Trafikförvaltningen
Förvaltning för utbyggd tunnelbana

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2019-05-22

Trafiknämnden
2019-06-18, punkt 16

Ärende
TN 2019-0303

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Yttrande över regionrevisorernas projektrapport nr 12 Kostnader i kollektivtrafiken, RK 2018-0016

Ärendebeskrivning

Ärendet omfattar yttrande över regionrevisorernas projektrapport nr 12 Kostnader i kollektivtrafiken, RK 2018-0016. Regionrevisorerna har överlämnat revisionsrapporten till trafiknämnden för yttrande vilket görs genom detta tjänsteutlåtande och bifogat yttrande där nämndens överväganden och kommentarer till regionrevisorernas rekommendationer redovisas.

Trafiknämnden har från landstingsstyrelsen från och med 1 juli 2017 tagit över ansvaret för förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT).

Beslutsunderlag

Förvaltningschefernas och vd:s tjänsteutlåtande 21 maj 2019,

Förslag till trafiknämndens yttrande,

Projektrapport kostnader i kollektivtrafiken, RK 2018-0016.

Trafikförvaltningen
Förvaltning för utbyggd tunnelbana

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2019-05-22

Ärende

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta

att avge yttrande i enlighet med bilagt förslag till yttrande, bilaga 1

att yttrandet överlämnas till regionrevisorerna

att förklara paragrafen omedelbart justerad.

Förvaltningarnas förslag och motivering

Sammanfattning

Regionrevisorerna har avgett en projektrapport baserad på de granskningar som genomförts och överlämnat revisionsrapporten till trafiknämnden för yttrande vilket görs genom detta tjänsteutlåtande. Trafiknämnden har från landstingsstyrelsen från och med 1 juli 2017 tagit över ansvaret för förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT).

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämnden inte säkerställer förutsättningarna för prioriteringar, effektivisering och kontroll över den långsiktiga kostnadsutvecklingen i kollektivtrafiken. Revisorerna vill till trafiknämnden framhålla betydelsen av att nämnden tar ett mer långsiktigt perspektiv på kollektivtrafikens kostnadsutveckling bl.a. genom att ta en aktiv del i det långsiktiga prioriteringsarbetet. Revisionen ser allvarligt på att trafikförvaltningens analys av nämndens ekonomi ur ett tioårigt perspektiv inte efterfrågas av nämnden och att nämnden därmed inte heller förmedlar denna information vidare till regionstyrelsen. Revisionen bedömer därför att trafiknämndens långsiktiga styrning inte säkerställer en samlad kontroll över den framtida kostnadsutvecklingen i nämndens verksamhet.

Revisorerna vill att trafiknämnden i sitt yttrande särskilt svarar på hur nämnden avser att

- utveckla redovisning och prioritering av kollektivtrafikens framtida behov av ersättningsinvesteringar och tillkommande investeringar
- tydliggöra de samlade långsiktiga konsekvenserna av dessa investeringsbehov,
- utveckla redovisning och uppföljning av effektiviseringspotentialen i kollektivtrafiken kopplat till kontroll av den långsiktiga kostnadsutvecklingen.

Två rekommendationer har lämnats i revisionskontorets rapport till trafiknämnden.

Trafikförvaltningen

Trafikförvaltningen delar inte revisorernas sammanfattande bedömning att trafiknämnden inte har säkerställt förutsättningarna för prioritering, effektivisering och kontroll över den långsiktiga kostnadsutvecklingen i kollektivtrafiken. Förvaltningen anser att nämnden säkerställer förutsättningarna genom att kommunallagen, regionens reglemente och regionledningskontorets och regionstyrelsens riktlinjer, principer och anvisningar efterlevs.

I de senaste årens budgetdokument, årsrapporter och delårsrapporter framgår det att det finns ekonomiska utmaningar på längre sikt. Uppgiften har bland annat sitt ursprung i den 10-årskalkyl förvaltningen tar fram årligen för att säkerställa att respektive års verksamhetsplan med investeringsplan ryms inom det ekonomiska utrymmet som antaganden om anslagsutveckling, prisjusteringar och löpande effektiviseringar ger. Kalkylen är ett arbetsdokument som tas fram för att pröva olika scenarier. Resultatet av arbetet ligger till grund för budgetförslag och slutlig budget.

Av Reglementen för regionstyrelser och övriga nämnder kan utläsas att nämndens uppdrag är att löpande följa upp den regionala kollektivtrafiken samt bedöma vilka åtgärder, inklusive investeringar, som är nödvändiga och effektiva för att vidmakthålla och utveckla kollektivtrafiken. Nämnden ska även tillse att beslutade förändringar av verksamheten planeras, koordineras och genomförs på ett kostnadseffektivt sätt.

Enligt reglemente tillkommer det regionstyrelsen att vara det ledande politiska förvaltningsorganet som har ett helhetsansvar för regionens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Det är i huvudsak på regionnivå som en samordnad investeringsplanering med ett säkerställande av en balanserad

ambitionsnivå och samordnad styrning av en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling samt ett säkerställande av finansiering kan ske.

Förvaltningens bedömning är att fullmäktige utifrån befintlig rapportering i budget, årsrapport, delårsrapport och investeringsbeslut sammantaget med strategiska dokument kan skapa en förståelse för den sannolika ekonomiska utvecklingen som är tillräcklig för att kunna ta ett övergripande ansvar för den ekonomiska utvecklingen på regionnivå.

Trafikförvaltningen delar revisorernas syn på att investeringsverksamheten är omfattande och att nämnden och regionen står inför stora utmaningar när det gäller att hantera den långsiktiga kostnadsutvecklingen. Det finns en stor medvetenhet om konsekvenserna av Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen och att trafikförvaltningen och AB SL kommer att ha det slutliga driftansvaret för anläggningarna som också måste integreras med den befintliga anläggningen.

Utbyggnaden av tunnelbanesystemet möjliggörs genom samfinansiering av kommuner, regionen och staten men den nödvändiga livstidsförlängningen av det tidigare systemet saknar motsvarande samfinansiering. Det sammantaget med den stora volymen av upphandlingar och att även andra delar av trafiksystemet behöver utvecklas kommer att ställa ökade krav på finansiering under lång tid framöver.

Det behöver finnas en förståelse för att det alltid finns en naturlig tröghet i att identifierade behov först måste kartläggas och de ekonomiska konsekvenserna uppskattas innan de i formen av en beslutad eller planerad investering kan föras in i verksamhetsplan med tillhörande tioåriga investeringsplan.

Flera strategiska studier och utredningar genomförs under 2019 i syfte att utveckla kollektivtrafiksystemet och flera utredningar i tidigare skeden går under 2019 in i nya faser. Nedan återges ett flertal av de just nu pågående eller planerade uppdrag som kommer att bidra till ett tydliggörande kollektivtrafikens framtida behov av ersättningsinvesteringar och tillkommande investeringar.

Framtidens utbyggda kollektivtrafik kräver analyser och planering på systemnivå. Systemanalyser av pendeltåg och tunnelbana påbörjades under 2018 och kommer att fortsätta under 2019. Systemets samtliga delar (som exempelvis fordon, depå, trafikstyrning, bana, elkraft m.m.) vägs in i en samlad analys. Systemanalyserna kommer att leda till uppdaterade utvecklingsplaner för respektive system och ska identifiera investeringar och andra åtgärder som

är nödvändiga för att säkerställa systemens befintliga nytta samt de nya satsningarnas potential.

En första delleverans av systemanalys tunnelbana redovisar identifierade större åtgärder och behov på kort, medellång och lång sikt fram till år 2050. För att ge en samlad bild av det totala investeringsbehovet krävs dock en fördjupad analys.

I region Stockholms budget 2019 finns uppdraget med att planera för de åtgärder som är nödvändiga för att anpassa trafikstyrningssystemet samt att påbörja en utredning om framtidens trafikstyrningssystem. Inriktningsbeslut är fattat avseende anpassning av befintligt trafikstyrningssystem och omfattar nu även röd och blå linje.

För att möta planerad utvecklingen av tunnelbanan och dess fordonsbehov, leveransen av den nya fordonstypen C30 samt planerad trafikering för 2030 så planeras nu utveckling av depåerna i Rissne och Nyboda samt att FUT genomför en större utbyggnad av depån i Högdalen och nya uppställningsplatser i Nacka och Barkarby.

Med målet att lägga grunden för ett robust och långsiktigt hållbart tunnelbanesystem pågår ett utredningsarbete avseende en modernisering av Skarpnäcksgrenen och Hässelbygrenen. Utredningarna är ett steg i den nödvändiga moderniseringen av tunnelbanan som omfattar bland annat bana, el och spår, liksom broar, stationer och biljetthallar. Samordnade renoveringsåtgärder på en tunnelbanegren är en beprövad metod som tidigare gett goda resultat.

När det gäller behovet av förstärkning av innertak på Fridhemsplans tunnelbanestation har det påkallats från förvaltningssidan att motsvarande behov kan finnas på ytterligare stationer. Det har gjorts en behovsanalys baserat på det påkallade läget som skall fastställas under våren 2019. Ett utökat underhållsbehov fram till tidpunkten för en ersättningsinvestering har identifierats. Utredning påbörjas under 2019. Tidigast efter fastställd behovsanalys kan investeringsbehovet beskrivas i investeringsplanen och inarbetas i framtida budgetunderlag.

Som en konsekvens av att tunnelbanan byggs ut genomförs behovsanalyser för att titta på tillkommande investeringsbehov för det befintliga systemet. Det gäller exempelvis bussterminal Nacka C, bussterminal Barkarby och bytespunkt Gullmarsplan.

Analyser har påvisat ett behov av ytterligare depåkapacitet till följd av volymutvecklingen inom busstrafik. En pågående utredning ska leverera underlag för inriktningsbeslut och förslag på inriktning avseende ny och utvecklad depåkapacitet för buss. Bedömningen är att fem nya depåer behöver byggas och fem befintliga utvecklas.

Riktlinjer för spår- och bussdepåer ska tas fram. Syftet är bland annat att en ökad kvalitet och långsiktighet i förvaltningens investeringsportföljer med tydligare styrning och minskade risker.

I det planerade och pågående arbetet med utvecklingsplaner för Buss, Färdtjänst och Sjötrafik görs även sammanställningar av investeringsbehoven (ny- och reinvestering) i ett tioårigt perspektiv.

En rad initiativ pågår som kommer att leda till en *utveckling av redovisning och prioritering av kollektivtrafikens framtida behov av ersättningsinvesteringar och tillkommande investeringar* och som också kommer att *tydliggöra de samlade långsiktiga konsekvenserna av dessa investeringsbehov*

I och med budget 2019 beslutades om Styrande principer för investeringar. Exempelvis beslutades att mottagare av investeringsprojekt ska ha möjlighet att påverka åtgärder och val mot bakgrunden av de framtida driftskostnaderna. Ytterligare en princip är att när beslut om att genomföra en investering fattas ska samtliga totalkostnadskonsekvenser ha analyserats och beaktats. Det gäller investeringsutgifter och samtliga effekter på framtida driftkostnader och intäkter.

Fullmäktige beslutade även att tidigare investeringsstrategi för Stockholms läns landsting, LS 1308-1033, 1407-0854, upphör att gälla och att en ny riktlinje för investeringar ska tas fram och beslutas av regionstyrelsen. Trafikförvaltningen deltar i regionledningskontorets arbete med att utveckla och införa en åtgärdsvals- och investeringsprocess som bland annat syftar till att tydliggöra de långsiktiga konsekvenserna av investeringsbeslut. Konsekvenser som därefter kommer återges samlat enligt regionens budget- och rapporteringsstruktur.

I nämndens verksamhetsplan för 2019 framgår att arbetet med att utveckla investeringsstyrning och att implementera en ny åtgärdsvals- och investeringsprocess är ett prioriterat område inom trafikförvaltningen. Arbetet omfattar utveckling av arbetssätt och tydliggörande av roller i investeringsprocessen från tidiga skeden till effekthemtagning.

På uppdrag från regiondirektören och genom regionledningskontoret har en utredning vad gäller verksamhetsrisker, redovisnings- och skattefrågor i

samband med övertagande av nya tunnelbaneanläggningar från förvaltning utbyggd tunnelbana genomförts. Utredningen syftade till att ge en helhetsbild av riskerna på kort och lång sikt när nya tunnelbaneanläggningar integreras i befintliga anläggningar. Underlag för beslut om bland annat juridisk hemvist är under framtagande för beslut i juni.

Redovisning och uppföljning av effektiviseringspotentialen i kollektivtrafiken kopplat till kontroll av den långsiktiga kostnadsutvecklingen hanteras utifrån strategiska dokument som RUFS 2050, trafikförsörjningsprogrammet (TFP) och systemanalyser som omsätts i åtgärder och investeringar i utvecklingsplaner och slutligen i investerings- och verksamhetsplan. Den pågående och planerade utbyggnaden av kollektivtrafiken är till största del driven av behovet av att effektivisera kollektivtrafiken med kostnadseffektiva lösningar.

Frågan hanteras även i uppdraget att ta fram Kollektivtrafikplanen för 2050. Det är en långsiktig översiktsplan för den regionala kollektivtrafiken som beskriver hur kollektivtrafiken behöver utvecklas inom regionen utifrån målen i RUFS 2050 och TFP.

Förvaltning för utbyggd tunnelbana

Förvaltning för utbyggd tunnelbanas kommentar till regionrevisorernas rekommendation är att förvaltningen arbetar med att stärka samverkan med trafikförvaltningen samt lägger stor vikt vid trafikförvaltningens uppdrag att identifiera tillkommande investeringsbehov i samverkan med förvaltning för utbyggd tunnelbana.

Bakgrund

Trafiknämnden har från och med 1 juli 2017 tagit över ansvaret för verksamheten inom förvaltning för utbyggd tunnelbana. Verksamheten har efter övertagandet fortsatt att bedrivas inom en särskild, egen förvaltning vilket innebär att trafiknämnden har två självständiga förvaltningar.

Detta innebär att regionrevisorerna i sin projektrapport baserad på de granskningar som genomförts behandlar både förvaltning för utbyggd tunnelbana samt trafikförvaltningen inklusive AB Storstockholms lokaltrafik och Waxholms Ångfartygs AB.

Överväganden

Förvaltningarna har var för sig tagit del av revisionens granskning av förvaltning för utbyggd tunnelbana respektive trafikförvaltningen inklusive AB Storstockholms Lokaltrafik och Waxholms Ångfartygs AB. Två rekommendationer har lämnats till trafiknämnden i projektrapporten.

Nedan kommenteras regionrevisorernas rekommendationer för respektive förvaltning.

Två rekommendationer har lämnats i revisionskontorets rapport till trafiknämnden.

Trafikförvaltningen

Regionrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör när det gäller tillkommande investeringsbehov:

- säkerställa en kontinuerlig hanteringsordning för identifiering, bedömning och prioritering av tillkommande investeringsbehov.
- ge fullmäktige en heltäckande bild av alla kända tillkommande behov av investeringar på kort och lång sikt även där utgiften inte är preciserad.

Trafikförvaltningen delar revisorernas uppfattning. Budgeten för 2019 lyfter fram Region Stockholms historiskt stora investeringar i kollektivtrafik som blev följden av 2013 års Stockholmsöverenskommelse och 2017 års Sverigeförhandling mellan staten, Region Stockholm och länets kommuner. Investeringarna har ett nationellt intresse och den nu pågående utbyggnaden är en följd av samarbetet. En viktig del i förhandlingarna har varit att hitta lösningar där flera parter kan dela på finansiering. I budgeten lyfts även behovet av tillkommande följdinvesteringar som bytespunkter, nya bussterminaler, fordon och depåer samt anpassning av trafikstyrningssystem.

I Trafiknämndens årsrapport för 2018 framgår det att trafikförvaltningen genomför behovsanalyser för att titta på tillkommande investeringsbehov på det befintliga systemet som en konsekvens av att tunnelbanan byggs ut. Det framgår även att systemanalyser av pendeltåg och tunnelbana påbörjades under 2018 och att de kommer att fortsätta under 2019. Analyserna omfattar systemets samtliga delar som exempelvis fordon, depå, trafikstyrning, bana, elkraft m.m.

Förvaltningen anser att en kontinuerlig hanteringsordning för identifiering, bedömning och prioritering av tillkommande investeringsbehov till stora delar redan är på plats i och med investeringsstrategi, budgetanvisningar och övriga styrande dokument och anvisningar från regionen. I budgetens bilaga 3 görs en bedömning av investeringsobjektens (TF och FUT) resultatpåverkan som även inkluderar påverkan på intäkter och driftkostnader. Förvaltningens bedömning är att fullmäktige utifrån befintlig rapportering i budget, årsrapport, delårsrapport och investeringsbeslut sammantaget med strategiska dokument kan skapa en förståelse för den troliga ekonomiska utvecklingen som är tillräcklig för att kunna ta ett övergripande ansvar för den ekonomiska utvecklingen på regionnivå.

Förvaltningen är väl medveten om att det finns behov av förbättring inom området vilket avspeglar sig i att det både från regionledningen och inom trafikförvaltningen pågår ett arbete med att utveckla styrningen av investeringar och även beslutsprocessen i investeringsprocessens inledande skeden.

Förvaltningarna är medvetna om riskerna som är förknippade med att den nya tunnelbanan ska integreras med befintligt tunnelbanesystem. Risken för fördyringar och avvägningen mot effekten på framtida driftkostnader hanteras genom regelbundna avstämningsmöten mellan FUT och TF. Trafikförvaltningen har under året startat ett nytt program för att hantera samordningsfrågor med FUT.

Regionrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör redovisa och prioritera resursbehov för underhåll och ersättningsinvesteringar utifrån ett långsiktigt investerings- och driftsperspektiv.

Förvaltningen delar revisorernas uppfattning att det är viktigt att uppnå en högre kvalitet i förvaltningens arbete med att redovisa och prioritera resursbehov för underhåll och ersättningsinvesteringar.

I budgeten för 2019 framgår det att det är angeläget att trafiknämnden analyserar det långsiktiga behovet av ersättningsinvesteringar med tydliga prioriteringar för att prövas och anpassas till definierade behov. Detta för att säkra driftssäkerhet, redundans, kapacitet och funktion i kollektivtrafiken.

Inom det pågående arbetet med att utveckla investeringsprocessen finns också initiativ kopplat till ersättningsinvesteringar. Initiativet omfattar bland annat att samla in, kvalificera och rangordna verksamhetens investeringsbehov på ett

likartat sätt. En sammanställning av det nu kända behovet av investeringar inom trafikavdelningen för åren 2020-2023 har som ett led i budgetprocessen för 2020 presenterats för trafikförvaltningens nyligen inrättade investeringsråd. Rådet har till uppgift att aktivt styra över förvaltningens investeringsplan genom att säkerställa framdrift, svara för uppföljning och omprioriteringar samt bereda beslutsmaterial avseende förvaltningens investeringar. I sammanställningen ingår en övergripande beskrivning av innehållet i posten ospecificerade investeringar som exempelvis investeringar i depåer och stationer, modernisering av Roslagsbanans fordon, renovering av fartyg och kajer, signalsystem, elförsörjning och reservkraftverk, banunder/överbyggnad samt resenärsservice och driftstöd.

Budgeten innehåller ett flertal uppdrag som kommer att underlätta och säkerställa redovisning och prioritering av resursbehov för underhåll och ersättningsinvesteringar. Bland annat lyfter budgeten det omedelbara behovet av investeringar för att vidmakthålla tunnelbanans vitala delar och komponenter i infrastruktur, trafikstyrningssystem och depåer.

Flera av uppdragen i budget 2019 redovisas redan i trafiknämndens årsrapport 2018. Systemanalyserna av pendeltåg och tunnelbana kommer att leda till en uppdaterad utvecklingsplan för respektive system och ska identifiera investeringar och även andra åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa systemens befintliga nytta.

En stor del av underhållskostnaden härrör från spåranläggningen. I årsrapporten för 2018 framgår det att det pågår en planeringsstudie inför upphandling av ett nytt underhållsavtal, UH2022. Beslut om att inleda upphandling är beräknat till kvartal 2, 2019. I upphandlingen kommer man även se över strategier kring underhåll och ersättningsinvesteringar.

Utveckling pågår av systemstödet för styrning och kontroll av förvaltningens infrastruktur. Systemen ska stödja ett systematiskt arbetssätt och förse organisationen med kvalitetssäkrad information för beslutsfattande. Utvecklingen omfattar de befintliga systemen Athena, BEST-A, Landlord och IS-DIP samt slutförandet av ett pilotprojekt för prediktivt underhåll som ska ge underlag för att bedöma förutsättningarna för förvaltningen att både tekniskt och organisatoriskt arbeta med datadrivet underhåll, övervakning och styrning av BEST-anläggningen.

Ett arbete har inletts med att utveckla en strukturerad tillgångsförvaltning baserad på ISO 55000. Arbetet är omfattande och förväntas pågå de närmaste

åren. I arbetet ingår att utveckla arbetssätt för tillgångsförvaltning som en integrerad del av huvudprocesserna och dess stödprocess.

I det planerade och pågående arbetet med utvecklingsplaner identifieras och sammanställs investeringsbehoven både vad gäller nyinvesteringar och reinvesteringar.

Årsrapporten lyfter att bussdepåer är en viktig systemkomponent. Trafikförvaltningen har under 2018 tagit fram en bussdepåplan som omfattar nuvarande och framtida behov av bussdepåer. Inom pendeltåg har avtal tecknats mellan trafikförvaltningen, trafikentreprenören och fordonsleverantören för att underlätta övertagande av det avhjälpande underhållet på X60B-fordonen, samtidigt som kompetens byggs upp och materialförsörjning säkras.

Många av trafikförvaltningens byggnadsverk har uppnått hög ålder och behöver utredas. En analys av SL:s samtliga broar kommer att utföras. Arbetet har påbörjats inom ramen för Program Roslagsbanans utbyggnad. Genom att bland annat beakta dimensionerande fordonslast samt hur banan trafikerats över tid finns möjligheten att teoretiskt beräkna återstående livslängd.

Vad gäller tunnelbana så fortlöper arbetet mellan trafikförvaltningen och MTR gällande förvaltningsplan för C20-fordon och åtgärder har vidtagits. MTR har levererat en förvaltningsplan enligt den metodik som gemensamt har arbetats fram.

En reservkraftsutredning pågår inom trafikslag tunnelbana. Dagens 100 reservkraftstationer samt ställverk inklusive undercentraler har varierande kvalité. Många är i behov av upprustning/utbyte.

Internationella och inhemska lagkrav för tåg och reläskydd för fasta anläggningar har blivit skarpare. Nya fordonsmodeller som A35 och C30 är mer strömkrävande. Risken för att den fasta anläggningen inte kan leverera efterfrågad ström är påtaglig. En utredning pågår med målet att säkerställa högre drift- och elsäkerhet samt att uppnå kompatibilitet mellan fordon och fast anläggning.

Förvaltningsplansarbetet för den nya vagnstypen C30 ska initieras i samband med att vagnarna lämnas över till entreprenören. Metodik och plan ska vara enhetlig med förvaltningsplanen för C20. En analys av återstående delsystem i C20 har initierats för att bedöma återstående teknisk och ekonomisk livslängd. Syfte är att säkerställa att C20 klarar antagen livslängd och att utreda vilka livslängdsalternativ som står till buds.

Förvaltning för utbyggd tunnelbana

Regionrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör när det gäller tillkommande investeringsbehov:

- säkerställa en kontinuerlig hanteringsordning för identifiering, bedömning och prioritering av tillkommande investeringsbehov.
- ge fullmäktige en heltäckande bild av alla kända tillkommande behov av investeringar på kort och lång sikt även där utgiften inte är preciserad.

Förvaltning för utbyggd tunnelbanas kommentar till regionrevisorernas rekommendation är att förvaltningen arbetar med att stärka samverkan med trafikförvaltningen samt lägger stor vikt vid att identifiera tillkommande investeringsbehov.

Båda förvaltningarna arbetar med gränsdragningsfrågor och det genomförs en uppdatering av den process som beskriver arbetet med gränsdragningsfrågor. Även den samordnande ledningsgruppen, delar av respektive förvaltnings ledningsgrupper, har intensifierat arbetet med gränsdragningsfrågor. Vidare har förvaltning för utbyggd tunnelbana inarbetat parametrar i förvaltningens målkarta avseende såväl graden av samverkan som att de identifierade objekten i gränsområdet mellan förvaltningarna ska ha hanterats till 100 procent. En annan parameter är att 100 procent av de definierade sakområdena ska ha en plan för överlämning. Förvaltningen arbetar även med nyhetsbrev som skickas till samtliga inom trafikförvaltningen som arbetar med frågor kopplat till nya tunnelbanan.

Med utgångspunkt i att Stockholmsöverenskommelsen avser en utbyggnad av tunnelbanan med utgångspunkt i den standard som nu föreligger i den befintliga tunnelbanan finns det en utmaning att koppla detta till det eventuellt andra långsiktiga planer. Fullmäktiges uppdrag, LS 2015-0100, om tillkommande investeringar spelar här en viktig roll då dessa investeringar kan genomföras för att gynna regionens långsiktiga målbild. Uppdraget ingår som en del i trafikförvaltningens operativa verksamhet och återrapportering avseende investeringsbehov och samråd sker inom ramen för deras samlade verksamhet i samband med den årliga budget- och verksamhetsplaneprocessen samt vid årsbokslut. Arbetet ska ske i samråd med förvaltning för utbyggd tunnelbana men då detta ligger utanför uppdraget med utbyggda tunnelbanan

genomförs inte en samlad återrapportering av resultatet inom ramen för denna verksamhet.

För att möta behovet av en mer långsiktig analys av investeringsutvecklingen ämnar förvaltningen utveckla uppföljningen till att omfatta ett mer långsiktigt perspektiv i dess ekonomirapporter.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutsärendet har inga ekonomiska konsekvenser.

Caroline Ottosson

Förvaltningschef för trafikförvaltningen

Mårten Frumerie

Förvaltningschef för förvaltning för utbyggd tunnelbana

Trafiknämnden

YTTRANDE
2019-05-22

Ärende
TN 2019-0303

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Regionledningskontoret
Registraturen
Box 22550
104 22 STOCKHOLM

Bilaga 1

Yttrande över regionrevisorernas projektrapport nr 12 Kostnader i kollektivtrafiken, RK 2018-0016

F Regionrevisorerna har avgett en projektrapport baserad på de granskningar som genomförts och överlämnat revisionsrapporten till trafiknämnden för yttrande vilket görs genom detta tjänsteutlåtande. Trafiknämnden har från landstingsstyrelsen från och med 1 juli 2017 tagit över ansvaret för förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT).

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämnden inte säkerställer förutsättningarna för prioriteringar, effektivisering och kontroll över den långsiktiga kostnadsutvecklingen i kollektivtrafiken. Revisorerna vill till trafiknämnden framhålla betydelsen av att nämnden tar ett mer långsiktigt perspektiv på kollektivtrafikens kostnadsutveckling bl.a. genom att ta en aktiv del i det långsiktiga prioriteringsarbetet. Revisionen ser allvarligt på att trafikförvaltningens analys av nämndens ekonomi ur ett tioårigt perspektiv inte efterfrågas av nämnden och att nämnden därmed inte heller förmedlar denna information vidare till regionstyrelsen. Revisionen bedömer därför att trafiknämndens långsiktiga styrning inte säkerställer en samlad kontroll över den framtida kostnadsutvecklingen i nämndens verksamhet.

Revisorerna vill att trafiknämnden i sitt yttrande särskilt svarar på hur nämnden avser att

- utveckla redovisning och prioritering av kollektivtrafikens framtida behov av ersättningsinvesteringar och tillkommande investeringar
- tydliggöra de samlade långsiktiga konsekvenserna av dessa investeringsbehov,
- utveckla redovisning och uppföljning av effektiviseringspotentialen i kollektivtrafiken kopplat till kontroll av den långsiktiga kostnadsutvecklingen.

Två rekommendationer har lämnats i revisionskontorets rapport till trafiknämnden.
Trafiknämnden delar inte revisorernas sammanfattande bedömning att trafiknämnden inte har säkerställt förutsättningarna för prioritering, effektivisering och kontroll över den långsiktiga kostnadsutvecklingen i kollektivtrafiken. Nämnden säkerställer förutsättningarna genom att kommunallagen, regionens reglemente och regionledningskontorets och regionstyrelsens riktlinjer, principer och anvisningar efterlevs. I de senaste årens budgetdokument, årsrapporter och delårsrapporter framgår det att det finns ekonomiska utmaningar på längre sikt.

Av Reglementen för regionstyrelser och övriga nämnder kan utläsas att nämndens uppdrag är att löpande följa upp den regionala kollektivtrafiken samt bedöma vilka åtgärder, inklusive investeringar, som är nödvändiga och effektiva för att vidmakthålla och utveckla kollektivtrafiken. Nämnden ska även tillse att beslutade förändringar av verksamheten planeras, koordineras och genomförs på ett kostnadseffektivt sätt.

Enligt reglemente tillkommer det regionstyrelsen att vara det ledande politiska förvaltningsorganet som har ett helhetsansvar för regionens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Det är i huvudsak på regionnivå som en samordnad investeringsplanering med ett säkerställande av en balanserad ambitionsnivå och samordnad styrning av en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling samt ett säkerställande av finansiering kan ske.

Nämndens bedömning är att fullmäktige utifrån befintlig rapportering i budget, årsrapport, delårsrapport och investeringsbeslut sammantaget med strategiska dokument kan skapa en förståelse för den sannolika ekonomiska utvecklingen som är tillräcklig för att kunna ta ett övergripande ansvar för den ekonomiska utvecklingen på regionnivå.

Nämnden delar revisorernas syn på att investeringsverksamheten är omfattande och att nämnden och regionen står inför stora utmaningar när det gäller att hantera den långsiktiga kostnadsutvecklingen. Det finns en stor medvetenhet om konsekvenserna av Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen och att trafikförvaltningen och AB SL kommer att ha det slutliga driftansvaret för anläggningarna som också måste integreras med den befintliga anläggningen.

Utbyggnaden av tunnelbanesystemet möjliggörs genom samfinansiering av staden, kommunerna, regionen och staten men den nödvändiga livstidsförlängningen av det tidigare systemet saknar motsvarande samfinansiering. Det sammantaget med den stora volymen av upphandlingar

och att även andra delar av trafiksystemet behöver utvecklas kommer att ställa ökade krav på finansiering under lång tid framöver.

Det behöver finnas en förståelse för att det alltid finns en naturlig tröghet i att identifierade behov först måste kartläggas och de ekonomiska konsekvenserna uppskattas innan de i formen av en beslutad eller planerad investering kan föras in i verksamhetsplan med tillhörande tioåriga investeringsplan.

Flera strategiska studier och utredningar genomförs under 2019 i syfte att utveckla kollektivtrafiksystemet och flera utredningar i tidigare skeden går under 2019 in i nya faser. Nedan återges ett flertal av de just nu pågående eller planerade uppdrag som kommer att bidra till ett tydliggörande kollektivtrafikens framtida behov av ersättningsinvesteringar och tillkommande investeringar.

Framtidens utbyggda kollektivtrafik kräver analyser och planering på systemnivå. Systemanalyser av pendeltåg och tunnelbana påbörjades under 2018 och kommer att fortsätta under 2019. Systemets samtliga delar (som exempelvis fordon, depå, trafikstyrning, bana, elkraft m.m.) vägs in i en samlad analys. Systemanalyserna kommer att leda till uppdaterade utvecklingsplaner för respektive system och ska identifiera investeringar och andra åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa systemens befintliga nytta samt de nya satsningarnas potential.

En första delleverans av systemanalys tunnelbana redovisar identifierade större åtgärder och behov på kort, medellång och lång sikt fram till år 2050. För att ge en samlad bild av det totala investeringsbehovet krävs dock en fördjupad analys.

I region Stockholms budget 2019 finns uppdraget med att planera för de åtgärder som är nödvändiga för att anpassa trafikstyrningssystemet samt att påbörja en utredning om framtidens trafikstyrningssystem. Inriktningsbeslut är fattat avseende anpassning av befintligt trafikstyrningssystem och omfattar nu även röd och blå linje.

För att möta planerad utvecklingen av tunnelbanan och dess fordonsbehov, leveransen av den nya fordonstypen C30 samt planerad trafikering för 2030 så planeras nu utveckling av depåerna i Rissne och Nyboda samt att FUT genomför en större utbyggnad av depån i Högdalen och nya uppställningsplatser i Nacka och Barkarby.

Med målet att lägga grunden för ett robust och långsiktigt hållbart tunnelbanesystem pågår ett utredningsarbete avseende en modernisering av Skarpnäcksgrenen och Hässelbygrenen. Utredningarna är ett steg i den nödvändiga moderniseringen av tunnelbanan som omfattar bland annat bana,

el och spår, liksom broar, stationer och biljetthallar. Samordnade renoveringsåtgärder på en tunnelbanegren är en beprövad metod som tidigare gett goda resultat.

När det gäller behovet av förstärkning av innertak på Fridhemsplans tunnelbanestation har det påkallats från förvaltningssidan att motsvarande behov kan finnas på ytterligare stationer. Det har gjorts en behovsanalys baserat på det påkallade läget som skall fastställas under våren 2019. Ett utökat underhållsbehov fram till tidpunkten för en ersättningsinvestering har identifierats. Utredning påbörjas under 2019. Tidigast efter fastställd behovsanalys kan investeringsbehovet beskrivas i investeringsplanen och inarbetas i framtida budgetunderlag.

Som en konsekvens av att tunnelbanan byggs ut genomförs behovsanalyser för att titta på tillkommande investeringsbehov för det befintliga systemet. Det gäller exempelvis bussterminal Nacka C, bussterminal Barkarby och bytespunkt Gullmarsplan.

Analyser har påvisat ett behov av ytterligare depåkapacitet till följd av volymutvecklingen inom busstrafik. En pågående utredning ska leverera underlag för inriktningsbeslut och förslag på inriktning avseende ny och utvecklad depåkapacitet för buss. Bedömningen är att fem nya depåer behöver byggas och fem befintliga utvecklas.

Riktlinjer för spår- och bussdepåer ska tas fram. Syftet är bland annat att en ökad kvalitet och långsiktighet i förvaltningens investeringsportföljer med tydligare styrning och minskade risker.

I det planerade och pågående arbetet med utvecklingsplaner för Buss, Färdtjänst och Sjötrafik görs även sammanställningar av investeringsbehoven (ny- och reinvestering) i ett tioårigt perspektiv.

En rad initiativ pågår som kommer att leda till en *utveckling av redovisning och prioritering av kollektivtrafikens framtida behov av ersättningsinvesteringar och tillkommande investeringar* och som också kommer att *tydliggöra de samlade långsiktiga konsekvenserna av dessa investeringsbehov*

I och med budget 2019 beslutades om Styrande principer för investeringar. Exempelvis beslutades att mottagare av investeringsprojekt ska ha möjlighet att påverka åtgärder och val mot bakgrunden av de framtida driftskostnaderna. Ytterligare en princip är att när beslut om att genomföra en investering fattas ska samtliga totalkostnadskonsekvenser ha analyserats och beaktats. Det gäller investeringsutgifter och samtliga effekter på framtida driftkostnader och intäkter.

Fullmäktige beslutade även att tidigare investeringsstrategi för Stockholms läns landsting, LS 1308-1033, 1407-0854, upphör att gälla och att en ny riktlinje för investeringar ska tas fram och beslutas av regionstyrelsen. Trafikförvaltningen deltar i regionledningskontorets arbete med att utveckla och införa en åtgärdsvals- och investeringsprocess som bland annat syftar till att tydliggöra de långsiktiga konsekvenserna av investeringsbeslut. Konsekvenser som därefter kommer återges samlat enligt regionens budget- och rapporteringsstruktur.

I nämndens verksamhetsplan för 2019 framgår att arbetet med att utveckla investeringsstyrning och att implementera en ny åtgärdsvals- och investeringsprocess är ett prioriterat område inom trafikförvaltningen. Arbetet omfattar utveckling av arbetssätt och tydliggörande av roller i investeringsprocessen från tidiga skeden till effekthemtagning.

På uppdrag från regiondirektören och genom regionledningskontoret har en utredning vad gäller verksamhetsrisker, redovisnings- och skattefrågor i samband med övertagande av nya tunnelbaneanläggningar från förvaltning utbyggd tunnelbana genomförts. Utredningen syftade till att ge en helhetsbild av riskerna på kort och lång sikt när nya tunnelbaneanläggningar integreras i befintliga anläggningar. Underlag för beslut om bland annat juridisk hemvist är under framtagande för beslut i juni.

Redovisning och uppföljning av effektiviseringspotentialen i kollektivtrafiken kopplat till kontroll av den långsiktiga kostnadsutvecklingen hanteras utifrån strategiska dokument som RUFS 2050, trafikförsörjningsprogrammet (TFP) och systemanalyser som omsätts i åtgärder och investeringar i utvecklingsplaner och slutligen i investerings- och verksamhetsplan. Den pågående och planerade utbyggnaden av kollektivtrafiken är till största del driven av behovet av att effektivisera kollektivtrafiken med kostnadseffektiva lösningar.

Frågan hanteras även i uppdraget att ta fram Kollektivtrafikplanen för 2050. Det är en långsiktig översiktsplan för den regionala kollektivtrafiken som beskriver hur kollektivtrafiken behöver utvecklas inom regionen utifrån målen i RUFS 2050 och TFP.

Två rekommendationer har lämnats i revisionskontorets rapport till trafiknämnden.

Regionrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden, genom förvaltning för utbyggd tunnelbana samt trafikförvaltningen bör när det gäller tillkommande investeringsbehov:

- säkerställa en kontinuerlig hanteringsordning för identifiering, bedömning och prioritering av tillkommande investeringsbehov.
- ge fullmäktige en heltäckande bild av alla kända tillkommande behov av investeringar på kort och lång sikt även där utgiften inte är preciserad.

Trafiknämnden delar revisorernas uppfattning. Budgeten för 2019 lyfter fram Region Stockholms historiskt stora investeringar i kollektivtrafik som blev följden av 2013 års Stockholmsöverenskommelse och 2017 års Sverigeförhandling mellan staten, Region Stockholm och länets kommuner. Investeringarna har ett nationellt intresse och den nu pågående utbyggnaden är en följd av samarbetet. En viktig del i förhandlingarna har varit att hitta lösningar där flera parter kan dela på finansiering. I budgeten lyfts även behovet av tillkommande följdinvesteringar som bytespunkter, nya bussterminaler, fordon och depåer samt anpassning av trafikstyrningssystem.

I Trafiknämndens årsrapport för 2018 framgår det att Trafikförvaltningen genomför behovsanalyser för att titta på tillkommande investeringsbehov på det befintliga systemet som en konsekvens av att tunnelbanan byggs ut. Det framgår även att systemanalyser av pendeltåg och tunnelbana påbörjades under 2018 och att de kommer att fortsätta under 2019. Analyserna omfattar systemets samtliga delar som exempelvis fordon, depå, trafikstyrning, bana, elkraft m.m.

Nämnden anser att en kontinuerlig hanteringsordning för identifiering, bedömning och prioritering av tillkommande investeringsbehov till stora delar redan är på plats i och med investeringsstrategi, budgetanvisningar och övriga styrande dokument och anvisningar från regionen. I budgetens bilaga 3 görs en bedömning av investeringsobjektens (TF och FUT) resultatpåverkan som även inkluderar påverkan på intäkter och driftkostnader. Nämndens bedömning är att fullmäktige utifrån befintlig rapportering i budget, årsrapport, delårsrapport och investeringsbeslut sammantaget med strategiska dokument kan skapa en förståelse för den troliga ekonomiska utvecklingen som är tillräcklig för att kunna ta ett övergripande ansvar för den ekonomiska utvecklingen på regionnivå.

Nämnden är väl medveten om att det finns behov av förbättring inom området vilket avspeglar sig i att det både från regionledningen och inom trafikförvaltningen pågår ett arbete med att utveckla styrningen av investeringar och även beslutsprocessen i investeringsprocessens inledande skeden.

Trafiknämnden anser att samverkan mellan trafikförvaltningen och förvaltning utbyggd tunnelbana är av stor vikt för en lyckad integrering av nya tunnelbanan

till befintligt tunnelbanesystem samt för identifiering av tillkommande investeringar.

Trafiknämnden lägger stor vikt vid att följa utvecklingen avseende den samverkan och det arbete som båda förvaltningarna initierat under slutet av 2018 och nu genomför för att uppnå en effektiv samverkan om tillkommande investeringar. Vidare kommer trafiknämnden under året att följa de uppdrag som syftar till att identifiera tillkommande investeringsbehov.

Regionrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden, genom trafikförvaltningen bör redovisa och prioritera resursbehov för underhåll och ersättningsinvesteringar utifrån ett långsiktigt investerings- och driftsperspektiv.

Trafiknämnden delar revisorernas uppfattning att det är viktigt att uppnå en högre kvalitet i förvaltningens arbete med att redovisa och prioritera resursbehov för underhåll och ersättningsinvesteringar.

I budgeten för 2019 framgår det att det är angeläget att trafiknämnden analyserar det långsiktiga behovet av ersättningsinvesteringar med tydliga prioriteringar för att prövas och anpassas till definierade behov. Detta för att säkra driftssäkerhet, redundans, kapacitet och funktion i kollektivtrafiken.

Inom det pågående arbetet med att utveckla investeringsprocessen finns också initiativ kopplat till ersättningsinvesteringar. Initiativet omfattar bland annat att samla in, kvalificera och rangordna verksamhetens investeringsbehov på ett likartat sätt. En sammanställning av det nu kända behovet av investeringar inom trafikavdelningen för åren 2020-2023 har som ett led i budgetprocessen för 2020 presenterats för Trafikförvaltningens nyligen inrättade investeringsråd. Rådet har till uppgift att aktivt styra över förvaltningens investeringsplan genom att säkerställa framdrift, svara för uppföljning och omprioriteringar samt bereda beslutsmaterial avseende förvaltningens investeringar. I sammanställningen ingår en övergripande beskrivning av innehållet i posten ospecificerade investeringar som exempelvis investeringar i depåer och stationer, modernisering av Roslagsbanans fordon, renovering av fartyg och kajer, signalsystem, elförsörjning och reservkraftverk, banunder/överbyggnad samt resenärsservice och driftstöd.

Budgeten innehåller ett flertal uppdrag som kommer att underlätta och säkerställa redovisning och prioritering av resursbehov för underhåll och

ersättningsinvesteringar. Bland annat lyfter budgeten det omedelbara behovet av investeringar för att vidmakthålla tunnelbanans vitala delar och komponenter i infrastruktur, trafikstyrningssystem och depåer.

Flera av uppdragen i budget 2019 redovisas redan i trafiknämndens årsrapport 2018. Systemanalyserna av pendeltåg och tunnelbana kommer att leda till en uppdaterad utvecklingsplan för respektive system och ska identifiera investeringar och även andra åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa systemens befintliga nytta.

En stor del av underhållskostnaden härrör från spåranläggningen. I årsrapporten för 2018 framgår det att det pågår en planeringsstudie inför upphandling av ett nytt underhållsavtal, UH2022. Beslut om att inleda upphandling är beräknat till kvartal 2, 2019. I upphandlingen kommer man även se över strategier kring underhåll och ersättningsinvesteringar.

Utveckling pågår av systemstödet för styrning och kontroll av förvaltningens infrastruktur. Systemen ska stödja ett systematiskt arbetssätt och förse organisationen med kvalitetssäkrad information för beslutsfattande. Utvecklingen omfattar de befintliga systemen Athena, BEST-A, Landlord och IS-DIP samt slutförandet av ett pilotprojekt för prediktivt underhåll som ska ge underlag för att bedöma förutsättningarna för förvaltningen att både tekniskt och organisatoriskt arbeta med datadrivet underhåll, övervakning och styrning av BEST-anläggningen.

Ett arbete har inletts med att utveckla en strukturerad tillgångsförvaltning baserad på ISO 55000. Arbetet är omfattande och förväntas pågå de närmaste åren. I arbetet ingår att utveckla arbetssätt för tillgångsförvaltning som en integrerad del av huvudprocesserna och dess stödprocess.

I det planerade och pågående arbetet med utvecklingsplaner identifieras och sammanställs investeringsbehoven både vad gäller nyinvesteringar och reinvesteringar.

Årsrapporten lyfter att bussdepåer är en viktig systemkomponent. Trafikförvaltningen har under 2018 tagit fram en bussdepåplan som omfattar nuvarande och framtida behov av bussdepåer. Inom pendeltåg har avtal tecknats mellan trafikförvaltningen, trafikentreprenören och fordonsleverantören för att underlätta övertagande av det avhjälpande underhållet på X60B-fordonen, samtidigt som kompetens byggs upp och materialförsörjning säkras.

Många av trafikförvaltningens byggnadsverk har uppnått hög ålder och behöver utredas. En analys av SL:s samtliga broar kommer att utföras. Arbetet har påbörjats inom ramen för Program Roslagsbanans utbyggnad. Genom att bland annat beakta dimensionerande fordonslast samt hur banan trafikerats över tid finns möjligheten att teoretiskt beräkna återstående livslängd.

Vad gäller tunnelbana så fortlöper arbetet mellan trafikförvaltningen och MTR gällande förvaltningsplan för C20-fordon och åtgärder har vidtagits. MTR har levererat en förvaltningsplan enligt den metodik som gemensamt har arbetats fram.

En reservkraftsutredning pågår inom trafikslag tunnelbana. Dagens 100 reservkraftstationer samt ställverk inklusive undercentraler har varierande kvalité. Många är i behov av upprustning/utbyte.

Internationella och inhemska lagkrav för tåg och reläskydd för fasta anläggningar har blivit skarpare. Nya fordonsmodeller som A35 och C30 är mer strömkrävande. Risken för att den fasta anläggningen inte kan leverera efterfrågad ström är påtaglig. En utredning pågår med målet att säkerställa högre drift- och elsäkerhet samt att uppnå kompatibilitet mellan fordon och fast anläggning.

Förvaltningsplansarbetet för den nya vagnstypen C30 ska initieras i samband med att vagnarna lämnas över till entreprenören. Metodik och plan ska vara enhetlig med förvaltningsplanen för C20. En analys av återstående delsystem i C20 har initierats för att bedöma återstående teknisk och ekonomisk livslängd. Syfte är att säkerställa att C20 klarar antagen livslängd och att utreda vilka livslängdsalternativ som står till buds.