



# Uppföljning av granskning av särskild kollektivtrafik med inriktning på ägarstyrning

På uppdrag av Jönköpings Länstrafik ABs lekmannarevisorer,  
landstingets revisorer samt revisorerna i Jönköpings läns kommu-  
ner

Gunnar Uhlin

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INLEDNING</b> .....	<b>6</b>
2.1	BAKGRUND .....	6
2.2	SYFTE.....	6
	<i>Frågeställningar</i> .....	6
2.3	AVGRÄNSNING.....	7
2.4	GENOMFÖRANDE .....	7
<b>3</b>	<b>VAD FRAMKOM I DEN TIDIGARE GRANSKNINGEN AVSEENDE ÄGARSTYRNINGEN?</b> <b>9</b>	
3.1	UTGÅNGSPUNKTER FÖR STYRNINGEN AV JÖNKÖPINGS LÄNSTRAFIK AB .....	9
3.1.1	<i>Styrdokument</i> .....	9
3.1.2	<i>Bolagsordning</i> .....	9
3.1.3	<i>Konsortialavtal</i> .....	9
3.1.4	<i>Ägardirektiv</i> .....	9
3.1.5	<i>Uppdragsavtal</i> .....	9
3.1.6	<i>Synpunkter som framfördes</i> .....	10
<b>4</b>	<b>FÖRÄNDRINGAR SOM SKETT EFTER GRANSKNINGEN</b> .....	<b>12</b>
4.1	HUR HAR ÄGARNA TILL JLT REAGERAT PÅ DEN TIDIGARE GRANSKNINGEN OCH DESS SLUTSATSER? 12	
4.1.1	<i>Vilka åtgärder har ägaren vidtagit</i> .....	12
4.1.2	<i>Vad har framkommit i intervjuerna?</i> .....	13
4.2	AKTUELLA STYRDOKUMENT .....	13
4.2.1	<i>Bolagsordning</i> .....	13
4.2.2	<i>Aktieägaravtal</i> .....	14
4.3	JLTs STYRDOKUMENT .....	21
4.3.1	<i>Affärsplan 2008-2010</i> .....	21
4.3.2	<i>Verksamhetsplan 2008</i> .....	21
4.4	ÄGARSAMRÅD.....	22
4.4.1	<i>Kommentar</i> .....	22
4.5	ÄGARBEREDNING.....	23
4.5.1	<i>Kommentar</i> .....	24
4.6	STYRNING AV SÄRSKILD KOLLEKTIVTRAFIK .....	25

## 1 Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av Jönköpings Länstrafiks (JLT) lekmannarevisorer, landstingets revisorer samt revisorerna i Jönköpings läns kommuner genomfört en uppföljande granskning avseende ägarstyrning av JLT. Syftet med granskningen har varit att dels identifiera vilka åtgärder som vidtagits för att utveckla och förbättra ägarstyrningen av JLT, dels att bedöma om åtgärderna är tillräckliga för att uppnå en ändamålsenlig ägarstyrning.

En övergripande bedömning baserad på denna uppföljning är att ägarna av JLT, i och med de förändringar som genomförts, har tagit över och aktiverat ägarrollen. Lite tillspetsat, kan det sägas, att ägarrollen tidigare till stor del hanterades av bolaget. Införandet av aktieägaravtal där ägarna anger formerna för hur de ska styra och samverka kring det samägda bolaget utgör en positiv grundförutsättning. Tydliggörandet av att ägarsamråd kan sammanställas för att hantera frågor av principiell natur är ytterligare en viktig byggsten för att möjliggöra en mer ändamålsenlig styrning av ett samägt bolag. Detsamma gäller även att en ägarberedning har införts med uppgift att ta fram förslag till ägardirektiv.

I ett generellt perspektiv gäller dock att ägarstyrning av samägda bolag är en komplex utmaning. Det finns ingen normering eller s.k. ”best practice” som kan vara vägledande för utformningen av ägarstyrningen. Vad som kan användas som utgångspunkt är snarare goda exempel från delägda bolag där ägarna lyckats utveckla väl fungerande former för samverkan inom ramen för bolagen. Även de principer som finns för bolagsstyrning av helägda bolag kan tjäna som en utgångspunkt för utveckling av styrning av delägda bolag. För att styrningen av ett delägt bolag ska ha förutsättningar att kunna fungera väl är det viktigt att:

- ▶ Det finns en samsyn och tydlighet i vad ägarna vill åstadkomma med sitt engagemang i bolaget
- ▶ Ägarna är överens om hur de avser att samverka och styra m.m. bolaget och att detta har reglerats i en samverkansöverenskommelse (t.ex. aktieägaravtal)
- ▶ Forum för ägarsamråd finns som stöd för ägarnas dialog kring bolagets utveckling och styrning. Det är en fördel om ägarsamrådet formaliseras i ett särskilt organ t.ex. i ett ägarråd. För att ägarsamrådet ska kunna fungera effektivt måste både arbetssätt och agenda definieras. Det är också viktigt att ägarsamrådet har tillgång till kompetens inom bolagets olika verksamhetsområden d.v.s. att någon form av trafikberedning kompletterar ägarsamrådet
- ▶ Hur arbetet med att ta fram förslag till ägardirektiv ska gå till har tydliggjorts. Det bör även framgå hur ägardirektiven ska följas upp

Det kan i denna uppföljande granskning konstateras att ett antal åtgärder har vidtagits med syfte att förbättra ägarnas förutsättningar för styrning av JLT. I nuläget är det dock för tidigt att kunna se reella effekter av de förändringar som gjorts. En notering är att ägarna på ett mer aktivt sätt än tidigare har engagerat sig i bolaget vilket bl.a. framgick i slutet av året i samband med de planerade förändringarna av taxa och trafik. Engagemanget i sig är positivt men det bör ske i enlighet med ”regelboken”. Först fr.o.m. 2009 kommer ägarstyrningen via direktiv att ha integreras i den interna styrningen av JLT via affärsplanen.

I uppföljningen har ett antal möjliga förbättringsområden identifierats som kan bidra till att göra ägarstyrningen mer ändamålsenlig.

Ändamålet med verksamheten framgår inte av bolagsordningen. Samtidigt har inte aktieägaravtalet där ändamålet beskrivs gjorts till ett ägardirektiv. I ägardirektiv för 2009 framgår att bolaget ska hålla ägarna informerade om frågor som bedöms ha en principiell betydelse. I första hand bör fullmäktiges rätt att ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas framgå av bolagsordningen. Ägardirektiv kan dock användas för att exemplifiera vad som är frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt. JLTs uppdrag att fungera som trafikhuvudman borde framgå av bolagsordningen.

Aktieägaravtalet ger ingen direkt vägledning om hur bolaget ska samverka med ägarna eller representanter för ägarna. Formerna för och innehållet i ägarsamrådet har inte beskrivits i aktieägaravtalen. En svaghet i förutsättningarna är att det inte har knutits någon instans som representerar kompetens ifrån kollektivtrafikområdet t.ex. en trafikberedning. Det har inte på något sätt beskrivits hur det är tänkt att ägarberedningen ska arbeta eller hur beredningen av ägardirektiv ska genomföras. För att kunna utforma en ändamålsenlig ägarstyrning är det dessutom nödvändigt att beskriva hur styrprocessen i sin helhet ska genomföras.

Ägardirektiven borde redovisa målen med verksamheten i en tydlig struktur med övergripande mål och strategier för att därefter precisera målen per perspektiv. I detta sammanhang är det en fördel om direktiven för utvecklingen av trafiken kan utgå ifrån en trafikstrategi. Ägarna har inte i direktiven klargjort när och hur uppfyllelsen av direktiven ska återredovisas. Framförallt finns det en oklarhet kring ägarberedningens roll och arbetssätt. Det finns ingen beskrivning av detta i avtalet.

Frågan om vem som ska svara för ägardialogen och hur den ska genomföras har inte hantearats. Det har också framkommit att ägarnas genomförande av sin uppsiktsskyldighet inte har getts ett tydligt innehåll. Ett konstaterande dessutom är att den särskilda kollektivtrafikens övergripande mål framgår av ägardirektiv men att de ansvariga för den ofta inte har någon kanal till ägarstyrningen. Dessutom har referensgruppen som finns inte fungerat som ett forum för analys och utveckling av den särskilda kollektivtrafiken.

Sammantaget kan alltså konstateras att det vidtagits ett antal åtgärder med syfte att förbättra och utveckla ägarstyrningen. Ägarna har också blivit mer aktiva i sin ägarroll. Fortfarande kvarstår dock viktiga åtgärder som måste vidtas innan ägarstyrningen har förutsättningar att bli ändamålsenlig. En risk som finns i nuvarande situation, där viktiga delar av ägarstyrningen inte har hanterats, är att den informella styrningen växer i styrka. Detta kan i sin tur leda till förskjutningar i en integrerad styrkedja samt hota balansen mellan olika organ i bolagsstyrningssystemet vilket ytterst motverkar en ändamålsenlig styrning.

Med stöd av den uppföljande granskningen som genomförts och de slutsatser som dragits i denna föreslås att följande förslag övervägs:

- ▶ Ändamålet med bolaget bör framgå av bolagsordningen. Av ändamålet bör det framgå att JLT har uppdraget att fullgöra uppgiften som trafikhuvudman
- ▶ Fullmäktiges rätt att ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas bör framgå av bolagsordningen. Ägardirektiv kan exemplifiera vilka beslut som kan vara av detta slag
- ▶ Aktieägaravtalet bör göras till ett ägardirektiv. Alternativt kan det övervägas om att renodla de olika styrdokumenterna som behövs t.ex. att bolagsordningen innehåller än-

damålet med bolaget, ägardirektiv tydliggör ändamålet och aktieägaravtalet uteslutande beskriver ägarnas samverkan kring och styrning av bolaget

- ▶ Ägarsamrådets uppgift och arbetssätt bör definieras och redovisas i aktieägaravtalet. Vidare bör det övervägas att formalisera ägarsamrådet till ett samrådsorgan. Beredningsprocessen för ägardirektiv bör ägnas särskild uppmärksamhet
- ▶ Ägarsamrådet bör förstärkas med kunskap om kollektivtrafik i form av trafikberedning eller motsvarande
- ▶ Tydliggör ansvaret för ägardialogen
- ▶ Överväg om en trafikstrategi ska tas fram. En trafikstrategi kan utgöra en koppling mellan den regionala utvecklingsplanen och JLTs mer operativa planering
- ▶ Överväg om ägardirektiv kan ges för en längre period än ett år. Kompletterande direktiv kan hanteras i en årlig process
- ▶ Utveckla ägardirektivens målstruktur
- ▶ Tydliggör vilken rapportering som JLT ska göra i förhållande till ägardirektiven
- ▶ Definiera och beskriv den samlade styrprocessen för JLT
- ▶ Säkerställ att det genomförs en årlig dialog mellan JLT och respektive ägare
- ▶ För den särskilda kollektivtrafiken måste det finnas forum för dialog, analys och utveckling av trafiken

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund

Under år 2005 gjordes på uppdrag av lekmannarevisorn i Jönköpings Länstrafik AB (JLT), landstingets revisorer samt revisorerna i Jönköping, Habo, Eksjö, Gislaved, Sävsjö, Nässjö, Värnamo och Vetlanda kommuner en fördjupad granskning av särskild kollektivtrafik. Granskningen överlämnades, tillsammans med en gemensam revisionskrivelse till berörda styrelser, av revisorerna i april 2006.

En övergripande slutsats i granskningen var att de förväntningar som formulerades i utredningen "Samordnade persontransporter i Jönköpings län" i mycket begränsad utsträckning hade infriats. En ökad samordning hade inte inneburit vinster i form av minskade kostnader eller en begränsad kostnadsutveckling i förhållande till hur färdtjänstindex utvecklats under perioden. Snarare hade transportkostnaderna ökat kraftigt samtidigt som kostnaderna för beställningscentralen var väsentligt högre än vad som kalkylerades med i utredningen.

Det konstaterades vidare i granskningen att de problem som förknippas med särskild kollektivtrafik i Jönköpings län till väsentliga delar kunde förklaras utifrån brister i styrning av verksamheten. Ytterligare ett konstaterande var att ägarstyrningen av JLT via bolagsordning och konsortialavtal och styrningen av särskild kollektivtrafik genom uppdragsavtal inte gav en tillräckligt tydlig bild av vad ägarna respektive uppdragsgivarna förväntar sig att den särskilda kollektivtrafiken ska uppnå. Innehållet i uppdragsstyrningen var inte relevant utifrån det ansvar som respektive uppdragsgivare hade för verksamheten. Konsekvensen av detta blev en bristande kontroll och styrning från landstinget och kommunerna av särskild kollektivtrafik.

### 2.2 Syfte

Syftet med uppföljningen av den tidigare granskningen har varit att dels identifiera vilka åtgärder som vidtagits för att utveckla och förbättra ägarstyrningen av JLT, dels att bedöma om åtgärderna är tillräckliga för att uppnå en ändamålsenlig ägarstyrning.

Utgångspunkten för uppföljningen har varit de slutsatser och rekommendationer beträffande ägar- och uppdragsstyrningen som redovisades i granskningen.

#### *Frågeställningar*

Utifrån de övergripande revisionsfrågorna om vilka åtgärder som vidtagits för att utveckla och förbättra ägarstyrningen och om åtgärderna är tillräckliga för att uppnå en ändamålsenlig ägarstyrning, har följande belysts:

- ▶ Hur har ägarna till JLT reagerat på granskningen och dess slutsatser?
- ▶ Vilka förändringar har gjorts i aktieägaravtalet i förhållande till tidigare konsortialavtal och uppdragsavtal?
- ▶ Vilka ägardirektiv finns? Är direktiven relevanta?
- ▶ Hur har ägardirektiven arbetats fram? Hur kommer ägarna att fortsättningsvis gå till väga (förekomsten av ägarsamråd) för att årligen revidera ägardirektiven?

- ▶ Hur har ägardirektiven förtydligats och integrerats i den interna styrningen inom JLT?
- ▶ Vilka resultat har vidtagna förändringar av ägarstyrningen lett fram till?
- ▶ Vilken uppföljning och återredovisning görs/kommer att göras av ägardirektiven?

### 2.3 Avgränsning

Uppföljningen har avgränsats till att i första hand belysa hur förutsättningarna för ägar- och uppdragsstyrningen av JLT har förändrats och utvecklats sedan granskningen genomfördes. Uppföljningen har omfattat ägarstyrningen utifrån både det landstingskommunala och primärkommunala ägarperspektivet samt hur ägarstyrningen omsätts i JLTs interna styrning.

Uppföljningen har inriktats mot ägarstyrningen av JLT med utgångspunkt ifrån särskild kollektivtrafik. Vissa frågeställningar kring ägarstyrningen är dock av generell karaktär varför uppföljningen i vissa avseenden har berört ägarstyrningen av JLT i vid mening.

I denna uppföljning har det noterats att den tidigare ordföranden för JLT entledigats och att en ny ordförande har utsetts av landstingsfullmäktige. Detta förhållande har inom ramen för uppföljningen konstaterats men för övrigt inte berörts i granskningen.

### 2.4 Genomförande

Den uppföljande granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer:

Intervjuer har genomförts med:

- ▶ JLT AB
  - ▶ VD, Trafikchef och Ekonomichef
  - ▶ Tillförordnad styrelseordförande
  - ▶ Ledamot i styrelsen
- ▶ Representanter för ägarna
  - ▶ Landstinget
    - ✓ Landstingsstyrelsens ordförande
    - ✓ Ekonomidirektör
  - ▶ Kommunerna
    - ✓ Jönköpings kommun
      - Kommunstyrelsens ordförande
      - Social distriktschef
    - ✓ Gislaveds kommun
      - Kommunstyrelsens ordförande
      - Kommunchef
    - ✓ Nässjö kommun
      - Kommunstyrelsens ordförande och 1:e vice ordförande
      - Kommundirektör

- Planerings- och utvecklingschef
- ✓ Värnamo kommun
  - Kommunstyrelsens ordförande
  - Planeringschef
- ✓ Aneby kommun
  - Kommunstyrelsens ordförande
  - Färdtjänstansvarig
- ✓ Vetlanda kommun
  - Kommunstyrelsens ordförande
  - Planerare

Inom ramen för den uppföljande granskningen har en rad olika dokument studerats. Exempel på dokument som har granskats utgörs av:

- ▶ JLTs svar på revisionskrivelsen
- ▶ Aktieägaravtal
- ▶ Ägardirektiv
- ▶ Protokoll ifrån berörda kommuner och landsting
- ▶ Styrelseprotokoll från JLT
- ▶ Affärsplan
- ▶ Verksamhetsplan

### 3 Vad framkom i den tidigare granskningen avseende ägarstyrningen?

#### 3.1 Utgångspunkter för styrningen av Jönköpings Länstrafik AB

##### 3.1.1 Styrdokument

Styrningen av JLT utgick ifrån följande styrdokument:

- ▶ Bolagsordning
- ▶ Konsortialavtal
- ▶ Uppdragsavtal
- ▶ Avtal om drift av gemensam beställningscentral samt upphandling av anropsstyrd trafik m.m.
- ▶ JLTs affärsplan

##### 3.1.2 Bolagsordning

Enligt § 2 i bolagsordningen har JLT som föremål för sin verksamhet att själv eller genom avtal med trafikföretag bedriva kollektivtrafik och annan därmed jämförlig verksamhet. Av bolagsordningen framgick inte ändamålet med bolagets verksamhet.

##### 3.1.3 Konsortialavtal

Av konsortialavtalet framgick att kommunerna och landstinget i Jönköpings län har bildat ett aktiebolag med uppgift att som trafikhuvudman handha de länstrafikansvarigas uppgifter.

Enligt § 2 i konsortialavtalet framgick att verksamheten kan utvidgas till att omfatta andra trafikformer och uppdrag enligt ett särskilt beslut av bolagsstämman<sup>1</sup>. En utvidgad verksamhet förutsätter särskilt avtal mellan bolaget och part/partner som önskar verksamheten utförd.

##### 3.1.4 Ägardirektiv

Särskilda ägardirektiv hade inte formulerats för Jönköpings Länstrafik AB.

##### 3.1.5 Uppdragsavtal

Samtliga kommuner och landstinget i Jönköpings län hade tecknat avtal med JLT om drift av gemensam beställningscentral samt upphandling av anropsstyrd trafik m.m. Avtalen var utformade på ett likartat sätt och gällde ursprungligen fr.o.m. 2001-07-01—2006-06-30. Avtalet förlängdes därefter två år i sänder om inte någondera parten hade sagt upp avtalet senast 12 månader före avtalstidens slut. Uppdragsavtalen hade på begäran av JLT förlängts till 2010-06-30.

---

<sup>1</sup> Ett sådant beslut fattades vid den extra bolagsstämman 1999-12-03 (§ 7)

Avtalen omfattade från start sjuk- och färdtjänstresor. Avsikten var dock att verksamheten skulle utvecklas till att omfatta även skolskjutsar och övrig anropsstyrd trafik.

Enligt avtalet var parterna överens om att samverka så att effektivast möjliga samordning och utförande av de anropsstyrda transporterna skulle uppnås. Av uppdragsbeskrivning framgick att JLT genom beställningscentralen skulle svara för att verkställa landstingets och kommunernas uppdrag vad beträffar anropsstyrda resor. JLT skulle upphandla trafik-entreprenader och använda de möjligheter som uppdragsavtalen ger för att skapa ett bättre samutnyttjande. Landstinget och kommunerna fastställde mål, regler och ekonomiska villkor för hur den enskilde får utnyttja de anropsstyrda resorna.

Därutöver tydliggjordes i uppdragsavtalen bl.a:

- ▶ Driftsprinciperna för beställningscentralen
- ▶ JLTs ansvar för att en styrgrupp inrättas och under denna en referensgrupp med företrädare för handläggarna i kommuner och landstinget samt representanter för brukarorganisationerna.
- ▶ Budget – Det skall finnas en årlig budget för verksamheten som redovisar beräknade kostnader och trafikomfattning för respektive uppdragsgivare
- ▶ Betalningsrutiner – Uppdragsgivarna skall månadsvis i förskott under budgetåret inbetala ett à-contobelopp motsvarande en tolfedel av fastställd andel i årsbudget
- ▶ Fördelning av kostnader – Transportkostnaderna fördelas till respektive uppdragsgivare motsvarande de verkliga kostnaderna för utförda köruppdrag. Drifts- och administrationskostnader fördelas under verksamhetens uppbyggnadsfas (senast till 2004-07-01) enligt modellen för aktieinnehav. För att inte kostnaderna för administration och investeringar ska bli orimligt hög för de parter som ansluter sig tidigt låses denna kostnad till 13 kr/resa till dess samtliga är med i systemet. Därefter ska fördelningen ske i förhållande till antalet köruppdrag.

Av uppdragsavtalen framgick att JLT skulle lämna statistikuppgifter angående driften av beställningscentralen i den utsträckning som var möjligt för JLTs datasystem och om utlämnandet inte var oskäligt betungande för JLT.

JLT förband sig att behandla samtliga uppgifter som omfattas av sekretess enligt gällande lagstiftning.

### **3.1.6 Synpunkter som framfördes**

Kännetecknande för styrningen av JLT var att ägarna hade valt att inte använda sig av ägardirektiv för styrning av bolaget. Den formella utgångspunkten för ägarstyrningen var därför i huvudsak bolagsordningen och konsortialavtalet. Ett problem i detta sammanhang var att varken bolagsordningen eller konsortialavtalet tydliggjorde ägarnas ändamål med JLT.

Affärsplanen hade utvecklats till att bli ett instrument för JLTs dialog med ägarna om verksamhetens inriktning, omfattning och resurser. Affärsplanen togs fram i samverkan med företrädare för kommunerna, landstinget och regionförbundet i länet. Efter beredning hos respektive ägare fastställdes planen av årsstämman. Affärsplanen i sig lyfte fram ett antal

strategiska utvecklingsområden, definierade framgångsfaktorer och övergripande verksamhetsmål uttryckta i styrtal och föreslog den ekonomiska ramen (ägartillskotten) under planperioden.

Den särskilda kollektivtrafiken berördes dock inte av den ekonomiska ramen eftersom finansieringen var given på förhand. De strategiska utvecklingsområdena behandlade i liten utsträckning den särskilda kollektivtrafiken. I första hand innebar affärsplanen att de övergripande verksamhetsmålen för den särskilda kollektivtrafiken redovisades. För övrigt innehöll affärsplanen en relativt omfattande beskrivning av JLTs planeringsprocess.

Den kritik som riktades mot ägarstyrningen var att den inte utgick ifrån någon gemensam mellan ägarna fastställd utgångspunkt. Det viktigaste styrinstrumentet för kommun- och landstingsägda bolag är bolagsordningen där det kommunala eller landstingskommunala ändamålet med verksamheten skall återfinnas. Observera att bolagsordningen för JLT saknar ett för bolaget fastställt ändamål. Normalt sett ger dock inte bolagsordningen ett uttömmande svar för att avgöra hur ändamålet skall förverkligas i bolaget. Ägardirektiv innebär att det blir tydligt och dokumenterat vilka beslut om ägarstyrning som fattats. Dåvarande ordning där årsstämman fastställde affärsplanen medförde att ägarstyrningen fanns ”inbäddad” i affärsplanen. Ägarnas specifika ambitioner med JLT blev därigenom inte direkt urskiljbara. Affärsplanen borde i stället ha fungerat som styrelsens åtagande i förhållande till av ägarna givna direktiv och verksamhetsplanen som en säkring av åtagandet.

Förutom att kommunerna och landstinget i länet är ägare till JLT så är de också uppdragsgivare för handhavande av ägarnas uppgifter som länstrafikansvariga och ansvariga för särskild kollektivtrafik. I granskningen är uppdragsavtalen för särskild kollektivtrafik i första hand intressanta. Uppdragsavtalen definierar inte uppdragsgivarnas förväntningar på den särskilda kollektivtrafiken uttryckt i måltermer. Ett viktigt syfte med uppdragsavtalen är ytterst att definiera de krav på kvalitet, säkerhet, tillgänglighet, miljö etc. som uppdragsgivarna ställer på JLT beträffande den särskilda kollektivtrafiken. Uppdragsavtalen ersätter den verksamhetsstyrning som landstinget och kommunerna normalt genomför via budget, verksamhetsplaner och uppföljning. Även om landstinget och kommunerna överlämnat ansvaret för upphandling av transporttjänsten och ansvaret för samordningen så har de kvar det yttersta ansvaret för verksamheten i sig. Uppdragsavtalet är det formella styrinstrument som ska säkerställa en verksamhet i nivå med uppdragsgivarens ambitionsnivå.

En översiktlig bedömning av styrförutsättningarna för JLT i allmänhet och för den särskilda kollektivtrafiken i synnerhet, tydliggör vissa svagheter i styrningen t.ex. att:

- ▶ Varken bolagsordningen eller konsortialavtalet tydliggör ändamålet för JLTs verksamhet
- ▶ Specifika ägardirektiv saknas som uttrycker ägarens ambitioner (helst uttryckt i olika perspektiv t.ex. ekonomiskt/finansiella, kund/marknad och verksamhet/utveckling) beträffande den verksamhet som bedrivs av bolaget
- ▶ Ägarnas styrning kommer till uttryck i affärsplanen. Någon tydlig och definierad ambition från ägarna med verksamheten som föregår affärsplanen finns inte. Affärsplanens normala funktion borde vara att den är styrelsens åtagande i förhållande till av ägarna givet uppdrag.

- ▶ Uppdragsavtalen definierar inte uppdragsgivarnas förväntningar på vilka värden som den särskilda kollektivtrafiken ska uppnå.
- ▶ Affärsplanen speglar i relativt begränsad utsträckning den särskilda kollektivtrafiken. Målbilden är ytterst begränsad och uttrycks i huvudsak av några styrtalet utformade som mål. Utvecklingsperspektivet hanteras i ytterst begränsad omfattning.
- ▶ Affärsplanen tydliggörs inte i någon specifik verksamhetsplan för den särskilda kollektivtrafiken.
- ▶ Nuvarande styrning innehåller inga direkta incitament för JLT att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet. Uppdragsgivarna garanterar i princip JLT ersättning för de kostnader som faktiskt uppstår och redovisas.

En sammanfattande iakttagelse är att kommunerna och landstinget är otydliga både som ägare och uppdragsgivare i förhållande till JLT. Framförallt blir inte uppdragsstyrningen tillfredsställande eftersom den inte på ett tillräckligt sätt tydliggör vad uppdragsgivaren förväntar sig av verksamheten. Detta förhållande påverkar i sin tur förutsättningarna för upphandling av trafikavtal och genomförandet av samordningen. En effektiv intern styrning av särskild kollektivtrafik förutsätter att det upprättas en egen verksamhetsplan för detta uppdrag. För särskild kollektivtrafik bör det även finnas ett eget balanserat styrkort. Ytterligare en konsekvens bör vara att det upprättas egen samlad årsredovisning för verksamheten.

En annan iakttagelse är, beträffande kommunerna, att den nämnd och verksamhet som har ansvaret för färdtjänsten inte är en part i förhållande till JLT, d.v.s. inte har någon direktkanal för att utöva sin uppdragsstyrning visavi JLT.

## **4 Förändringar som skett efter den tidigare granskningen**

### **4.1 Hur har ägarna till JLT reagerat på den tidigare granskningen och dess slutsatser?**

#### **4.1.1 Vilka åtgärder har ägaren vidtagit**

Revisorernas granskning har bl.a. vid två tillfällen redovisats för ägarna till JLT. Vid bolagsstämman 2006-06-01 gavs ett uppdrag till en tjänstemannagrupp (affärsplanegruppen) att till nästa ordinarie bolagsstämma arbeta igenom tre frågeställningar kring ägarnas styrning av bolaget:

- ▶ Hur ägarnas styrning av Jönköpings Länstrafik AB ska utformas
- ▶ Hur en framtida gruppering ska se ut som tar fram underlag för verksamhetens omfattning, kvalitet och ekonomi
- ▶ Om det finns skäl att förändra finansiering av den samlade trafiken

Tjänstemannagruppen lämnade en delrapport vid den extra bolagsstämman 2006-11-14. Det konstaterades då att befintliga styrdokument inte på ett tydligt sätt gav underlag för styrning och uppföljning av verksamheten. Dokumenten hade tillkommit vid olika tidpunkter och var i många stycken överlappande. Affärsplanen hanterade såväl ägarens styrning som den interna styrningen inom bolaget. Tjänstemannagruppen föreslog att förutom bo-

lagsordning så skulle ägarnas styrning ske dels i form av ett aktieägaravtal, dels genom ägardirektiv som årligen skulle tas fram vid JLTs årsstämma.

Landstinget i Jönköpings län sade därefter i december 2006 upp konsortialavtalet fr.o.m. 2008-01-01. Beslutet delgavs övriga delägare. Vid en extra bolagsstämma 2007-02-22 beslutades att ägarnas styrning skulle formaliseras i ett långsiktigt aktieägaravtal och i ägardirektiv som årligen fastställs av ordinarie bolagsstämma.

Ett förslag till aktieägaravtal och ägardirektiv bereddes av en politisk grupp med tre ledamöter från länets kommuner och landstingsstyrelsens beredning. Vid bolagsstämman 2007-06-19 fattades beslut att rekommendera respektive kommunfullmäktige att godkänna förslaget till aktieägaravtal. Vidare rekommenderade stämman ägarna att godkänna förslaget till ägardirektiv 2008. Ägardirektiven fastställdes därefter av den extra bolagsstämman 2007-09-28.

#### **4.1.2 Vad har framkommit i intervjuerna?**

Den granskning som gjordes har av de intervjuade i huvudsak uppfattats på ett positivt sätt. De synpunkter som framfördes beträffande den tidigare ägarstyrningen har legat till grund för ägarnas agerande för att utveckla och förstärka ägarstyrningen av JLT. Bedömningen som gjordes på grundval av granskningen var att ägarna måste ta initiativ till att förändra ägarstyrningen. En positiv bieffekt har blivit att ägarna på ett helt annat sätt än tidigare ”pratar trafik”.

## **4.2 Aktuella styrdokument**

### **4.2.1 Bolagsordning**

I samband med en extra bolagsstämma 2006-11-14 beslutades bl.a. om en revidering av JLTs bolagsordning från 1999-05-19. Revideringen var föranledd av att Kommunförbundet i Jönköpings län hade upphört. Den ändring som gjordes innebar att kommunerna i Jönköpings län istället för Kommunförbundet i Jönköpings län utser fyra ledamöter och suppleanter till JLTs styrelse. För övrigt kan nämnas att det även gjordes vissa justeringar i då gällande konsortialavtal och uppdragsavtal.

Av bolagsordningen framgår inte ändamålet med bolaget. I bolagsordningen har inte, rätten för ägarnas respektive fullmäktige att ta ställning innan beslut fattas i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt, skrivits in.

#### **4.2.1.1 Kommentar**

Bolagsordningen är ett ramverk, men är inte i sig avsett för aktiv styrning av bolaget. För helägda kommunala bolag brukar ägardirektiven utgöra styrdokument och i delägda bolag fyller även samverkansavtal (typ aktieägaravtal) den rollen.

Av kommunallagens 3 kap. 17 § framgår att då vården av en kommunal angelägenhet överlämnas till ett aktiebolag som är direkt eller indirekt helägt av kommunen eller landstinget att fullmäktige skall:

- ▶ Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten
- ▶ Utse samtliga styrelseledamöter
- ▶ Se till att fullmäktige får ta ställning innan bolaget fattar beslut i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Vid delägda bolag skall kraven i 3 kap. 17 § kommunallagen tillämpas i en omfattning som är rimlig med hänsyn till ägarförhållandena, verksamhetens art och omfattningen i övrigt. När det bara är kommuner och landsting som är delägare anses bestämmelserna i 17 § gälla fullt ut gentemot samtliga deltagande kommuner och landsting. Någon absolut tydlighet om hur denna paragraf skall tolkas finns dock inte.

Vanligtvis tas ändamålet in i bolagsordningen. Om det t.ex. av ändamålet inte framgår att bolaget inte ska bedrivas i vinstsyfte anses bolaget med automatik ha till syfte att tillföra aktieägarna vinst. Det finns dock ett undantag för verksamhet som drivs enligt lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik. I praktiken är dock möjligheten för bolaget att ge ägarna vinst inte så sannolik. En sökning på nätet efter bolagsordningar avseende tre länstrafikbolag visar att de i sina bolagsordningar har inskrivet ändamålet med verksamheten. I två av dessa framgår att bolaget inte ska bedrivas i syfte att göra vinst. Vidare har rätten för respektive ägares fullmäktige i dessa tre bolagsordningar, att ta ställning innan beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt, skrivits in. Vidare framgår att bolagen ska fullgöra uppgiften som trafikhuvudman.

I aktieägaravtalet framgår att JLT ska fullgöra uppgiften som trafikhuvudman. Aktieägaravtalet har dock inte gjorts till ägardirektiv. I ägardirektiven finns medtaget att JLT ska hålla ägarna informerade och kalla till ägarsamråd i frågor som bedöms ha principiell beskaffenhet och större vikt för ägarna. En något svagare skrivning än att ägarnas fullmäktige ska ta ställning.

En samlad bedömning är att det i bolagsordningen bör framgå vad som är ändamålet med verksamheten. Dessutom bör det i bolagsordningen tas in fullmäktiges rätt att ta ställning innan beslut fattas som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Motivet är att nuvarande skrivning i ägardirektivet är otydlig och att denna rätt är grundläggande och inte ska behöva överföras i ett årligt ägardirektiv. Det bör också framgå av bolagsordningen att JLT fullgör uppgiften som trafikhuvudman. Ett alternativ är att aktieägaravtalet görs till ett ägardirektiv.

#### **4.2.2 Aktieägaravtal**

Vid JLTs bolagsstämma 2007-06-19 fattades beslut om att rekommendera respektive fullmäktige att godkänna förslaget till aktieägaravtal. Det blev också fallet efter sommaren 2007.

Aktieägaravtalet har ersatt tidigare konsortialavtal, uppdragsavtal för linjetrafik, avtal om drift av gemensam beställningscentral samt upphandling av anropsstyrd trafik m.m. Aktieägaravtalet gäller för tiden 2008-01-01—2011-12-31. Avtalet förlängs därefter med fyra år i sänder om det inte dessförinnan sagts upp senast tolv månader före avtalsperiodens utgång.

I aktieägaravtalet klargörs att parterna bildat bolaget för att som trafik huvudman handha de länstrafikans varigas uppgifter. Beträffande bolagets uppgift framgår att verksamheten ska bestå av att handha linjetrafik för personbefordran med tillhörande godsbeordran på väg inom Jönköpings län och angränsande områden. Verksamheten omfattar även särskild kollektivtrafik. Det framgår vidare att JLT genom en gemensam beställningscentral skall svara för samordning av särskild kollektivtrafik och att bolaget kan träffa överenskommelse med enskild kommun att åta sig uppgiften att pröva och tilldela färdtjänsttillstånd. Det finns även ett utrymme att ytterligare utvidga verksamheten till andra trafikformer och uppdrag under förutsättning att bolagsstämman så beslutar och att särskilt avtal träffas med den som önskar verksamheten utförd.

I aktieägaravtalen regleras även att auktoriserad revisor och lekmannarevisor ska utses och hur det ska gå till. Motsvarande reglering finns i bolagsordningen.

I förhållande till bolagsordningen finns det tillägget i aktieägaravtalet att styrelsen skall ha en partipolitisk sammansättning som avspeglar mandatfördelningen i Landstinget i Jönköpings län.

När det gäller taxor är det bolaget som beslutar om hur en för linjetrafiken gemensam taxa ska vara utformad. Taxa för sjukresor och färdtjänst beslutas av landstinget och respektive kommun. En särskild skrivning finns om tillvägagångssätt då en kommun vill tillämpa en lägre taxa för periodkort än länstrafiktaxan.

Det framgår att underskott i bolagets verksamhet ska finansieras av landstinget till 50 % och resterande del av länets kommuner i förhållande till trafikarbetet. Grunderna för fördelningen av det underskott som kommunerna ansvarar för redovisas uppdelat på tågtrafik och linjetrafik samt för färjetrafiken Gränna-Visingsö. Undantag till underskottstäckningen finns särskilt redovisat. För den särskilda kollektivtrafiken gäller att gemensamma kostnader för beställningscentral och transportkostnad fördelas efter antal resekilometer för respektive kommun/landsting. Underskott för annan trafik fördelas efter avtal med berörd kommun.

Av avtalet framgår att förutom årsstämma kan bolagsstämma eller ägarsamråd hållas i principiella frågor där samråd med alla ägare föreligger. Dessutom framgår att förutom av parterna utsett ombud äger parterna rätt att till bolagsstämma sända en representant (med yttranderätt) för varje övrigt i fullmäktige representerat parti.

Enligt avtalet ska årsstämman anta ägardirektiv för kommande verksamhetsår. I ägardirektiven ska beskrivas hur ändamålet med verksamheten utifrån bl.a. det regionala utvecklingsprogrammet ska uppnås och vilka förutsättningar i form av ägartillskott som ska gälla. Ägardirektiven bereds av en politisk beredning bestående av 3 ledamöter från länets kommuner och 3 ledamöter från Landstinget i Jönköpings län. Ordförande i beredningen utses av landstinget. Den politiska beredningen utser och biträds av en tjänstemannagrupp med företrädare för ägarna och Regionförbundet. Landstinget är sammankallande för gruppen.

#### 4.2.2.1 Kommentar

I förhållande till konsortialavtalet innebär aktieägaravtalet tillägg inom bl.a. följande områden:

- ▶ Kommunernas ansvar för färdtjänsten och landstingets ansvar för resekostnadsersättning vid sjukresor samt att JLT ska handha de länstrafikansvarigas uppgifter
- ▶ JLTs verksamhet omfattar även särskild kollektivtrafik och en gemensam beställningscentral samt att bolaget kan träffa avtal med enskild kommun att åta sig uppgiften att pröva och tilldela färdtjänstillstånd
- ▶ Ägarsamråd eller bolagsstämma kan hållas i principiella frågor
- ▶ Årliga ägardirektiv ska fastställas av årsstämman och dessförinnan beredas av en ägarberedning

I det tidigare uppdragsavtalet reglerades bl.a. frågan om underskottstäckning för den allmänna kollektivtrafiken. Uppdragsavtalet föreskrev att JLTs styrelse skulle bereda och till årsstämman framlägga förslag till riktlinjer för verksamheten på kort och lång sikt (affärsplanen). Bolaget skulle enligt avtalet upprätta och efter samråd med ägarna antaga en trafikförsörjningsplan (via den trafiktekniska arbetsgruppen). Detta krav finns inte längre med varken i affärsplan eller ägardirektiv men eftersom kravet om att upprätta en trafikförsörjningsplan i samråd framgår av lagen (1997:734) är uppgiften självskriven.

Vid sidan om uppdragsavtalet fanns tidigare även ett avtal om drift av gemensam beställningscentral samt upphandling av anropsstyrd trafik m.m. Detta avtal var skrivet med respektive uppdragsgivare i länet. Avtalet redovisade bl.a. JLTs uppdrag, driftsprinciper, samarbetsorgan, ekonomiska villkor avseende särskild kollektivtrafik och beställningscentral. I aktieägaravtalet klargörs i första hand uppdraget övergripande för den särskilda kollektivtrafiken. Utöver detta reglerar regelverket för färdtjänst och regelsystemet för sjukresor själva trafikuppdraget. Observera att JLT inte är bundet av den överenskommelse som ägarna har tecknat eftersom avtalet inte har gjorts till ägardirektiv.

Ett konstaterande är att aktieägaravtalet fångar upp stora delar av konsortialavtalets tidigare innehåll och vissa delar av uppdragsavtalens innehåll. Aktieägaravtalet i sig ger dock ingen vägledning om hur bolaget ska samverka med ägarna. Däremot framgår grunderna för hur ägarna avser att styra bolaget och samverka kring styrningen. När det gäller ägarsamråd (eller bolagsstämma) framgår att sådana kan hållas i principiella frågor där behov av samråd med alla ägare föreligger. Någon vägledning av vad som kan vara principiella frågor framgår inte. Detsamma gäller formerna för ägarsamråd och hur och vem som ska kalla till sådana. Frågan är också när kan/ska en bolagsstämma hållas och när är det lämpligare med ett ägarsamråd. Av avtalet framgår att ägarna av någon anledning inte har valt att formalisera samrådet i ett ägarsamrådsorgan. Ett sådant organ är dock inte i juridisk mening ett organ som de andra enligt aktiebolagslagen d.v.s. bolagsstämma, styrelse, VD, auktoriserad revisor och lekmannarevisor. Erfarenheter har visat att det finns olika utformning av ägarsamråd men att det har fungerat bäst då det sker mer formellt i ett så kallat ägarsamrådsorgan.

Vid intervjuerna har det framgått att det bland ägarna tidigare har förts diskussioner om att låta Regionförbundets direktion fungera som ett ägarråd. Kommunerna har talat för en sådan lösning medan landstinget inte har ansett ett sådant alternativ som möjligt. Ett argu-

ment från landstinget är att landstinget kontrollerar en tredjedel av rösterna i Regionförbundet samtidigt som man äger 50 % av bolaget. Det är dock viktigt att vara medveten om att en formalisering av ägarsamrådet genom att t.ex. låta Regionförbundets direktion utgöra ägarråd på intet sätt innebär någon form av ansvarsöverflyttning. Ägaransvaret ligger orubbat kvar på landstinget och kommunerna. Ägarrådet är bara rådgivande och kan stå för rekommendationer och beredning av t.ex. ägardirektiv. Formellt sett kan bara ägarmakten utövas på års- och bolagsstämmor. I ett generellt perspektiv kan det ses som en fördel om det är möjligt att knyta ägarfrågor till ett redan existerande gemensamt forum som dessutom har ett ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna i länet. Dialogen kring och med bolaget kan självfallet också utvecklas om det också finns en kollektivtrafikberedning eller motsvarande inom Regionförbundet. Vikten av att ha och vidareutveckla kunskapen om kollektivtrafik ska inte underskattas för att kunna utforma en bra ägarstyrning och dialog med bolaget.

Det väsentliga är att ägarstyrningen av bolaget tar sin utgångspunkt ifrån att det finns en tydlighet kring vad ägarna vill med bolaget och forum för ägarna att föra en dialog i syfte att komma överens om hur man vill utveckla verksamheten i bolaget. Om alternativet med Regionförbundet som ägarråd inte ses som en framkomlig väg bör ägarsamrådet formaliseras i ett ägarråd. Ägarrådets befogenheter och uppgifter bör tydligt beskrivas.

Aktieägaravtalet lyfter fram att ägarna ska använda sig av ägardirektiv för att tydliggöra ändamålet med verksamheten och för att precisera de finansiella förutsättningarna för verksamheten. För beredning av förslag till ägardirektiv inför årsstämman har en ägarberedning inrättats som består av sex ledamöter och som i sin tur stöds av en tjänstemannagrupp. Av avtalet framgår inte hur representanterna för kommunerna ska utses eller hur det är tänkt att beredningen ska arbeta. Det är dock viktigt att konstatera att aktieägaravtalet inte på något sätt anger att ägarberedningen skall ha någon roll eller funktion i förhållande till bolaget.

Förvaltningen av ägarrollen och ansvaret för att föra en ägardialog ligger fortfarande kvar hos respektive ägare och det organ som har till uppgift att förvalta ägarrollen. Kommunstyrelserna och landstingsstyrelsen har dock skyldighet att utöva uppsikt över hel- och delägda bolag enligt kommunallagen. Hur respektive delägare skall agera i dessa frågor underlättas om det i kommunerna och landstinget finns en företagspolicy som omfattar viktiga frågor som har betydelse vid deläggande.

Ett konstaterande är att det hade varit en fördel om aktieägaravtalet på ett tydligare och mer ingående sätt hade beskrivit styrprocessen och hur den är tänkt att tillämpas.

#### 4.2.2.2 Ägardirektiv 2008

Ägardirektivet som hade beretts av ägarberedningen fastställdes på en extra bolagsstämma 2007-09-28.

Av direktivet framgår en övergripande ändamålsbeskrivning och specifika ägardirektiv utifrån olika perspektiv/rubriker:

- ▶ Verksamhet
  - ▶ Linjetrafik med buss

- ▶ Tågtrafik
- ▶ Särskild kollektivtrafik
- ▶ Tillgänglighet för funktionshindrade
- ▶ Miljö
- ▶ Kund
- ▶ Samverkan
- ▶ Ekonomi
- ▶ Rapportering – information till ägarna

Direktiven redovisar under rubriken verksamhet intentionerna med respektive trafikslag. I vissa fall framkommer också riktade uppdrag till JLT. Beträffande särskild kollektivtrafik framgår att den utgör ett komplement till linjelagd trafik för att skapa en kostnadseffektiv trafiklösning. Särskilt framhålls de speciella behov som sjuka och funktionshindrade har. När det gäller samordning är målet att den ska uppnås utan att totala antalet kilometer ska öka vid samordningstillfället. Under kundperspektivet framgår att JLT förväntas ägna särskild uppmärksamhet åt kvalitetsfrågorna inom särskild kollektivtrafik.

Tillgängligheten ska förbättras och det nationella målet om att färdmedel och terminaler ska vara anpassade för funktionshindrade 2010 ska uppnås. En ökad tillgänglighet i den allmänna kollektivtrafiken bör leda till ett minskat behov av särlösningar i form av särskild kollektivtrafik. Tidhållning och bemötande ska fokuseras i särskild ordning. Kvalitetsarbetet ska bedrivas på ett systematiskt sätt och i dialog med berörda parter. Kunskapen om olika funktionshinder ska öka hos trafikpersonalen.

Direktiven lyfter fram behovet av samverkan med olika aktörer och framhåller att JLT skall organisera samordnings- och arbetsgrupper inom de områden som behövs för att uppfylla ägarnas krav på verksamheten. Landstinget och kommunerna kan påkalla att sådana grupper organiseras. Årligen ska JLT redovisa vilka samordnings- och arbetsgrupper som förekommit samt syfte och verksamhet i dessa.

Av ägardirektivet framgår att sjukresor och färdtjänst ska debiteras ägarna utifrån en enhetlig kostnad per kilometer oberoende av entreprenör. I kilometerkostnaden ska kostnaden för beställningscentral ingå.

Under rubriken rapportering framgår det att styrelsen ska hålla ägarna informerade och kalla till ägarsamråd i frågor som bedöms ha principiell beskaffenhet och större vikt. Delårsrapport ska för varje kvartal lämnas över till ägarna och ska omfatta bl.a. de nyckeltal som specificerats i direktivet. Som exempel kan nämnas att för särskild kollektivtrafik ska uppgifter om utfall för nöjd kundindex, rättidighet, kostnad per sjuk-/färdtjänstresa och andel km med två resenärer. För nyckeltalen inom särskild kollektivtrafik finns, förutom beträffande de ekonomiska, målvärden uttryckta. Vidare ska styrelsens protokoll översändas till ägarna.

#### 4.2.2.3 Ägardirektiv 2009

Vid årsstämman 2008-06-18 fastställdes ägardirektiv för 2009 och inför planeringsåren 2010-2011. I huvudsak är direktivet strukturerat på samma sätt som 2008 års ägardirektiv.

I ändamålsbeskrivningen görs en koppling mellan den regionala utvecklingsplaneringen och utvecklingen av kollektivtrafiken.

Under verksamhetsperspektivet uppmärksammas särskilt att trafikavtalen för tåg och länsbussar löper ut under 2010 och att nya avtal måste upphandlas under 2010. Det ankommer därför på ägarna att ange hur trafiken ska utvecklas efter 2009 och vilket finansiellt planeringsutrymme som kan disponeras.

En förändring i direktivet för särskild kollektivtrafik är att ägarna anser att det behövs ett för länet standardiserat koncept. Det gäller dels regelverk, dels hur trafiken ska integreras med och komplettera linjetrafiken. Av direktivet framgår att ägarna är beredda att tillsätta och finansiera en särskild utredningsman som tillsammans med JLT utarbetar ett förslag till ett standardiserat koncept för särskild kollektivtrafik. En sådan utredning är tillsatt och kommer att genomföras under 2009 med en delredovisning till årsstämman 2009.

Ekonomiavsnittet i direktivet omfattar perioden fram till 2011. Det konstateras att det krav på verksamhetsutveckling som finns innebär betydande krav på resurstillskott men också på omfördelningar av resurser och intäktsförstärkningar. Taxan anses kunna användas som styrmedel för ökade intäkter. JLT har sedan ägardirektiv 2008 ett kvarstående uppdrag att utreda möjligheter till förändring i nuvarande taxesystem i syfte att öka det kollektiva resandet. Det framgår att styrelsen, utifrån de förutsättningar som redovisats i ägardirektiv, ska utforma trafikutbudet så att det mest kostnadseffektiva trafikupplägget uppnås oberoende av vem som finansierar trafiken. Styrelsen har vissa möjligheter att göra förändringar i det trafikutbud som framgår av ägardirektivet.

Av ägardirektivet framgår att en utredning ska göras av en förändrad modell för underskottsfordelning. Avsikten är att pröva om det är möjligt att landstinget tar det fulla kostnadsansvaret för tågtrafik och regional busstrafik och kommunerna för den lokala trafiken. Införandet av en sådan finansieringsmodell innebär sannolikt kostnadsförskjutningar mellan landsting och kommuner samt mellan kommuner.

#### 4.2.2.4 *Kommentar*

En genomläsning av ägardirektiven visar att dessa uttrycker både övergripande intentioner och riktade uppdrag. Det framkommer då en jämförelse mellan ägardirektiv 2008 och 2009 görs att de i stora drag är utformade på ett likartat sätt vad gäller struktur och innehåll. Förändringar mellan 2008 och 2009 gäller i första hand verksamhets- och ekonomiperspektivet. I fokus för tåg- och linjetrafiken 2009 är de upphandlingar av trafikavtal som ska göras under 2009 och den inställning ägarna har till dessa. För den särskilda kollektivtrafiken tillkommer uppfattning om att det finns ett behov av ett gemensamt standardiserat koncept och att denna fråga särskilt ska utredas. I ekonomiperspektivet redovisar ägarna det finansiella utrymmet för att utveckla trafiken och för att kompensera de bidragsminskningar som Rikstrafiken kan komma att besluta om. Ägarna redovisar också att det finns motiv till att ändra förutsättningarna för underskottstäckning. Om den tänkta förändringen genomförs innebär det sannolikt relativt stor omfördelning av finansieringsansvaret mellan landsting och kommuner och mellan kommunerna. En sådan omfördelning kan komma att kräva både att en skatteväxling genomförs och en kostnadsutjämning mellan kommunerna.

De övergripande målen med verksamheten beskrivs under ändamålet i en ”resonerande” text. Det skulle bli tydligare om ägarna istället uttryckte några övergripande mål för JLT och vilka strategier som ska ligga till grund för verksamheten. Därefter kan mål och uppdrag uttryckas för de olika perspektiven.

När det gäller särskild kollektivtrafik ger ägardirektivet ett tydligt uttryck för att trafiken ska vara ett komplement till allmän kollektivtrafik samt att den ska kännetecknas av god kvalitet med särskilt hänsynstagande till de resenärer som har speciella behov. Nyckeltal med målvärden finns för kundnöjdhet och för rättidighet. Som exempel kan nämnas att det inte finns motsvarande krav när det gäller den allmänna kollektivtrafikens avgångs- och ankomsttider. Därutöver framgår det att den särskilda kollektivtrafiken ska bedrivas på ett kostnadseffektivt sätt. Som framfördes i den tidigare granskningen finns i detta sammanhang en svaghet i nuvarande upplägg i form av att JLT saknar direkta incitament till kostnadseffektivitet. Det enda styrtal som finns är andel km med två resenärer som indikerar samordningsgraden. Enligt vad som har framkommit i denna granskning har det dessutom blivit vanligare att handläggare använder sig av möjligheten att bevilja rätt till ensamresor.

Under rubriken samverkan redovisas att JLT ska organisera samordnings- och arbetsgrupper inom de områden som behövs för att uppfylla ägarnas krav på verksamheten. Ett både allomfattande och oprecist direktiv. För att ta den särskilda kollektivtrafiken som exempel kan nämnas att det finns en referensgrupp med företrädare för handläggare. Det har framkommit synpunkter att denna grupp inte har fungerat på ett ändamålsenligt sätt. Avsikten med gruppen har bl.a. varit att hantera regelverk och utvecklingsbehov. Så har dock inte blivit fallet. Den tidigare styrgruppen för särskild kollektivtrafik finns inte längre kvar. I kommunerna tycks det vara så att merparten inte har samlat ansvaret för kollektivtrafiken under kommunstyrelsen utan att den finns fördelad på flera nämnder vilket bl.a. medfört att ansvariga för särskild kollektivtrafik i vissa fall via ägarrepresentanterna har svårigheter att få den särskilda kollektivtrafiken företrädd i ägardialogerna. Även om det inte är direkt uttryckt i ägardirektiv är JLTs uppdrag när det gäller särskild kollektivtrafik att ombesörja resor enligt beslutat regelverk och utfärdade tillstånd (vilket borde framgå av ägardirektivet). Ägaren eller rättare sagt ansvarig nämnd ska sedan betala den faktiska nettokostnaden.

En iakttagelse är att ägardirektiv redovisar krav på att bl.a. delårsrapport för varje kvartal ska tillställas ägarna och när årsredovisningen senast skall lämnas. Vidare framgår vilka nyckeltal som ska avrapporteras i delårsrapport och årsredovisning. Vilken redovisning i övrigt som ägarna förväntar sig av verksamheten i förhållande till ägardirektiven framgår dock inte. Ägarna borde tydligare klargöra vad som ska redovisas och hur det ska ske.

Ett område som det kunde vara en fördel om det förtydligades i direktiven är att exemplifiera vilka beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och som därför ägarna måste få ta ställning till.

Ägardirektivens uppgift är att tydliggöra det kommunala ändamålet som motiverar varför ägarna har valt att engagera sig i bolaget. Därför är det viktigt att ägardirektiv är tydliga i den meningen att de klart uttrycker vilken utveckling av verksamheten som ägarna förväntar sig. Det är då en klar fördel om det finns en ”brygga” mellan den regionala utvecklingsplanen och JLTs mer operativa planering i form av en trafikstrategi (kollektivtrafikstrategi). En trafikstrategi bör beskriva utvecklingen av trafiken på medellång sikt (ca. 10

år). När det gäller ägardirektiv för hur verksamheten ska utvecklas så kan sådana direktiv utgå ifrån trafikstrategin. En fråga som bör övervägas är om ägardirektiven behöver fastställas årsvis eller om det är mer lämpligt att de gäller under en längre period. Justeringar och förtydligande kan ju utformas som tilläggsdirektiv. Framförallt när det gäller utveckling av kollektivtrafik som syftar till att stödja regionala utvecklingsambitioner är det viktigt att eftersträva en långsiktighet i ägarstyrningen.

En viktig och grundläggande fråga för att utforma en ändamålsenlig styrning av länstrafiken är att en genomtänkt styrprocess utformas. Det bör tydlig framgå vilka beslut som ska tas av ägaren och vilka beslut som styrelsen ska ta. Styrprocessen bör också definiera vilka styrdokument som ska finnas, vad de ska innehålla och vem som beslutar om vilka. Exempel på styrdokument som kan/bör finnas är trafikstrategi, ägardirektiv, verksamhetsplan/affärsplan, trafikförsörjningsplan etc.

### **4.3 JLTs styrdokument**

#### **4.3.1 Affärsplan 2008-2010**

Affärsplanen för 2009 förväntas styrelsen fatta beslut om vid sitt sammanträde 2009-01-29. Förslaget till affärsplan har inte granskats i denna uppföljning. Enligt intentionerna kommer den nya s.k. affärsplanen att utgå ifrån ägardirektiv 2009 och samtidigt integrera den tidigare verksamhetsplanen. Planprocess för framtagandet av den nya affärsplanen förskjuts från våren till efter det att årsstämman har genomförts i juni. En förklaring till varför affärsplanen 2009 beslutas av styrelsen först i slutet av januari 2009 är att det förekom en hel del diskussioner med representanter för ägaren kring planerade förändringar av taxan och trafiken.

Affärsplanen 2008-2010 är m.a.o. den sista i raden av planer enligt den tidigare ordningen. Skillnaden mot tidigare är dock att årsstämman 2007-06-19 inte fattade något beslut om affärsplanen. Affärsplanen sändes dock ut till ägarna inför årsstämman.

I affärsplanen har de delar av ägardirektiv 2008 som rör den ekonomiska ramen inarbetats. Även andra delar av ägardirektivet som t.ex. rör styrtal för särskild kollektivtrafik finns med i affärsplanen.

#### **4.3.2 Verksamhetsplan 2008**

Verksamhetsplanen 2008 utgår ifrån den tidigare ordningen där den beskriver det närmaste årets verksamhet. Verksamhetsplanen utgår ifrån de mål och övriga styrsignaler inklusive resurser som framgår av affärsplanen. Av verksamhetsplan 2008 framgår att den bygger på de ägardirektiv som fastställdes på bolagsstämman 2007-09-28. Den del av planen som beskriver trafikutbudet omfattar "tidtabellsåret" juni 2008-juni 2009.

Framtagandet av verksamhetsplanen har skett i samråd med den trafiktekniska gruppen där representanter för samtliga ägare ingår. Verksamhetsplanen har i första hand ett HUR-fokus och innehåller årsbudgeten och utgör samtidigt trafikhuvudmannens trafikförsörjningsplan. Årligen skall trafikhuvudmannen i en trafikförsörjningsplan ange omfattningen av trafiken och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik. I planen skall det tas upp åtgärder för handikappanpassning av trafiken. Har en kommun överlåtit

sina uppgifter enligt lagen om färdtjänst eller lagen om riksfärdtjänst till trafikhuvudmannen, skall trafikhuvudmannens trafikförsörjningsplan omfatta även resor enligt dessa lagar.

#### *4.3.2.1 Kommentar*

Det är i nuläget inte möjligt att göra en rättvisande bedömning eller analys av sambandet mellan ägardirektiv och av JLTs styrelse fastställda styrdokument. År 2008 är i detta avseende en ”mellanakt” d.v.s. ägardirektiv och affärsplan har inte synkroniserats. Däremot finns det avtryck ifrån ägardirektiven i affärsplanen eftersom innehållet i ägardirektiven i stort sett var kända då affärsplanen arbetades fram.

Ett konstaterande är för att det ska vara möjligt att följa upp och utvärdera direktiven måste de vara konkretiserade i affärsplanen.

## **4.4 Ägarsamråd**

Möjligheten att samla ägarna i ett samråd kring bolaget har skrivits in i aktieägaravtalet. Det har dock förekommit tidigare att ägarsamråd hållits.

Under 2007-06-07 genomfördes ett ägarsamråd där bl.a. ägarberedningen presenterade förslag till aktieägaravtal och ägardirektiv 2008. Med inriktning på frågan om framtida tåg- och bussförbindelser genomfördes ett ägarsamråd 2008-03-26. 2008-05-15 hölls ytterligare ett ägarsamråd kring förslaget till ägardirektiv 2009. Med anledning av JLTs styrelses beslut om taxehöjning och planerade trafikförändringar genomfördes ett ägarsamråd 2008-11-26.

Till ägarsamråden kallas normalt kommunstyrelsernas ordföranden och landstingsstyrelsens ordförande. Aktieägaravtalet reglerar dock inte vem som ska kalla till ägarsamråd utan enbart att sådant kan hållas i principiella frågor. Av de ägarsamråd som hölls 2008 kallade styrelsen för JLT till ett och ägarberedningen till två.

De representanter för ägarna som har intervjuats uppfattar ägarsamråden som ett väsentligt och konstruktivt forum. Ägarsamråden ger förutsättningar för de olika ägarna att komma till tals och föra en dialog kring bolaget och dess utveckling. En uppfattning som framkommer från några av de intervjuade är att ägarsamråden utvecklats över tid och därigenom har blivit bättre.

#### *4.4.1 Kommentar*

Det har på annat håll i denna rapport framförts synpunkter på att det bör övervägas om att formalisera ägarsamrådet i ett ägarsamrådsorgan antingen utifrån ett befintligt organ eller som ett fristående organ. Framförallt är det viktigt att fastslå ett ägarråds rådgivande funktion och att det är en plattform för ägarna att föra en dialog i gemensamma övergripande frågor om hur bolaget ska styras och hur trafiken ska utvecklas. Regleringen av ägarsamrådet bör framgå i aktieägaravtalet.

Möjligheterna att utforma en väl fungerande styrning av ett samägt bolag är att det finns en medveten strategisk styrprocess som utgår ifrån ägarnas gemensamma vision, bolagets syfte och ändamål. Det är svårt att tänka sig att ägarna på något annat sätt än att genom sam-

mankomster där diskussioner förs och överenskommelser träffas på ett framgångsrikt sätt kan styra ett samägt bolag. När det gäller dialogen med bolaget och för att den ska kunna nå önskad effekt är också förutsättningen att det finns kompetens inom bolagets verksamhetsområden även på ägarsidan.

#### 4.5 Ägarberedning

Ägarberedningen har enligt aktieägaravtalet till uppgift att bereda ägardirektiv till årsstämman. Beredningen består av tre ledamöter från kommunerna och tre ledamöter ifrån landstinget. Landstinget utser ordförande i beredningsorganet. Den politiska beredningen utser och biträds av en tjänstemannagrupp med företrädare för ägarna och Regionförbundet. Landstinget är sammankallande för gruppen. När det gäller representanterna för de kommunala ägarna så har de utsetts av partigrupperna och ska representera kommunerna i länets olika delar.

Enligt aktieägaravtalet har ägarberedningen ingen annan funktion än ovanstående. Skrivningen i avtalet om ägarberedningen är knapphändig och säger t.ex. inget om hur ägarberedningen förväntas arbeta.

När det gäller beredningen av förslaget till ägardirektiv har tjänstemannagruppen tagit fram förslaget i dialog med den politiska beredningen. Vid de två tillfällen som varit aktuella har förslagen till direktiv diskuterats på ägarsamråd. Därefter har de beslutats av respektive ägares fullmäktige innan årsstämman. Vid intervjuerna har det framkommit synpunkter om att principen att bereda ägardirektiv i ett ägarorgan är riktig. Samtidigt har också åsikter framförts om att det för närvarande inte finns någon förberedande dialog innan arbetet med att bereda ägardirektiven vidtas och att övriga ägare ställs inför fullbordat faktum när förslaget presenteras.

I slutet av 2008 då styrelsens planerade förändringar av taxan och trafiken blev kända kallade ägarberedningen till ett ägarsamråd 2008-11-26. Vid detta samråd fick ägarberedningen ett uppdrag att till den planerade extra bolagsstämman 2008-12-17 lägga fram ett förslag om ett ökat ägartillskott baserat på:

- ▶ Taxeförändring enligt styrelsens förslag
- ▶ I princip ingen ändring av trafikutbud
- ▶ Krav på effektivisering inom bolaget

Vid ägarsamråd framkom att det fanns skilda uppfattningar mellan ägarna vad gäller inställning till ett eventuellt ökat ägartillskott. Ägarberedningens tjänstemannagrupp gjorde därefter beräkningar av ett eventuellt behov av ägartillskott och av möjligheten att effektivisera trafiken. Utifrån den beräkning som gjordes bedömde tjänstemannagruppen att det inte förelåg något behov av ökat ägartillskott. Ägarberedningen beslöt sedan att meddela JLTs styrelse att det baserat på den beräkning som tjänstemannagruppen hade gjort inte behövdes något ökat aktieägartillskott samt att bolagsstämman därmed inte behövde sammankallas.

Det har från ett par av de som intervjuats framförts att det blev en diskrepans mellan det uppdrag ägarsamrådet gav beredningen och det resultat som blev en konsekvens av ägarberedningens hantering av uppdraget. Från representanter för JLT har det framkommit syn-

punkter på att det sätt som beredningen agerat i denna fråga begränsat styrelsens autonomi och därmed handlingsutrymme.

#### **4.5.1 Kommentar**

Ägarberedningen har ett uppdrag att bereda förslag på ägardirektiv till årsstämman. Hur beredningen ska genomföra detta har inte reglerats i aktieägaravtalet eller på annat sätt. Det framgår inte heller att beredningen har ett uppdrag att i något avseende företräda ägarna i förhållande till JLT. Självfallet är det fritt för ägarsamrådet att ge beredningen i uppdrag att bereda ett förslag till tilläggsdirektiv. Däremot är det betydligt mer tveksamt om ägarberedningen faktiskt har något beslutsmandat vad gäller att fatta beslut om att det t.ex. inte behövs något ägartillskott och om vilka trafikförändringar som får genomföras samt att bolagsstämman inte behöver sammankallas. Ägarna kan självfallet i direktiv på bolagsstämman binda styrelsen till i princip vilka direktiv som helst förutsatt att de inte strider mot bolagsordningen, tvingande lag eller annan författning. Ägarmakt kan i princip endast utövas på års- och bolagsstämmor. I kommunala bolag finns som tidigare redovisats fem bolagsorgan: bolagsstämman, styrelsen, verkställande direktören, revisorer och lekmannarevisorer. En bolagsstyrelse skall med utgångspunkt i bolagets intresse och ägarnas ändamål med verksamheten så som det kommit till uttryck i bolagsordningen och aktieägardirektiv, konkretisera och genomföra målen för bolagets verksamhet samt se till att bolaget har en adekvat strategi, organisation och verksamhetsstyrning för att uppnå dessa mål. En viktig slutsats är att den grundläggande ansvarsfördelning som finns mellan olika bolagsorgan inte ska eller kan åsidosättas. Agerandet från ägarberedningen ställde styrelsen inför en knepig situation. Bolagsstämman ställdes in samtidigt som det konstaterades att ägartillskott inte behövdes samt att vissa definierade trafikförändringar skulle genomföras. I praktiken inskränktes styrelsens handlingsutrymme samtidigt som beredningen agerade med den kompetens som normalt tillkommer ägaren på en bolagsstämma. Förhoppningsvis är det inträffade en tillfällig konsekvens av att det ännu inte har tydliggjorts hur olika roller ska utformas och vem som ska svara för dem.

Hur förvaltningen av de praktiska ägarfrågorna organiseras och sköts i ett kommunalt eller landstingskommunalt bolag varierar. Ofta är det dock kommun-/landstingsstyrelsen eller ett moderbolag som sköter dessa frågor. Det finns ingen på förhand given modell för hur detta på bästa sätt ska hanteras i samägda bolag. Förvaltningen av ägarmodellen måste dock hanteras men det måste avgöras från fall till fall vad som bäst passar de lokala förutsättningarna. Ett konstaterande är att det för närvarande inte har klarats ut hur ägarrollen skall organiseras och förvaltas för JLT.

Oavsett hur man väljer att organisera ägarrollen så kvarstår den kommunalrättsliga skyldigheten för ägarna att genom landstingsstyrelse och kommunstyrelser utöva uppsikt över det delägda bolaget. Det görs i dag delvis genom att handlingar från JLT tillställs respektive ägare. Det har också förekommit enskilda möten där JLTs ledning åkt runt och på plats träffat representanter för ägarna. När det har förekommit har detta upplevts på ett mycket positivt sätt av de som intervjuats. Den här formen av träffar med ägarna var för sig kan dessutom ses som ett viktigt medel i respektive styrelses uppsikt av JLT.

#### 4.6 Styrning av särskild kollektivtrafik

I denna uppföljning granskas inte specifikt den utveckling som skett av särskild kollektivtrafik sedan 2006. I den uppföljning som gjordes på uppdrag av lekmannarevisorerna i början av 2007 konstaterades dock att JLT vidtagit en rad åtgärder med anledning av de rekommendationer som framförts i granskningen 2006. Åtgärderna bedömdes kunna bidra till att förstärka möjligheten att förbättra kvaliteten inom särskild kollektivtrafik. Väsentliga åtgärder som hade vidtagits var bl.a. att särskilt uppmärksamma känsliga gruppers behov, förbättrade möjligheter till hantering och uppföljning av klagomål, inrättande av tjänst som kvalitetscontroller samt insatser för att uppnå större tillförlitlighet i planeringssystemets adresshantering.

Den bild som framkommer, baserad på intervjuerna, visar på att många av de problem som förknippades med den särskilda kollektivtrafiken under de första åren efter samordningen inleddes, har rättats till. Samtidigt har dock inte kvaliteten, mätt med Nöjd kundindex förändrats, de senaste åren. Kostnaderna totalt och per resa har ökat under de två senaste åren. Individuella resor uppges också ha beviljats i större utsträckning på senare tid.

När det gäller styrningen av särskild kollektivtrafik så har konsekvenserna av de förändringar som gjorts i styrförutsättningarna i praktiken inte inneburit någon större skillnad i förhållande till tidigare. En iakttagelse i detta sammanhang är att uppdraget att utföra trafik enligt huvudmännens beslutade regelverk inte framgår av ägardirektiv. De ansvariga för den särskilda kollektivtrafiken i kommunerna är i mycket begränsad utsträckning representerade i ägarstyrningsprocessen. Det saknas en linje till ägarberedningen och inte heller finns något direkt samband till ägarsamrådets representanter. Ägarstyrningsprocessen utgår ifrån ägarberedningen som tar fram ett förslag som sedan diskuteras på ett ägarsamråd. Det saknas dock ett förberedande forum där ägarna kan ge förutsättningar för (inspel till) beredningsprocessen av ägardirektiv.

Det är dock inte tillräckligt för styrning av särskild kollektivtrafik att en gång per år ange styrförutsättningarna. Under genomförandet måste det även finnas forum för att föra en dialog om trafiken. Det är viktigt att kunna analysera trafiken för att se mönster och dra slutsatser om trafiken och dess utvecklings- och förändringsbehov. Den referensgrupp som finns där företrädare för särskild kollektivtrafik i länet är representerade har inte fungerat på ett ändamålsenligt sätt.

Frågan om hur formerna för den framtida särskilda kollektivtrafiken i länet ska se ut håller på att utredas. Det är naturligtvis viktigt att den i belysningen av olika alternativ även hanterar huvudmännens möjligheter till insyn i och dialog kring trafiken.