganden

Långsiktig studieplanering

Landstingsrevisorernas rekommendation: *"Trafiknämnden bör säkerställa att viktiga förutsättningar som påverkar en upphandling i god tid är identifierade och utredda samt beslutade exempelvis genom långsiktig studieplanering med tydlig koppling till kommande upphandlingar."*

Rekommendationen är relevant och planering av kommande studier utifrån verksamhetens behov sker idag på två sätt. Dels genom övergripande interna beskrivningar av befintliga trafikavtal och datum för utgång och dels inom ramen för den årliga verksamhetsplaneringen. Trafikavdelningen ansvarar för att hålla kontroll över befintliga avtal och meddela behov av studier i god tid innan upphandling behöver genomföras. I verksamhetsplaneringen framgår uppdrag om större strategiska studier inför ny upphandling. Studier för verksamhetens största affärer, trafikaffärer samt större drifts- och underhållsaffärer, genomförs alltid av avdelningen Strategisk utveckling. Verksamhetsplaneringen för dessa studier sker utifrån planeringsförutsättningen att en studie skall påbörjas ca tre år innan det nya avtalet skall börja gälla. En övergripande planering för detta finns inom trafikförvaltningens verksamhet idag. Det är inget som beslutas av trafiknämnden i dagsläget utan är ett internt planeringsunderlag. Samtliga studier skall genomföras i enlighet med framtagna strategier, riktlinjer samt handbok för studier för att säkerställa en bra styrning och samordning. Utöver studieplaneringen för trafikaffärerna sammanställer Projekt- och upphandlingsavdelningen en årlig upphandlingsplan.

Att genomföra studier i god tid innan upphandlingen är av största vikt. Detta fastställs i affärsstrategin (SL-2013-00545) som beslutades av trafiknämnden i mars 2013. En anledning är, som revisionen omnämner, att säkerställa viktiga förutsättningar inför upphandling för att minska utestående frågor. En annan anledning är att i god tid föra dialog med leverantörsmarknaden för att kunna skapa attraktiva affärer och borga för god konkurrens när upphandlingen genomförs. Studierna är av vikt för att säkerställa att trafiknämnden kan fatta väl underbyggda beslut om inriktning innan upphandlingen genomförs.

Åtgärder som genomförts inom området är framtagande av en handbok för studier för att förbättra styrning av studier för att minska risk för utestående frågor. Det är dock viktigt att framhålla att i genomförda studier behandlas frågor av principiell karaktär för affären där huvudsyftet är att trafiknämnden

Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-01-28Ärende/Dok. id.
TN 2015-1474Infosäk. klass
K1 (Öppen)

skall kunna fatta bra beslut om en affärsinriktning, ett ramverk, för kommande upphandling som skapar styrning i att den nya affären leder mot målen i landstingets trafikförsörjningsprogram. I studierna identifieras också beroenden och faktorer som kommer att påverka upphandlingen och affären. I studieprocessen uppkommer många frågor och beslutsalternativ som behöver utredas. Det uppstår också behov av att hantera utestående frågor där några av dessa kan hanteras inom studien men där andra behöver överlämnas till annan linjeverksamhet eller kommande upphandlingsprojekt.

Exempel på ovan som lyfts fram i granskningen är behovet av förbättrad information om skicket på fastigheter och att trafikeringsmodellen för pendeltågstrafiken efter citybanans öppnande inte varit utredd och beslutad inför genomförande av upphandling av det nya E24 avtalet. Trafikavdelningen ansvarar för underlag om status och skick på fastigheter, fordon och andra delar av verksamheten inom ramen för löpande förvaltning. Detta hämtas in som underlag till studier inför nya upphandlingar. Den löpande förvaltningens säkerställande av underlag är viktig för att kunna genomföra effektiva och kvalitativa studier. Vad gäller åtgärder inom fastighetsområdet så genomför trafikförvaltningen en utredning inom fastighetsområdet för att sätta det i fokus och långsiktigt nå ett förbättrat läge.

Avseende trafikeringen för pendeltåg bör framhållas rent principiellt att det alltid kommer att finnas utmaningar i att takta infrastrukturens utveckling och dess processer med befintliga och/eller nya avtal för trafikdriften. Studierna inför nya trafikaffärer kan beakta detta i affärsinriktningen, påtala risker och identifiera behov samt förslag till hantering. Med hänsyn till verksamhetens komplexitet kommer det alltid komma att finnas utestående frågor. Det väsentliga är att på ett affärsmässigt sätt finna sätt att hantera osäkerheter i nya avtal. Det kan handla om förhandlingsklausuler för hantering av förändrade förutsättningar, ersättningsmodeller som kan hantera osäkerheter och säkerställa lämplig ansvars – och riskfördelning som skapar rätt drivkrafter att lösa utestående frågor utan att onödiga kostnader uppstår. Även om ett optimalt läge inför en upphandling är att ha alla förutsättningar helt klara så är detta inte rimligt med beaktande av verksamhetens komplexitet med hög befolkningstillväxt, stora infrastrukturutvecklingar, högt bostadsbyggande etc. Viktigt att framhålla är trafikförvaltningens höga prioritering i att verksamhetspåverkande studier och beslut taktas med de upphandlingar som planeras, så långt som möjligt.

Genomföra och dokumentera utvärderingar av ingångna avtal

Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-01-28Ärende/Dok. id.
TN 2015-1474Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Landstingsrevisorernas rekommendation: *"Trafiknämnden bör systematiskt genomföra och dokumentera utvärderingar av ingångna avtal vad gäller bland annat kostnader och kvalitet, i syfte att öka möjligheten till ständiga förbättringar."*

Den löpande utvärdering som bedrivs idag består i huvudsak av fyra delar.

1. Löpande månadsrapportering
2. Tertialrapporter över ekonomi, kvalitet och verksamhet
3. Utvärdering av avtal inför möjlighet till optionsförlängningar
4. Strategisk affärsuppföljning

Möjligheten till erfarenhetsåterföring uppstår i alla tre aktiviteter ovan. I granskningen omnämns att ett arbete har inletts med att systematisera uppföljning av de största avtalen vad gäller kostnad och kvalitet. Arbetet revisorerna pekar på benämns *Strategisk affärsuppföljning* och syftar till just att ur ett övergripande perspektiv generera uppföljning, analys, erfarenhetsåterföring och slutsatser kring hur avtalens affärskonstruktioner, ersättningsmodeller, tjänstepaketering etc. fungerar och vilka resultat som inriktningarna bidrar till. Denna arbetsmetodik grundar sig i löpande dokumenterad uppföljning per trafikavtal och har genomförts sedan 2014, detta framgår inte av revisionen. Nästa steg i arbetet vilket inleds under 2016 består i att en till två gånger per år genomföra genomgångar och gemensam analys inom trafikförvaltningen över i princip alla avdelningar med syfte att gemensamt analysera och återföra erfarenhet från befintliga avtal. Ett ytterligare nästa steg som nu är under arbete är att se över hur denna uppföljning skall kunna ske med nya stödsystem inom ramen för SEVS-projektet (samordnad ekonomi- och verksamhetsstyrning). Revisorerna pekar på att det är positivt med trafikförvaltningens genomförda VBP utredning men att ytterligare åtgärder behövs. Bland annat pekar revisorerna i kapitel 4.2 på att det saknas dokumenterade utredningar och analyser om avtalen generellt, också för de avtal som saknar VBP. Trafikförvaltningen menar att detta är viktigt för att skapa en jämförbarhet i resultat och utfall från olika avtalsmodellens drivkrafter och förutsättningar. Målet med det pågående arbetet *Strategisk affärsuppföljning* är att förbättra erfarenhetsåterföringen och löpande utvärdera avtalen och dess affärskonstruktioner i enlighet med revisorernas rekommendationer.

Metod för överföring av erfarenheter

Vad gäller överföring av erfarenheter från befintliga avtal menar granskningsrapporten att det saknas dokumenterade underlag från den löpande avtalsförvaltningen. Denna typ dokumentation under avtalstiden är en bra

Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-01-28Ärende/Dok. id.
TN 2015-1474Infosäk. klass
K1 (Öppen)

rekommendation. Delvis avses detta lösas i och med *Strategisk affärsuppföljning* som beskrivs ovan. Det är också viktigt att framhålla att i studieskedena är det befintliga avtalet fortfarande giltigt. Granskningen framhåller att erfarenhetsåterföringen sker muntligt i hög grad. En av anledningarna till detta är att exempelvis brister i befintliga avtal kan vara känsliga ur ett affärsperspektiv, för landstinget såväl som för trafikutövaren/leverantören. Det är delvis en förklaring till att erfarenhetsåterföring sker muntligen mellan de medarbetare som leder studien och affärsförvaltare, som också är deltagare i studien. Erfarenhetsåterföringen byggs sedan in i riktlinjer samt som principiella överväganden i studien. På det sättet säkerställs en aktuell och tillämpbar erfarenhetsåterföring för att ta hand om möjligheter och brister i befintliga avtal. Dessa två sätt skapar tillsammans en mer komplett och rättvisande bild och erfarenhetsåterföring.

I revisionsrapporten beskrivs som ett exempel att affärsförvaltare endast i begränsad omfattning deltagit i förstudien av pendeltågstrafiken. Detta är i hög grad en resursfråga och en prioriteringsfråga i verksamheten. Verksamheten inom trafikavdelningen är dimensionerad för löpande förvaltning och inte för genomförande av denna typ av stora upphandlingar som ställer mycket krav på resurs och tid. Upphandlingar av denna dignitet för det specifika trafikslaget sker en gång per 10-14 år varpå det är en utmaning att dimensionera verksamheten för upphandlingstillfällena. Under tiden då studierna samt upphandlingen pågår deltar affärsförvaltare vilket tar tid från uppföljningen av den löpande verksamheten. Då hela processen från studiestart till att det nya avtalet går i drift har en löptid på ca 3 år så behöver arbetet för affärsförvaltare löpande prioriteras under processen. Detta innebär att det under vissa perioder uppstår resursmässiga utmaningar och svåra prioriteringar för organisationen.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Inga direkta ekonomiska konsekvenser av detta beslut. Trafikförvaltningens åtgärder för att förbättra erfarenhetsåterföringen kan dock sänka förvaltningens kostnader.

Sociala konsekvenser

Inga direkta sociala konsekvenser av detta beslut.

Konsekvenser för miljön

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbeskrivning i detta ärende.

Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-01-28

Ärende/Dok. id.
TN 2015-1474

Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Riskbedömning

Rekommendationerna i landstingsrevisorernas rapport är relevanta ur ett riskperspektiv. Att i god tid identifiera behov av studier inför upphandling minskar risken att erfarenheter från befintliga avtal inte tas om hand och inte justeras till kommande avtal. Detta kan leda till sämre kvalitet och högre kostnader. Bedömningen är att trafikförvaltningen har god kontroll över kommande studier för de större affärerna som trafikaffärer och större drifts- och underhållsaffärer inom verksamhetsplaneringen. Risken är högre kopplat till mindre avtal där behov av studier och/eller upphandlingsprojekt ur ett mer omfattande perspektiv behöver planeras och kommuniceras i verksamhetsplaneringen kopplat till respektive verksamhetsansvar för de avtal som går ut. Att behov av studier missas är en risk som i intern kontrollplan för innevarande år 2015 (TN 2014-0469) bedömdes till effekt fyra och sannolikhet fem på en sexgradig skala. Hantering för att minska dessa risker samt riskhanteringskostnader har skett inom ramen för verksamhetsplaneringen för året och risken är inte prioriterad i intern kontrollplan för 2016. Fortsatt arbete behöver dock ske från respektive verksamhetsansvariga för avtalen samt i verksamhetsplaneringsprocessen för att minimera risker att behov missas.

Risker kopplade till status och skick på tillgångar som fastigheter, fordon etc. hanteras av respektive verksamhetsansvariga som också bär ansvar för riskhanteringskostnader. Risken kopplat till status och skick bedöms till effekt fem och sannolikhet tre i enlighet med intern kontrollplan 2016 (TN 2015-1369). I syfte att minska risken formuleras FC-uppdrag i verksamhetsplan 2016 avseende äga och förvalta infrastruktur.

Ragna Forslund
Tf. Förvaltningschef

Jens Plambeck
Chef Strategisk utveckling