Trafikförvaltningen
Förvaltning för utbyggd tunnelbana

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-05-16

Trafiknämnden
2022-06-21, punkt 6

Ärende
TN 2022-0231
FUT 2022-0326
Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Yttrande över Regionrevisorernas projektrapport nr 10/2021 Fastighetsägar- och byggherreansvar för kollektivtrafikens fastigheter

Ärendebeskrivning

Ärendet omfattar yttrande över Regionrevisorernas projektrapport nr 10/2021 ”Fastighetsägar- och byggherreansvar för kollektivtrafikens fastigheter” från revisorsgrupp I.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefernas tjänsteutlåtande samt nedanstående underlag.

- Regionrevisorernas projektrapport nr 10/2021 Fastighetsägar- och byggherreansvar för kollektivtrafikens fastigheter.

Förslag till beslut

Förvaltningscheferna föreslår att trafiknämnden beslutar följande.

1. Föreliggande förslag till yttrande godkänns och översänds till regionrevisorerna.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Förslag och motivering

Sammanfattning
Revisorernas samlade bedömning är att den praktiska hanteringen av fastighetsägar-och byggherreansvaret hanteras i enlighet med gällande lagkrav samt ger förutsättningar för kontroll och uppföljning. Revisorerna bedömer dock att regleringen av fastighetsägar- och byggherreansvaret bör förtydligas i de styrdokument som gäller för trafiknämnden, AB Storstockholms Lokaltrafik (AB SL) och SL Nya Tunnelbanan AB (NTAB).

Revisorerna vill särskilt ha svar på hur trafiknämnden avser att:

- säkerställa att det i samarbetsavtal med AB SL och NTAB samt i delegationsordning på ett entydigt sätt framgår vilken organisatorisk enhet som har fastighetsägar-och byggherreansvar för kollektivtrafikens fastigheter;
- säkerställa att ansvaret för att följa gällande lagstiftning rörande fastighetsägar- och byggherreansvaret tydligt framgår i förvaltningarnas interna styrdokument;
- säkerställa att vidaredelegation av byggherreansvaret sker direkt från förvaltningschef till ansvarig medarbetare

Förvaltningarnas förslag och motivering

Regionrevisorerna rekommenderar att trafiknämnden bör tydliggöra vilken organisatorisk enhet som har fastighetsägar- och byggherreansvar genom att säkerställa att det i samarbetsavtal med AB SL och NTAB samt i delegationsordning på ett entydigt sätt framgår vilken organisatorisk enhet som har fastighetsägar-och byggherreansvar för kollektivtrafikens fastigheter.

Fastighetsägaransvaret

Av reglementet för trafiknämnden framgår av 2 § p. 6 att nämnden ska sköta förvaltningen av AB SL:s avtal och tillgångar och därvid företräda bolagen i frågor hänförliga till sådan förvaltning. Vad som avses med tillgång har inte närmare specificerats men det torde vara uppenbart att alla typer av egendom omfattas, bl.a. fastigheter.

Bolagsordningen för AB Storstockholms Lokaltrafik stadgar i § 3 under rubriken Verksamhetsföremål att bolaget har till föremål för sin verksamhet att inom Stockholms län med angränsande områden anordna lokal och regional kollektivtrafik, äga och förvalta fast och lös egendom samt därtill hörande verksamhet. Bolaget är skyldigt att utföra de uppdrag som bolaget tilldelas av sin ägare. Verksamheten ska bedrivas åt ägaren/i ägarens ställe.

I AB SL:s ägardirektiv föreskrivs att det åligger AB SL att uppdra åt nämnden att förvalta AB SL:s avtal och tillgångar. Av ägardirektivet framgår även att avtal/nyttjanderätter och fastigheter kan innehas av den juridiska personen Region Stockholm eller av den juridiska personen AB SL, men att förvaltningsuppdraget i sin helhet ligger hos AB SL. Detta förvaltningsuppdrag har från AB SL överförts till trafiknämnden genom ett samarbetsavtal och i enlighet med beslut i fullmäktige.

Vidare har det förtydligats i ägardirektivet att AB SL, i enlighet med fullmäktiges beslut den 9 december 2008, LS 0712–1398, ska företräda regionen i frågor som gäller förvaltarskap och ägandefrågor avseende kollektivtrafikanläggningar och fastigheter. Fullmakt i enlighet med nämnda beslut av fullmäktiges ska finnas.

Revisorerna anger i sin projektrapport att det inte av samarbetsavtalet framgår tillräckligt tydligt att fastigheter är en tillgång som omfattas av nämndens ansvarsområde. Inte heller nämndens övertagande av skyldigheten att säkerställa att lagkrav efterlevs framgår.

I bolagsordning för AB SL, ägardirektiv för bolaget, reglemente för trafiknämnden samt i samarbetsavtal mellan AB SL och trafiknämnden har ansvaret för fastigheter och nyttjanderätter uttryckligt preciserats. Det förhållandet att ordet fastigheter inte nämns i just samarbetsavtalet utan i stället tillgångar kan inte innebära att det finns något tvivel om vem som har ansvaret för fastigheterna liksom de strategiskt viktiga nyttjanderätterna mot bakgrund av de preciseringar i nyssnämnda dokumenten som reglerar ansvarsfrågorna.

Byggherreansvaret

Byggherreansvaret avser ansvaret enligt plan- och bygglagen för den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten för specifika uppdrag (Plan- och bygglag 1 kap 4 §). Det gäller bland annat ansvar för fullgörandet av de uppgifter som enligt gällande lagar och regler åligger en fastighetsägare inom områdena arbetsmiljö, miljö och fastighetstillsyn samt el- och brandsäkerhet.

Förvaltningarnas uppfattning är att AB SL respektive NTAB regelmässigt är byggherrar för de bygg- och anläggningsarbeten som vidtas inom ramen för förvaltningarna uppdrag. Bolagen är part i alla entreprenadkontrakt, inte Region Stockholm. Att bolagen är byggherre anges i kontraktshandlingarnas administrativa föreskrifter AFA.11.

I en annan del av Region Stockholms verksamhet – den som avser fastigheter inom hälso- och sjukvården – återfinns en definition av byggherreansvaret i det avtal som tecknats mellan fastighets- och servicenämnden och det förvaltande bolaget Locum AB. Motsvarande definition skulle kunna användas på kollektivtrafikens område och kan övervägas i det fortsatta arbetet med uppdateringar av ägardirektiv och avtal mellan ansvarade organisationer.

Efterlevnad av lag

Regionrevisorerna rekommenderar att samarbetsavtalet mellan AB SL och nämnden liksom övriga berörda styrdokument bör kompletteras med uttryckliga bestämmelser om att lagkrav gällande fastighets- och byggherreansvar ska efterlevas.

Förvaltningarna menar att det är en självklar utgångspunkt att gällande lagstiftning alltid ska följas, det gäller inom all verksamhet som förvaltningarna bedriver. Enligt förvaltningarnas uppfattning kan avsaknaden av sådana bestämmelser inte ges innebörden att det skulle kunna förekomma situationer i vilka vad lagar stadgar inte behöver följas. Lagar och författningar ska alltid följas, oavsett om det är särskilt angivet i något styrdokument eller inte. Enligt förvaltningarnas uppfattning krävs inget förtydligande i det avseendet.
Att i interna styrdokument ange detta specifikt till exempel rörande vissa sakområden – men inte andra – skulle kunna uppfattas som inkonsekvent. De interna styrdokumenten revideras dock löpande och förvaltningarna kommer vid kommande revideringar att överväga hur ansvaret att följa gällande lagstiftning kan tydliggöras.

Delegation av byggherreansvaret

Revisorerna uppger att delegation av arbetsuppgifter vad avser byggherreansvaret enligt arbetsmiljölagen har skett i flera led och menar att enligt kommunallagen (7 kap. 6 §) får delegation ske från nämnd till förvaltningschef och från förvaltningschef till ”annan anställd inom regionen”. Vidaredelegation i fler steg än så är inte tillåtet. Därför menar revisorerna att delegation behöver ske direkt från förvaltningschef till den anställde som ska vara ytterst ansvarig för området som omfattas av delegationen.

Förvaltningarna delar inte revisorernas uppfattning. Den delegering från nämnd till förvaltningschef som avses i kommunallagen gäller kommunal beslutanderätt. Sådan kommunalrättslig delegering innebär att förvaltningschefen ges rätt att besluta i frågor som annars ankommer på nämnden att besluta om. I dessa fall har förvaltningschefen organställning och beslutar på nämndens vägnar. Byggherreansvaret regleras främst i och plan- och bygglagen och arbetsmiljölagen. En delegering av byggherreansvar är till sin

natur inte en kommunalrättslig delegering, utan en arbetsrättslig delegering som tydliggör ansvarsfördelning. Förvaltningen har dokumenterat hantering och fördelning av byggherreansvaret i arbetsordningar och särskilt upprättade delegeringar. Ur kommunalrättsligt perspektiv utgör sådan fördelning och klargörande av ansvar och arbetsuppgifter s.k. verkställighet. Uppgifter och åtgärder inom verkställighetsområdet kan överföras i flera led. Kommunallagen sätter ingen begränsning i detta hänseende.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutsärendet har inga ekonomiska konsekvenser.

Expedieras till

Regionrevisorerna

David Lagneholm
Förvaltningschef för
trafikförvaltningen

Niklas Bergman
Förvaltningschef för
förvaltning för utbyggd
tunnelbana

Regionrevisorerna

2022-02-24

Diarienummer
RK 2021-0033

Trafiknämnden

Projektrapport 10/2021
Fastighets- och byggherreansvar för kollektivtrafikens fastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2022-02-24 att överlämna rapporten till trafiknämnden för yttrande senast 2022-06-20.

Revisorernas samlade bedömning är att praktiska hanteringen av fastighetsägar- och byggherreansvaret hanteras i enlighet med gällande lagkrav samt ger förutsättningar för kontroll och uppföljning. Revisorerna bedömer dock att regleringen av fastighetsägar- och byggherreansvaret bör förtydligas i de styrdokument som gäller för trafiknämnden, AB Storstockholms Lokaltrafik (AB SL) och SL Nya Tunnelbanan AB (NTAB).

Revisorerna vill särskilt ha svar på hur trafiknämnden avser att

- säkerställa att det i samarbetsavtal med AB SL och NTAB samt i delegationsordning på ett entydigt sätt framgår vilken organisatorisk enhet som har fastighetsägar-och byggherreansvar för kollektivtrafikens fastigheter;
- säkerställa att ansvaret för att följa gällande lagstiftning rörande fastighetsägar- och byggherreansvaret tydligt framgår i förvaltningarnas interna styrdokument;
- säkerställa att vidaredelegation av byggherreansvaret sker direkt från förvaltningschef till ansvarig medarbetare.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Anders Lönn
Ordförande
Digital signering

Snezana Krunic
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post:
landstingsrevisorerna.rev@regionstockholm.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.regionstockholm.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

Regionrevisorerna

2022-02-24

Diarienummer
RK 2021-0033

Regionstyrelsen

Projektrapport 10/2021
Fastighetsägar- och byggherreansvaret för kollektivtrafikens fastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade vid sitt möte 2022-02-24 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2022-06-20.

Revisorernas samlade bedömning är att den praktiska hanteringen av fastighetsägar- och byggherreansvaret hanteras i enlighet med gällande lagkrav samt skapar förutsättningar för kontroll och uppföljning. Revisorerna bedömer dock att regleringen av fastighetsägar- och byggherreansvaret bör förtydligas i de styrdokument som gäller för trafiknämnden, AB Storstockholms Lokaltrafik och SL Nya Tunnelbanan AB.

Revisorerna vill särskilt ha svar på hur regionstyrelsen avser att

• säkerställa att det i reglemente och ägardirektiv på ett entydigt sätt framgår vilken organisatorisk enhet som har fastighetsägar- och byggherreansvar för kollektivtrafikens fastigheter.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Kenneth Strömberg
Ordförande
Digital signering

Snezana Krunic
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post:
landstingsrevisorerna.rev@regionstockholm.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.regionstockholm.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

REGIONREVISORERNA

RAPPORT NR 10/2021

Fastighetsägar- och byggherreansvar för kollektivtrafikens fastigheter

Region Stockholm

Kort om rapporten

Region Stockholms kollektivtrafikfastigheter ägs huvudsakligen av Storstockholms Lokaltrafik (SL) och förvaltas av trafiknämnden. Granskningen visar att den praktiska hanteringen av fastighetsägar- och byggherreansvaret i huvudsak hanteras i enlighet med gällande lagkrav samt skapar förutsättningar för kontroll och uppföljning. Revisionen bedömer dock att regionstyrelsen och trafiknämnden i gällande styrdokument på ett enhetligt sätt bör tydliggöra vilken organisatorisk enhet som har fastighetsägar- och byggherreansvar för kollektivtrafikens fastigheter.

1 Slutsatser och rekommendationer

Revisionen har genomfört en granskning som syftar till att bedöma om det finns en tydlig ansvarsfördelning inom Region Stockholm, som säkerställer att fastighetsägar- och byggherreansvaret gällande kollektivtrafikens fastigheter hanteras i enlighet med gällande lagstiftning och regionens styrande dokument.

Granskningen har, under ledning av revisionskontoret, genomförts av konsult. Ansvarig projektledare vid revisionskontoret har varit Jenny Svensson. Ansvarig konsult har varit Mathias Westergaard-Nielsen, PwC AB. Revisionen har nedan sammanfattat de slutsatser som kan dras och lämnar rekommendationer med anledning av granskningen. Revisionskontoret har i avsnitt 2-6 sammanfattat iakttagelser och bedömningar. Konsultens rapport bifogas i sin helhet.

Revisionens sammanfattande bedömning är att den praktiska hanteringen av fastighetsägar- och byggherreansvaret i huvudsak hanteras i enlighet med gällande lagkrav samt skapar förutsättningar för kontroll och uppföljning. Det gäller såväl trafiknämnden som AB SL och SL:s dotterbolag Nya Tunnelbanan AB (NTAB) som ansvarar för utbyggnaden av den nya tunnelbanans anläggningar.

Revisionen bedömer dock att regleringen av fastighetsägar- och byggherreansvaret för kollektivtrafikens fastigheter bör förtydligas i de styrdokument som gäller för trafiknämnden, AB SL och NTAB. Regionstyrelsen bör säkerställa att det i reglementet för trafiknämnden och i ägardirektiven för AB SL respektive NTAB uttryckligen framgår vilken organisatorisk enhet som har fastighetsägar- respektive byggherreansvaret för kollektivtrafikens fastigheter. På motsvarande sätt bör trafiknämnden säkerställa att detta också framgår i samarbetsavtalen med AB SL och NTAB.

Vidare bedömer revisionen att ansvaret för att säkerställa att gällande lagstiftning rörande fastighetsägar- och byggherreansvaret bör tydliggöras i trafikförvaltningens och förvaltning för utbyggd tunnelbanas interna styrdokument.

Revisionen konstaterar även att delegation av byggherreansvaret från förvaltningscheferna till ansvariga medarbetare inom förvaltningarna bör ske direkt istället för som nu i flera led, för att vara i enlighet med kommunallagens bestämmelser.

Rekommendationer:

- Regionstyrelsen bör säkerställa att det i reglemente och ägardirektiv på ett entydigt sätt framgår vilken organisatorisk enhet som har fastighetsägar- och byggherreansvar för kollektivtrafikens fastigheter.
- Trafiknämnden bör säkerställa att det i samarbetsavtal med AB SL och NTAB samt i delegationsordningen på ett entydigt sätt framgår vilken organisatorisk enhet som har fastighetsägar- och byggherreansvar för kollektivtrafikens fastigheter.
- Ledningen för trafikförvaltningen respektive förvaltning för utbyggd tunnelbana bör säkerställa att ansvaret för att följa gällande lagstiftning rörande fastighetsägar- och byggherreansvaret tydligt framgår i interna styrdokument.

- Ledningen för trafikförvaltningen respektive förvaltning för utbyggd tunnelbana bör säkerställa att vidaredelegation av byggherreansvaret sker direkt från förvaltningschef till ansvarig medarbetare.

2 Inledning

2.1 Fastighetsägar- och byggherreansvar - juridisk kontext

Svensk lag ställer höga krav på en ägare av en fastighet. *Fastighetsägarens ansvar* styrs av ett stort antal lagar, förordningar och allmänna råd från myndigheter. Ansvaret innefattar både en fastighets tekniska standard och säkerhet samt hälsa och säkerhet för dem som bor, arbetar och vistas i och omkring fastigheten. En fastighetsägare har också ansvar för att kontrollera att gällande bestämmelser följs, så kallad egenkontroll. Eftersom regelverket kring fastighetsägarens ansvar är omfattande och föränderligt, krävs ett systematiskt och proaktivt arbetssätt för att leva upp till det.

Den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten är enligt definitionen i plan- och bygglagen (PBL) en byggherre. Det är *byggherren som har ansvaret* för att se till att gällande lagar och föreskrifter fullföljs under byggprocessen. I detta ansvar ingår bl.a. att säkerställa att relevanta lov, såsom bygglov, rivningslov och marklov, söks innan någon åtgärd påbörjas. Vidare har byggherren ett strikt arbetsmiljöansvar under genomförandeprocessen. Dessutom ingår det i ansvaret att följa relevant upphandlings- och skattelagstiftning.

2.2 Organisatoriska förutsättningar

Trafiknämnden fullgör, enligt reglemente[1], Region Stockholms uppgifter som regional kollektivtrafikmyndighet enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, förutom vad avser färdtjänstresor[2]. Nämnden svarar för planering och uppföljning av den regionala kollektivtrafiken samt för att genomföra beslutade utbyggnader och investeringar i kollektivtrafiksystemet.

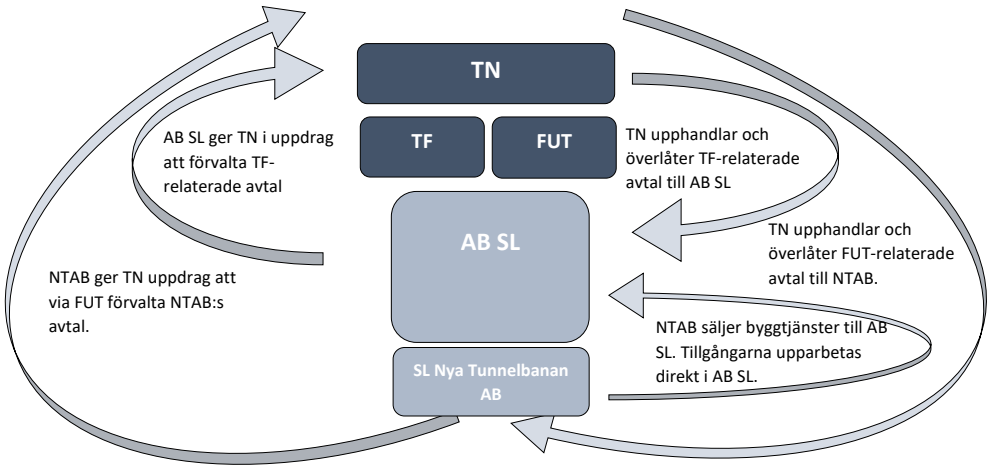
Nämnden ansvarar även för genomförandet av utbyggnaden av tunnelbanan samt övriga åtgärder som beslutats inom ramen för 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingens ramavtal 6, med utgångspunkt i de avtal som tecknats mellan parterna.

Trafiknämnden har två förvaltningar: *trafikförvaltningen* och *förvaltningen för utbyggd tunnelbana (FUT)*. Inom trafikförvaltningen hanteras nämndens samtliga ansvarsområden förutom utbyggnaden av tunnelbanan, som hanteras av FUT.

De två förvaltningarna har var sin förvaltningschef. Dessa förvaltningschefer har också roller i den bolagskoncern som hanteras av förvaltningarna. Trafikförvaltningens förvaltningschef är VD för AB Storstockholms Lokaltrafik (AB SL) och dess dotterbolag WÅAB. Förvaltning för utbyggd tunnelbanas förvaltningschef är VD för det

[1] RS 2021-0083
[2] Färdtjänstresor ligger under färdtjänstnämndens ansvarsområde, vilket inte omfattas av granskningen.

av AB SL helägda dotterbolaget SL Nya Tunnelbanan AB (NTAB). Fastighetsägaransvaret har koppling till den verksamhet som trafikförvaltningen bedriver, medan byggherreansvaret berör båda förvaltningarnas verksamhet.



Figur 1. Schematiskt bild över avtalsförhållanden mellan trafiknämnden och dess förvaltningar samt bolag.

3 Ansvar och roller

3.1 Fastighetsägaransvaret

Fastighetsägaransvaret ligger, som ordet antyder, ytterst på den som äger en fastighet, dvs. den som är lagfaren ägare till en fastighet. Kollektivtrafikens fastigheter ägs, med ett fåtal undantag[3], av AB SL. Efter beslut av fullmäktige 2011 har all förvaltningsorganisation inom AB SL överförts till trafiknämnden och nämnden har bl.a. till uppgift att förvalta AB SL:s tillgångar. Relationen mellan AB SL och trafiknämnden regleras i/styrs genom *reglemente*, AB SL:s *ägardirektiv och bolagsordning* samt genom ett *samarbetsavtal* mellan AB SL och trafiknämnden. Granskningen visar att det i dessa dokument saknas en uttrycklig definition av det ansvar som åligger en fastighetsägare. En tydlig ansvarsfördelningen i gällande styrdokument är även en förutsättning för uppföljning (se avsnitt 6.3).

Enligt *reglementet* är det trafiknämnden som har ansvar för att sköta förvaltningen av AB SL:s avtal och tillgångar. Det framgår inte uttryckligen att fastigheter utgör en sådan tillgång som omfattas av nämndens ansvarsområde, men givet att fastigheter redovisningsmässigt utgör en sådan tillgång är det rimligt att anta att så är fallet. Inte

[3] Ett fåtal fastigheter direktägs av Region Stockholm

heller framgår det att överlämnandet av ansvar från AB SL till nämnden innefattar skyldigheten att säkerställa att samtliga lagkrav som åligger en fastighetsägare efterlevs.

I AB SL:s *ägardirektiv* föreskrivs att det åligger AB SL att uppdra åt nämnden att förvalta AB SL:s avtal och tillgångar. Det framgår också ur ägardirektivets konstruktion att avtal/nyttjanderätter och fastigheter *kan* innehas av den juridiska personen regionen eller av den juridiska personen AB SL, men att förvaltningsuppdraget i sin helhet ligger hos AB SL. Detta förvaltningsuppdrag har från AB SL överförts till trafiknämnden genom ett *samarbetsavtal*.

Ur samarbetsavtalet framgår att nämnden ska ”förvalta och utföra SL:s verksamhet, inklusive samtliga vid var tid gällande eller innehavda; avtal, anläggningar, fordon, övriga tillgångar, rättigheter och skyldigheter samt tillse att dessa är väl underhållna”. Inte heller här framgår det således uttryckligen att fastigheter utgör en tillgång som omfattas av nämndens ansvarsområde, även om det är rimligt att anta att så är fallet. Inte heller nämndens övertagande av skyldigheten att säkerställa att lagkrav efterlevs framgår.

3.2 Byggherreansvaret

Byggherre är den som, för egen räkning, utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten. Det är byggherren som har ansvaret för att se till att gällande lagar och föreskrifter fullföljs under byggprocessen. Byggherreansvaret har således bäring på såväl trafikförvaltningens som FUT:s verksamhet. I granskningen framkommer att varken *reglementet* för trafiknämnden eller *samarbetsavtalen* mellan SL AB, respektive NTAB och trafiknämnden innehåller någon uttrycklig definition av byggherreansvaret.

I de *specifika ägardirektiven* för AB SL[4] respektive NTAB[5] definieras bolagens ansvarsområden när det kommer till att utveckla kollektivtrafiksystemet. Genom *samarbetsavtal* har ansvaret sedan överlåtits från AB SL och NTAB till trafiknämnden. Samarbetsavtalen specificerar att nämnden ska utföra respektive bolags verksamhet, men det framgår inte uttryckligen om detta uppdrag innefattar att utföra de delar av verksamheten som beskrivs i ägardirektiven.

Granskningen visar vidare att det inom trafiknämndens ansvarsområde inte är tydligt vilken juridisk person som i plan- och bygglagens mening låter utföra sådana arbeten som omfattas av lagen: Region Stockholm (genom trafiknämnden) eller de olika bolagen (AB SL respektive NTAB). Enligt reglementet för trafiknämnden åligger det bl.a. nämnden att ”genomföra beslutade utbyggnader av och investeringar i

[4] Enligt de specifika ägardirektiven åligger det AB SL att genomföra inköp och försäljning av mark samt förändringar av trafikanläggningar samt aktivt verka för förvaltning och utveckling av kollektivtrafikanläggningarna. Vidare ska bolaget projektera och bygga tunnelbana och andra fasta trafikanläggningar.
[5] Enligt de specifika ägardirektiven för bolaget åligger det NTAB att utföra utbyggnaden av tunnelbanan och övriga åtgärder inom ramen för 2013 års Stockholmsförhandling, utbyggnaden av station Södra Hagalund samt 2017 års Sverigeförhandling. Via bolaget förvaltar Region Stockholm upphandlade avtal rörande utbyggnaden.

kollektivtrafiksystemet". Detta, tillsammans med samarbetsavtalens skrivningar, kan tolkas så, att det är Region Stockholm som i PBL:s mening är att anse som byggherre. I intervjuer framkommer att förvaltning för utbyggd tunnelbana anser NTAB vara byggherre för tunnelbaneutbyggnaden, vilket även, sedan starten av NTAB, anges i kontraktshandlingarnas administrativa föreskrift.

3.3 Bedömning

Revisionen bedömer att fastighetsägaransvaret bör *definieras*[6] och *förtydligas* i de dokument som styr trafiknämndens uppdrag att förvalta kollektivtrafikens fastigheter. Enligt reglementet åligger det trafiknämnden att följa upp "sin" verksamhet, och revisionen menar att om det är otydligt vilken verksamhet som avses så är det i förlängningen också otydligt vad det är som ska följas upp. Att fastigheter utgör en sådan tillgång som nämnden ska förvalta bör därför tydliggöras i *reglementet*, liksom att det åligger nämnden att se till att samtliga lagkrav kopplade till fastighetsägaransvaret följs. På samma sätt menar revisionen att *samarbetsavtalet* mellan AB SL och nämnden bör kompletteras med en uttrycklig bestämmelse avseende ansvaret för fastighetsförvaltning samt skyldigheten att säkerställa att lagkrav efterlevs. Ansvaret kan ytterligare förtydligas genom att i *ägardirektivet* för AB SL hänvisa till samarbetsavtalet

Revisionen bedömer att även byggherreansvaret bör *definieras*[7] och *förtydligas* i reglemente och samarbetsavtal. Styrdokumenten behöver även hänvisa till varandra, för att säkerställa en tydlig ansvarsfördelning när det kommer till byggherreansvaret. I *reglementet* bör det även förtydligas att nämnden har ett ansvar för att se till att de lagkrav som följer av byggherrerollen efterlevs samt att nämnden ska bedriva sin verksamhet i enlighet med samarbetsavtalen.

För att minimera risken för att nämnden anses utföra byggnationer för egen räkning, anser revisionen att det bör tydliggöras i *samarbetsavtalen* att all verksamhet som nämnden utför åt bolagen, utförs på fullmakt från bolagen (i bolagens namn och för bolagens räkning). Revisionen menar vidare att det i samarbetsavtalen kan förtydligas, genom hänvisning till ägardirektiven, att skötseln av de uppdrag som bolagen har erhållit genom ägardirektiven, överlämnas till trafiknämnden.

4 Delegation inom förvaltningarna

4.1 Fastighetsägaransvaret

Inom trafikförvaltningen sköts förvaltningen av kollektivtrafikens fastigheteter sedan oktober 2021 av den nyinrättade Teknikavdelningen (TE), inom en gemensam

[6] I en annan del av Region Stockholms verksamhet – den som avser fastigheter inom hälso- och sjukvården – återfinns en definition av fastighetsägar- respektive byggherreansvaret i det avtal som tecknats mellan fastighets- och servicenämnden och det förvaltande bolaget Locum AB. Motsvarande definition skulle kunna användas på kollektivtrafikens område.
[7] I en annan del av Region Stockholms verksamhet – den som avser fastigheter inom hälso- och sjukvården – återfinns en definition av fastighetsägar- respektive byggherreansvaret i det avtal som tecknats mellan nämnden och det förvaltande bolaget. Motsvarande definition skulle kunna användas på kollektivtrafikens område.

sektion fastighet. Vid tiden för granskningens genomförande låg dock detta ansvar på trafikavdelningen (TA) fördelat på tre olika sektioner[8]. I *trafikförvaltningens arbetsordning* framgår att det åligger trafikavdelningen att ”vara väl insatt i den lagstiftning som styr och påverkar TA:s ansvarsområde”. Det framgår inte uttryckligen att det också är trafikavdelningens ansvar att se till att lagkrav även efterlevs. I *trafikavdelningens lokala arbetsordning*, där ansvaret för kollektivtrafikens anläggningar vidarefördelas ytterligare ett steg ner i organisationen, saknas dessutom en sådan skrivning om att ”vara väl insatt i lagstiftningen”.

4.2 Byggherreansvaret

Genom *delegationsordningen* har trafiknämnden vidaredelegerat det förvaltningsuppdrag som erhållits från AB SL och NTAB till förvaltningscheferna för trafikförvaltningen respektive FUT. Granskningen visar att delegationsordningen inte innehåller någon generell bestämmelse om att förvaltningscheferna har skyldighet att säkerställa att gällande lagkrav, som följer av byggherrerollen, efterlevs.

Inom trafikförvaltningen är det avdelningen för investeringsprojekt (IP) som har huvudansvaret för genomförandet av större byggprojekt. I *trafikförvaltningens arbetsordning* ingår en exemplifierande uppräkning av vilka lagar förvaltningen har att förhålla sig till i sin verksamhet, däribland plan- och bygglagen, miljöbalken och arbetsmiljölagen. Även om avsnittet inte är formulerat som en instruktion kan ett budskap om att följa gällande lagstiftning läsas in i texten. I *arbetsordningen för IP* saknas motsvarande skrivning kring tillämpliga lagkrav.

I trafikförvaltningens arbetsordning framgår vidare att ansvaret för arbetsuppgifter kopplade till byggherreansvaret enligt arbetsmiljölagen har delegerats till förvaltningschefen, som i sin tur delegerat ansvaret vidare till avdelningschefen för IP. Avdelningschefens ansvar har i sin tur vidaredelegerats till sektionschefer, vilka sedan delegerat i ytterligare ett led till avdelningens program- och projektledare.

För FUT ser motsvarande hantering ut som följer: Det byggherreansvar som förvaltningschefen erhållit genom trafiknämndens *delegationsordning*, har i sin tur delegerats till avdelningschefer och enhetschefer samt, i vissa delar, till projektchefer genom en *beslutsordning*. Inom FUT finns så kallade *avdelningshandböcker* för respektive avdelning, vilka förtydligar ansvarsfördelningen när det gäller vissa delar av det ansvar som åligger en byggherre.

4.3 Bedömning

Revisionen konstaterar att omorganiseringen på trafikförvaltningen, där all fastighetsförvaltning samlats i samma enhet, förbättrar förutsättningarna för en lagenlig hantering av fastighetsägaransvaret. För att det ska finnas en fullständig ansvarskedja på området menar revisionen att samma formuleringar rörande gällande lagstiftning bör användas i såväl *förvaltningens övergripande arbetsordning* som *Teknikavdelningens lokala arbetsordning*, vilken för närvarande håller på att tas fram.

---

[8] Inom sektion fastighet, sektion järnväg respektive sektion buss.

En skrivning där det uttryckligen framgår att avdelningen har ett av ansvar för att lagkraven efterlevs är också önskvärt.

Revisionen bedömer att trafiknämndens *delegationsordning* såväl som trafikförvaltningens *arbetsordning* och FUT:s *beslutsordning* och de olika *avdelningshandböckerna* behöver förtydligas när det gäller byggherreansvaret. I delegationsordningen bör en generell bestämmelse om förvaltningschefernas skyldighet att säkerställa att lagkrav efterlevs inkluderas. Motsvarande generella bestämmelse bör även inkluderas i trafikförvaltningens övergripande, och avdelningen för investeringsprojekts lokala, arbetsordning. Detsamma gäller för FUT:s beslutsordning och avdelningshandböcker.

Inom såväl trafikförvaltningen som FUT har delegation av arbetsuppgifter vad avser byggherreansvaret enligt arbetsmiljölagen skett i flera led. Enligt kommunallagen (7 kap. 6 §) får delegation ske från nämnd till förvaltningschef och från förvaltningschef till ”annan anställd inom regionen”. Vidaredelegation i fler steg än så är inte tillåtet enligt kommunallagen. Revisionen bedömer därför att i de fall vidaredelegation ska ske från förvaltningschef, för trafikförvaltningen respektive FUT, vidare ner i organisationerna, behöver det säkerställas att delegation sker direkt från förvaltningschef till den anställde som ska vara ytterst ansvarig för området som omfattas av delegationen.

5 Vidaredelegation till externa parter

5.1 Fastighetsägaransvaret

När det gäller det praktiska utförandet av *fastighetsförvaltningen* är utgångspunkten att trafikförvaltningen inte är en utförarorganisation utan en beställarorganisation. Detta innebär att fastighetsförvaltning upphandlas och genomförs av externa entreprenörer. Den entreprenadform som används är en så kallad funktionsentreprenad, där leverantören åtar sig att se till att de funktionskrav som definieras i avtalet uppfylls. I den mall för avtal avseende fastighetsskötsel som revisionen granskat, framgår att ansvaret för att identifiera vilka lagkrav som finns inom det berörda förvaltningsobjektets område samt för att följa upp att lagkraven efterlevs, överlämnas från trafiknämnden till entreprenören. Avtalet innehåller även en specificering av de ansvarsområden som, enligt avtalet, övertas av entreprenören.

Rörande *hyresavtal* så framgår det av granskningen av det finns ett mallavtal som trafikförvaltningen använder sig av gentemot hyresgäster, där bl. a. myndighetskrav och ansvarsområden specificeras. Trafikförvaltningen har dock inte några generella styrdokument som reglerar hur fastighetsansvaret ska fördelas mellan hyresvärd och hyresgäst. Ansvarsfördelningen regleras istället inom ramen för respektive hyresavtalsförhandling.

5.2 Byggherreansvaret

För hantering av *delegering av byggherreansvaret* inom trafiknämndens ansvarsområde, har revisionen granskat ett exempel på entreprenadavtal som tecknats av FUT. Granskningen visar att bestämmelserna i avtalet på ett tydligt sätt fördelar ansvaret mellan beställare och utförare, genom att det i de allmänna föreskrifterna specificeras att visst ansvar överlämnas till entreprenören avseende efterlevnad av lagkrav. Detta gäller bl. a. systematiskt brandskyddsarbete, byggarbetsmiljö, riskhantering och egenkontroll.

5.3 Bedömning

Revisionen bedömer att när det gäller *fastighetsägaransvaret*, så skapar utformningen av bestämmelser i mallen för entreprenadavtalen förutsättningar för att säkerställa att de krav som åligger fastighetsägaren efterlevs. Vidare anser revisionen att fördelning av ansvar inom ramen för varje hyresavtalsförhandling utgör en lämplig/funktionell hantering, då den innebär att det finns ett handlingsutrymme att utforma hyresavtalen efter varje given upplåtelse. I de fall något inte reglerats i ett hyresavtal ligger ansvaret som huvudregel på hyresvärden, och trafikförvaltningen har i sina avtal inte delegerat någon större del av fastighetsägaransvaret till hyresgästen. En sådan ansvarsfördelning skapar, enligt revisionens bedömning, förutsättningar för förvaltningens kontroll över ansvarsområdet.

För delegering av *byggherreansvar* bedömer revisionen, utifrån granskning av ett av FUT:s entreprenadavtal, att bestämmelserna i avtalet på ett tydligt sätt fördelar ansvaret mellan beställare och utförare.

6 Uppföljning och återrapportering

6.1 Fastighetsägaransvaret

Granskningen visar att det i de fastighetsförvaltningsavtal som används inom trafikförvaltningen finns bestämmelser om hur och när leverantören ska avrapportera uppdraget, bland annat på kontrakts- och driftmöten. I såväl trafikförvaltningens övergripande arbetsordning som trafikavdelningens lokala arbetsordning finns skrivningar om hur uppföljning ska gå till. På avdelningsnivå, liksom på förvaltningsnivå, finns det relevanta forum för vidarerapportering av eventuella frågor kopplade till fastighetsägaransvaret. Återrapportering från nämnden till AB SL, som är den som äger kollektivtrafikens fastigheter, regleras i ett tilläggsavtal till samarbetsavtalet mellan nämnden och AB SL. Förvaltningsuppdraget återrapporteras till bolaget månatligen eller vid behov.

6.2 Byggherreansvaret

I granskningen framkommer att återrapportering kopplat till byggherreansvaret inom *trafikförvaltningen* regleras i avdelningen för investeringsprojekts (IP) lokala

arbetsordning. Där framgår vilka typer av avtal IP ansvarar för att följa upp[9] samt hur även andra avdelningar inom förvaltningen involveras i uppföljningsarbetet för att säkerställa leveransernas omfattning och kvalitet. Rapportering från nämnden till AB SL regleras på samma sätt som för fastighetsägaransvaret.

När det gäller *FUT* visar granskningen att entreprenadkontrakt reglerar när och hur återrapportering ska ske från entreprenör till beställare. Liksom för AB SL regleras återrapportering från trafiknämnden till NTAB i samarbetsavtalet, och sker månatligen eller vid behov. Rapporteringen kan ske antingen till NTAB:s styrelse eller till NTAB:s verkställande direktör som ska rapportera vidare till styrelsen.

6.3 Bedömning

Genom att det i trafiknämndens styrande dokument saknas en definition av fastighetsägaransvaret samt ett tydliggörande av att fastigheter utgör en tillgång som nämnden ska förvalta (se avsnitt 3.1), så är det även, på en övergripande nivå, otydligt *vad*, mer precist, det är som ska följas upp. Detsamma gäller för byggherreansvaret.

I övrigt bedömer revisionen att trafikförvaltningens system för uppföljning kopplat till fastighetsägaransvaret i stort är utformat på lämpligt sätt.

När det gäller uppföljning av byggherreansvaret inom trafikförvaltningen bedömer revisionen att bestämmelserna i arbetsordningen för avdelningen för investeringsprojekt skapar förutsättningar för en tillräcklig uppföljning. På samma sätt bedöms FUT:s styrande dokument, som reglerar uppföljning och återrapportering, ge förutsättningar för lagefterlevnad.

Bilaga

Konsultrapport: Byggherre- och fastighetsägaransvar inom trafiknämndens verksamhetsområde, PwC AB

[9] IP ansvarar för att följa upp följande typer av avtal: utförandeentreprenader, totalentreprenader, fordon, signalsystem, hiss- och rulltrappor, elkraftsystem samt anläggning, installation och bygg.

Vad gör regionrevisorerna?

Regionrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av regionens nämnder och bolagsstyrelser. Revisionsuppdraget är det största inom kommunal verksamhet.

Att vara revisor är ett förtroendeuppdrag vars syfte är att med oberoende, saklighet och integritet främja, granska och bedöma verksamheten. Den övergripande uppgiften för revisorerna är att granska hur nämnder och styrelser tar sitt ansvar. De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och ytterst medborgarnas instrument för den demokratiska kontrollen. De har därmed en viktig funktion i den lokala självstyrelsen.

Ledamöter i nämnder och styrelser ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, anställda och uppdragstagare genomför verksamheten. I ansvaret ingår att genomföra en ändamålsenlig verksamhet utifrån fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och med en tillräcklig intern kontroll samt att upprätta rättvisande räkenskaper.

I årsrapporter för nämnder och styrelser sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhetsrevisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna presenteras på regionrevisorernas webbsida på www.sll.se. Det går även att prenumerera på regionrevisorernas nyhetsbrev Nytt från regionrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna.rev@sll.se.

Region Stockholm

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)
Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se
Hemsida: www.sll.se
Org.nr: 232100-0016

Rapport: Byggherre- och fastighetsägar-ansvar inom trafiknämndens verksamhetsområde

Region Stockholm

December 2021

Mathias Westergaard-Nielsen
Sebastian Sjöö

pwc

Innehållsförteckning

1. Inledning 3
2. Juridisk kontext 5
3. Organisation 8
4. Fastighetsägaransvaret 9
5. Byggherreansvaret 21
6. Besvarande av revisionsfrågor och sammanfattande slutsatser 27

1. Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Under 2020 och 2021 granskade PwC, på uppdrag av regionrevisorerna, byggherre- och fastighetsägaransvaret för vårdens fastigheter.[1] Regionrevisorerna har nu beslutat att, utifrån sin riskbedömning, uppdra åt PwC att även genomföra en fördjupad granskning av byggherre- och fastighetsägaransvaret inom trafiknämndens (”**TN**”) verksamhetsområde.

Syftet med granskningen är att:

1. Granska om regionen inom TN:s verksamhetsområde har en tydlig ansvarsfördelning som säkerställer att byggherre- och fastighetsägaransvaret hanteras i sin helhet inom och mellan respektive berörd styrelse, nämnd och bolag.

2. Granska om en tillräcklig hantering av byggherre- och fastighetsägaransvaret säkerställts i så mening att hanteringen lever upp till de krav som ställs i lagar, föreskrifter, förordningar och övriga myndighetskrav. I detta kan det även ingå att granska om TN:s uppföljning av genomförandet av de ansvar som eventuellt har överförts till entreprenörer, trafikutövare och i förekommande fall till hyresgäster är tillräcklig.

1.2 Revisionsfrågor

Granskningen som gäller byggherre- och fastighetsägaransvaret inom TN:s verksamhetsområde har sin utgångspunkt i följande frågeställningar:

- Har regionen en tydlig ansvarsfördelning som säkerställer att ansvaren som fastighetsägare och byggherre hanteras i sin helhet och mellan respektive styrelse och nämnd?
- Har de ansvar som följer av rollen som fastighetsägare respektive byggherre definierats och dokumenterats, samt i sin helhet fördelats mellan regionens olika berörda nämnder och bolagsstyrelser?
- Följs hanteringen av byggherre- och fastighetsägaransvaret upp på ett ändamålsenligt sätt?
- Har berörda nämnder/bolagsstyrelser internt, inom respektive organisation, tydliggjort ansvar och befogenheter avseende byggherre- och fastighetsägaransvaret?
- Finns det brister eller risker i tydlighet i nämnders/bolagsstyrelsers reglering av ansvar?
- Har berörda nämnder/bolagsstyrelser tydliggjort hur fastighetsägar- och byggherreansvaret enligt gällande lagstiftning ska fördelas mellan utförare och beställare vid upphandling?
- Har berörda nämnder/bolagsstyrelser tydliggjort hur fastighetsägaransvaret enligt gällande lagstiftning ska fördelas mellan fastighetsägare och hyresgäster?
- Är befintlig hantering av byggherre- och fastighetsägaransvaret inom Region Stockholm förenlig med de krav som ställs i ställs i lagar, föreskrifter, förordningar, övriga myndighetskrav och interna styrdokument?

[1] REFERENS TILL DEN RAPPORTEN

1.3 Metod och material

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier och stickprovskontroller. I huvudsak har följande dokument har legat till grund för granskningen:

- Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder.
- Bolagsordningar för AB SL, WÅAB och NTAB.
- Ägarpolicy, ägardirektiv, generella och specifika för AB SL, WÅAB och NTAB.
- Relevant lagstiftning.
- Delegationsordningar, arbetsordningar, beslutsordningar och handböcker.
- Samarbetsavtal mellan trafiknämnden och AB SL (”**Samarbetsavtalet SL**”).
- Samarbetsavtal mellan trafiknämnden och NTAB (”**Samarbetsavtalet NTAB**”).
- Hyresavtal.
- Entreprenadavtal.

2. Juridisk kontext

2.1 Fastighetsägaransvaret

Svensk lag ställer höga krav på ägare av fastigheter. Fastighetsägarens ansvar styrs av ett stort och föränderligt kluster av lagar, förordningar och allmänna råd från myndigheter. Bland annat omfattar lagstiftningen ansvar för en fastighets tekniska standard och säkerhet, samt även ansvar för hälsan och säkerheten för dem som bor, arbetar och vistas i och omkring fastigheten.

Nedan följer några exempel på ansvarsområden som en fastighetsägare behöver beakta:

- Ansvaret för brandskydd: Framgår bl.a. av lagen om skydd mot olyckor, förordningen om skydd mot olyckor, MSB:s allmänna råd om systematiskt brandskyddsarbete och Boverkets Byggregler. Exempelvis åligger det en fastighetsägare att tillse att det finns utrustning för släckning av brand samt att tillse att åtgärder vidtas för att förebygga brand.
- Is och snö: Det åligger fastighetsägare att utan oskäligt dröjsmål tillse att snö och is avlägsnas så att det inte kan rasa ned och skada personer eller egendom. Det finns även en skyldighet för fastighetsägare att vidta halkbekämpande åtgärder.
- Regelbundna tekniska kontroller: Hissar, portar, andra motordrivna anordningar och ventilationsanläggningar ska inspekteras med jämna mellanrum.
- Elsäkerhet: En elanläggning ska kontrolleras, genom s.k. revisionsbesiktning, så ofta och så noga att säkerheten kring den kan upprätthållas.
- Vård av markområden och byggnader: Av plan- och bygglagen följer en skyldighet för fastighetsägare att hålla byggnader och markområden utanför byggnader i ett vårdat skick.

En fastighetsägare har också ett ansvar att kontrollera att gällande bestämmelser efterlevs - så kallad egenkontroll. Eftersom regelverket kring fastighetsägarens ansvar är stort och föränderligt, krävs ett systematiskt och proaktivt arbetssätt för att fastighetsägandet ska vara förenligt med gällande rätt.

2.2 Byggherreansvaret

Den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten är enligt definitionen i PBL en *byggherre*. Det är byggherren som har ansvaret att tillse att gällande lagar och föreskrifter fullföljs under byggprocessen. I detta ansvar ingår bl.a. följande ansvarsområden:

- Bygglov, rivningslov och marklov: Skyldighet enligt PBL att tillse att relevant lov söks innan någon åtgärd påbörjas.
- Fornlämningar: Ta reda på om någon fast fornlämning kan komma att påverkas av bygget.
- Arbetsmiljö: Det åligger byggherren att tillse att en arbetsmiljöplan upprättas och hålls tillgänglig innan byggarbetsplatsen etableras. Byggherren, eller den som byggherren skriftligen har överlåtit arbetsmiljöansvaret till, ska utse en byggarbetsmiljösamordnare.
- Kontrollansvarig och kontrollplan: Byggherren ska utse en kontrollansvarig samt tillse att det finns en plan för bl.a. hur kontroller ska genomföras.
- Upphandlings- och skattelagstiftning: Det åligger en byggherre att upphandla enligt LOU, samt att anmäla och avanmäla byggarbetsplats till Skatteverket, samt att tillhandahålla utrustning för elektronisk personalliggare.

2.3 Offentligrättsliga utgångspunkter

2.3.1 Den kommunala organisationen

I varje region finns det en beslutande församling, ett fullmäktige. Det finns även en styrelse, som utgör det centrala förvaltande organet och som är en av få obligatoriska nämnder. Fullmäktige ska utöver styrelsen tillsätta de nämnder som behövs för att fullgöra regionens uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet. Uppgiftsfördelningen bygger på grundläggande principer i kommunallag (2017:725) ("**KL**"), som i sin tur bygger på principer från regeringsformen, vilken delar på fullmäktiges roll som beslutande organ och styrelsens och övriga nämnders ansvar som verkställande och beredande organ inom ramen för den offentliga förvaltningen[2].

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Det är således ett lagstadgat ansvar för styrelsen att leda och samordna förvaltningen.

Styrelsen förfogar emellertid inte över några direkta maktmedel, då den utövar uppsikt över andra nämnders verksamhet, utan befogenheten innefattar i princip endast en rätt att till nämnderna lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder. Om dessa inte följs och det finns behov av bindande direktiv, får styrelsen initiera ett ärende i fullmäktige som då kan ge nämnden ett direktiv, givet att detta faller inom fullmäktiges kompetens. Det finns dock möjlighet för fullmäktige att ge styrelsen mer direkta styr- möjligheter genom att styrelsen bemyndigas att fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet.

Av 6 kap. 2 § KL följer att fullmäktige ska, om inte något annat anges i lag eller annan författning, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Konkret innebär detta att fullmäktige avgör vilka uppgifter nämnderna ska ha och om de ska verka på central eller lokal nivå.

2.3.2 Nämndernas förvaltning

I 6 kap. 3 § 1 st. KL föreskrivs att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om.

Nyssnämnda paragraf innebär att nämnderna har en självständig beslutanderätt inom ramen för sin förvaltande verksamhet. Utgångspunkten är alltså att nämnderna själva avgör hur verksamheten lämpligast ska bedrivas. Detta kopplar också till nämndernas ansvar för verksamheten inför fullmäktige, genom nämndens så kallade revisionsansvar.

Enligt 6 kap. 3 § 2 st. KL gäller vidare att nämnderna också beslutar i frågor som fullmäktige har delegerat till dem. Sådan delegation från fullmäktige sker vanligtvis i de reglementen för nämnderna som fullmäktige ska fastställa[3], men de kan även ges i form av särskilda delegationsbeslut. Ett lämnat uppdrag att besluta på delegation kan när som helst återkallas, antingen generellt eller för visst ärende. Nämnas ska emellertid att har fullmäktige överlåtit sin beslutanderätt till en nämnd, är de i princip förhindrade att i efterhand ändra eller ompröva det beslut som nämnden fattat med stöd av bemyndigandet.

Bestämmelsen ovan ger således uttryck för nämndernas grundläggande kompetens och det principiella förbudet för fullmäktige att befatta sig med konkret administration (offentlig förvaltning). Det ligger i linje med nämndernas generella ansvar för verksamheten gentemot fullmäktige. Det ligger också i linje med uppgiftsfördelningen som regeringsformen föreskriver mellan beslutande församling och myndighet som ansvarar för den offentliga förvaltningen. Fullmäktige kan i viss utsträckning påverka förvaltning och verkställighet av beslut i kraft av sin direktivrätt i form av mål, medel och riktlinjer samt revisionskontroll.

[2] 1 kap. 8 §, 12 kap. 2, 4 §§ samt 14 kap. 1 § regeringsformen.
[3] Se 6 kap. 44 § KL.

Av 6 kap. 6 § KL följer att nämnderna inom sitt område ska tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Nämnderna ska också tillse att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Med intern kontroll avses i administrativa sammanhang dels nämndens bestämmelser om bland annat fördelning av ansvar och befogenheter, dels systematiskt ordnade interna kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner. Det är vidare nämnderna själva som får bestämma hur de konkret ska se till att de får den information de behöver för att kunna kontrollera verksamheten.

Syftet med den interna kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. En god intern kontroll ska således bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att den bedrivs effektivt och säkert.

2.3.3 Överlämnande av vården av en kommunal angelägenhet till juridisk person

Som följer av 10 kap. 1 § KL får en region, efter beslut av fullmäktige, lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person. Om sådant överlämnande sker till ett helägt kommunalt bolag ska fullmäktige:

”1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,

3. utse samtliga styrelseledamöter,

4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas,

5. utse minst en lekmannarevisor, och

6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.”

Den verksamhet som lämnas över måste falla inom den kommunala kompetensen, vilket konkret innebär att samma kommunalrättsliga principer som styr den rent kommunala verksamheten också styr regionens verksamhet genom privaträttsliga subjekt. En region får således bara lämna över vården av verksamhet som regionen själv får bedriva.

2.3.4 Aktiebolagets styrelse

Huvuduppgifterna för styrelsen i ett aktiebolag är att svara för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrelsen ska också fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation. Vidare gäller att styrelsen ska tillse att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

Styrelsen ska i sitt uppdrag fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation samt meddela skriftliga instruktioner för när och hur sådana uppgifter som behövs för styrelsens bedömning ska samlas in och rapporteras till styrelsen.

3. Organisation

3.1 Trafiknämnden

TN fullgör enligt § 1 i TN:s reglemente (”**Reglementet**”) Region Stockholms uppgifter som regional kollektivtrafikmyndighet enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, förutom vad avser färdtjänstresor. I uppdraget ingår bl.a. att genomföra beslutade utbyggnader av och investeringar i kollektivtrafiksystemet, att sköta förvaltningen av vissa av de regionala bolagens avtal och tillgångar m.m.

3.2 Förvaltningsorganisation

Under TN lyder trafikförvaltningen (”**TF**”) och förvaltningen för utbyggd tunnelbana (”**FUT**”).

TF:s ansvar omfattar i huvudsak kollektivtrafiken på land och vatten samt att tillhandahålla förvaltningsstöd åt regionens färdtjänstnämnd som ansvarar för särskild kollektivtrafik för personer med funktionsnedsättning. TF:s ansvar omfattar både drift och investeringar kopplat till nämnda verksamheter.

FUT:s ansvar omfattar investeringar rörande utbyggnaden av tunnelbanan enligt Stockholmsöverenskommelsen och Sverigeförhandlingen.

3.3 Regionägda bolag

Region Stockholm äger ett antal aktiebolag, varav följande är relevanta att nämna inom ramen för denna granskning:

- Aktiebolaget Storstockholms Lokaltrafik (”**AB SL**”). Ägs till 100 % av Region Stockholm.
- Waxholms Ångfartygs Aktiebolag (”**WÅAB**”). Ägs till 100 % av AB SL.
- SL Nya Tunnelbanan AB (”**NTAB**”). Ägs till 100 % av AB SL.

4. Fastighetsägaransvaret

4.1 Kollektivtrafikens fastigheter

Fastighetsägaransvaret ligger, såsom ordet antyder, ytterst på den som äger en fastighet, dvs. den som är civilrättslig och lagfaren ägare till en fastighet. Kollektivtrafikens fastigheter ägs, med ett fåtal undantag[4], av AB SL. AB SL är en av Stockholms största fastighetsägare. I beståndet ingår enligt Lantmäteriets fastighetsregister cirka 250 fastigheter.

I egenskap av fastighetsägare, är det alltså AB SL som ytterst bär det juridiska ansvar som åligger fastighetsägare och som har beskrivits ovan i punkten 2.1. Det är upp till fastighetsägaren att tillse att de lagkrav som följer med fastighetsägandet efterlevs.

4.2 Trafiknämndens förvaltningsuppdrag

Fullmäktige beslutade den 6 december 2011 (LS 1110-1288) att TN i samarbete med AB SL skulle förbereda en överföring av AB SL:s förvaltningsorganisation till TN. Av beslutet framgår att all förvaltningsorganisation som före beslutet fanns inom AB SL skulle överföras till TN, förutom vad som krävs för att fullgöra bolagets fortsatta funktion och ansvar för verkställande beslut rörande avtalsuppföljning eller kontraktsskrivning och liknande juridiska omständigheter.

För att slutföra överföringen enligt ovan från AB SL till TN, beslutade fullmäktige den 4 december 2012 (LS 1208-1010), i enlighet med landstingsstyrelsens förslag, om ändring av reglementet för styrelse och nämnder, samt ändring av bolagsordningen för AB SL. Det beslutades också att fastställa ett reviderat ägardirektiv för AB SL samt att uppdra åt TN och AB SL att träffa erforderliga avtal samt vidta de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för att ombesörja och slutföra överföringen av verksamheten från AB SL till TN.

Genom överföringen flyttades personal, tillstånd, administrativa tillgångar (såsom exempelvis kontorsinventarier och kontrakt för lokaler) samt andra avtal och tillgångar som inte är direkt hänförliga till trafikverksamheten till TN. TN blev ny arbetsgivare i förhållande till personalen (med undantag för ett antal nyckelpersoner som även fortsättningsvis skulle vara anställda i AB SL samtidigt som de har en anställning i TN:s förvaltning). Överföringen kom till uttryck i ett rörelseöverlåtelseavtal.

Resterande tillgångar liksom trafikverksamheten blev kvar i AB SL, men TN:s förvaltning fick i uppdrag att förvalta dessa tillgångar och denna verksamhet. Detta uttrycks i Reglementet, AB SL:s ägardirektiv och bolagsordning samt i ett samarbetsavtal mellan TN och AB SL (ovan i avsnitt 1.3 definierat som ”**Samarbetsavtalet SL**”).

4.2.1 Reglementet

Enligt § 2 i Reglementet innefattar TN:s ansvar bl.a. att:

- genomföra beslutade utbyggnader av och investeringar i kollektivtrafiksystemet.
- fatta inriktnings-, planerings- och genomförandebeslut för nämndens investeringar under 300 miljoner kronor.
- sköta förvaltningen av AB Storstockholms Lokaltrafiks och Waxholms Ångfartygs AB:s avtal och tillgångar och därvid företräda bolagen i frågor hänförliga till sådan förvaltning.

[4] Ett fåtal fastigheter direktägs av Region Stockholm.

- ansvara för samordning i övergripande frågor av principiell karaktär mellan AB Storstockholms Lokaltrafik och Waxholms Ångfartygs AB,
- företräda Region Stockholm i frågor om investeringar i och förvärv av anläggningar, fast och lös egendom för kollektivtrafiken.

Enligt Reglementet ligger det alltså inom TN:s ansvarsområde att sköta förvaltningen av bolagens[5] avtal och *tillgångar* och därvid företräda bolagen i frågor hänförliga till sådan förvaltning. Det framgår inte uttryckligen att fastigheter utgör en sådan tillgång som omfattas av TN:s ansvarsområde, men givet att fastigheter redovisningsmässigt utgör en tillgång, är det rimligt att anta att så är fallet. I Reglementet hänvisas det inte heller till samarbetsavtalen, vilket hade varit önskvärt för att skapa ytterligare tydlighet.

4.2.2 Ägardirektiv och bolagsordning

I det ägardirektiv som avser AB SL föreskrivs att det åligger AB SL att uppdra åt TN att förvalta AB SL:s avtal och tillgångar. Av ägardirektivet framgår också följande *”AB SL ska i enlighet med fullmäktiges beslut den 9 december 2008, LS 0712–1398, företräda regionen i frågor som gäller förvaltarskap och ägandefrågor avseende kollektivtrafikanläggningar och fastigheter. Fullmakt i enlighet med nämnda beslut av fullmäktiges ska finnas.”*

Konstruktionen innebär således, såvitt avser kollektivtrafikanläggningar, att avtal/nyttjanderätter och fastigheter *kan* innehas av den juridiska personen regionen eller den juridiska personen AB SL, men att förvaltningsuppdraget i sin helhet ligger hos AB SL. Detta förvaltningsuppdrag överförs, i ytterligare ett steg, tillbaka till regionen (TN) genom samarbetsavtal, på det sätt som anges nedan.

4.2.3 Samarbetsavtalet SL

AB SL och regionen (genom TN) ingick den 10 december 2012 (TN 1212-0273) Samarbetsavtalet SL. Avtalets rubrik är ”Samarbetsavtal avseende trafiktjänster samt drift och förvaltning av SL:s verksamhet och tillgångar, inklusive anläggningar och infrastruktur för järnvägar-, spårvägar- och tunnelbanor”.

Av Samarbetsavtalet SL framgår att TN från den 1 januari 2013 ska:

”förvalta och utföra SL:s verksamhet, inklusive samtliga vid var tid gällande eller innehavda; avtal, anläggningar, fordon, övriga tillgångar, rättigheter och skyldigheter samt tillse att dessa är väl underhållna. Således omfattar Uppdraget bl.a. att utföra SLs förvaltning av samtliga avtal som SL innehar vid Driftstart och avtal som överlåts från Trafiknämnden till eller ingås av SL efter Driftstart, samt all egendom som vid var tid innehas av SL”.

I punkten 2.3.2 anges vidare:

”Med hänsyn till den komplexa verksamhet och det stora antal tjänster och åtaganden som Uppdraget omfattar är Trafiknämnden införstådd med att det kan förekomma tjänster, funktioner och ansvarsområden, som inte finns uttryckligen beskrivna i Samarbetsavtalet, men som trots detta naturligen omfattas av Trafiknämndens uppdrag. Uppdraget ska därför även anses omfatta sådana tjänster, funktioner och ansvarsområden i den mån de är nödvändiga för att Verksamheten ska fungera enligt de krav som anges i Samarbetsavtalet.”

[5] Eftersom NTAB har bildats, behöver det säkerställas att Reglementet uppdateras så att även NTAB omfattas.

I punkten 6.1 (Ansvar för skada) framgår följande:

”Trafiknämnden åtar sig strikt ansvar och ska hålla SL skadeslöst för all skada såväl direkt som indirekt som SL drabbas av med anledning av Trafiknämndens utförande av Uppdraget eller på grund av underlåtenhet”.

4.3 Förvaltningsorganisation

TN:s förvaltningsuppdrag avseende AB SL:s tillgångar har genom delegationsordningen för TN (nedan ”**Delegationsordningen**”) delegerats till förvaltningschefen för TF. I Delegationsordningen hänvisas det till TN:s förvaltningsuppdrag avseende AB SL, NTAB och WÅAB. Nedan framgår av Delegationsordningen:

”AB Storstockholms Lokaltrafik (”AB SL”), SL Nya Tunnelbanan AB (”NTAB”) och Waxholms Ångfartygs AB (”WÅAB”) har uppdragit åt trafiknämnden att

(i) teckna avtal och överenskommelser för AB SL:s, NTAB:s respektive WÅAB:s räkning;

(ii) företräda AB SL, NTAB respektive WÅAB i tvister mot tredje man; samt

(iii) i övrigt i alla avseenden företräda AB SL, NTAB och WÅAB och rättshandla för bolagens räkning.

Inom ramen för ovanstående förvaltningsuppdrag avseende AB SL och WÅAB har förvaltningschefen för TF rätt att inom TF:s verksamhetsområde företa rättshandlingar på trafiknämndens vägnar, varvid ovan nämnda avgränsningar av förvaltningschefens behörighet gällande trafiknämndens verksamhetsområde ska äga motsvarande tillämpning vid åtgärder och beslut inom ramen för och med stöd av förvaltningsuppdragen.”

Av Delegationsordningen framgår det inte uttryckligen om det är *hela* TN:s förvaltningsuppdrag avseende bolagen som vidarefördelas till förvaltningscheferna, eller om det enbart är de delar som uttryckligen omnämns (teckna avtal, företräda mot tredje man samt i övrigt företräda och rättshandla för bolagens räkning). Det kan därför finnas skäl att i Delegationsordningen hänvisa till samarbetsavtalen, på motsvarande sätt som föreslås ovan avseende Reglementet.

Under förvaltningscheferna lyder trafikförvaltningen och förvaltningen för utbyggd tunnelbana. Av Reglementet framgår att nämnden får utfärda instruktioner för förvaltningarna och deras personal. Så har också skett. I ett dokument benämnt ”Arbetsordning – Trafikförvaltningen” (TN-S-477387, nedan ”**Arbetsordningen TF**”) beskrivs hur TF ska organiseras under förvaltningschefen.

Inom TF finns det fyra underordnade avdelningar: (i) Strategisk utveckling, (ii) Investeringsprojekt, (iii) trafikavdelningen och (iv) IT-avdelningen. Förvaltningen av kollektivtrafikens fastigheter sköts av trafikavdelningen (”**TA**”).

4.3.1 Arbetsordningen för trafikförvaltningen:

I Arbetsordningen TF beskrivs TA:s ansvarsområde på följande vis:

”Trafikavdelningens huvudansvar är att förvalta affärer, ha kontroll på anläggningen samt att leverera operativa, trafiknära tjänster. Andra ansvarsområden som faller in under TA:s ansvar är intäktssäkring, myndighetsutövning vid färdtjänsttillstånd samt trafikplanering. Säkerställande av krav på säkerhet, miljö, arbetsmiljö och kvalitet (SMAK) görs integrerat inom samtliga ansvarsområden.”

Ansvarsområdet bryts sedan ned i ett antal underordnade punkter:

- **Förvalta affärer:** Som beställare leder TA arbetet med att förvalta och vidareutveckla affärer för trafikförsörjning och för vidmakthållande av kollektivtrafikens infrastruktur och dess säkerhet. Genom att följa upp leveranser och servicenivåer ska TA säkerställa att affärerna levererar enligt avtal. Exempel på affärer som trafikavdelningen ansvarar för är:
    - Avtal med trafikutövare, inklusive färdtjänst
    - Avtal med underhållsleverantörer
    - Avtal med kundtjänst-och trygghetstjänstleverantörer
    - Avtal med hyresgäster
    - Avtal med ombud och återförsäljare
- **Kontroll på anläggningen:** Inom TF är TA utsedda till ”anläggningsägare”. Den strategiska inriktningen är att TF är beställarorganisation och upphandlar tjänster från marknaden för kontroll på anläggningen, och för att vara en god beställare och kravställare krävs en mycket god kännedom om olika systems sammanhang, nedbrytning och funktionella samspel på olika nivåer.
- Som infrastrukturägare ansvarar TA för att den fysiska anläggningen under dess livscykel i var stund möter stipulerade krav. TA är leverantör av infrastruktur i trafikavtalen och ska säkerställa anläggningens leveransförmåga genom beställning av avhjälpande och förebyggande underhåll, ersättningsinvesteringar och nyinvesteringar. TA ansvarar för att prioritera vilka ersättningsinvesteringar som ska genomföras i anläggningen bland annat ur ett resenärs- och trafikpåverkande perspektiv.
- I förvaltningen av anläggningen utgår TA från en systemnivåmodell där anläggningen delas in i systemnivåer med ökande detaljeringsgrad. Det övergripande syftet med systemnivåmodellen är att tydliggöra kravställning och, i linje med infrastrukturstrategins principer, begränsa antalet tekniska lösningar och system genom standardisering och samordning.
- För samtliga infrastrukturområden ska det finnas förvaltningsplaner som beskriver hur infrastrukturens funktion, säkerhet och värde säkerställs.
- TA ansvarar för att vara väl insatt i den lagstiftning som styr och påverkar TA:s ansvarsområde. De viktigaste är järnvägslagen, lag om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, elsäkerhetslagen, ellagen, miljöbalken och arbetsmiljölagen.
- Transportstyrelsen, Elsäkerhetsverket, Arbetsmiljöverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är de tillståndsmyndigheter som på Regeringens uppdrag utövar tillsyn av TF:s infrastruktur. Övriga tillsynsmyndigheter utgörs av länsstyrelsen och kommuner.
- TA ansvarar för att förvalta de styrande dokument som reglerar verksamheten. Exempel på sådana dokument är säkerhetsbestämmelser, underhållsinstruktioner och anläggningsdokumentation som berör infrastrukturen. TA ansvarar också för att förvalta och vidareutveckla förvaltningssystem för kontroll på anläggningen, system som är en del i TF:s digitala transformation.
- **Kravställa och återföra erfarenhet:** Både i ”förvalta affärer” och ”kontroll på anläggningen” ingår ansvaret att kravställa och återföra erfarenheter inför nya upphandlingar. Ansvaret innebär bl.a. att TA aktivt deltar i SU:s framtagande av strategier, riktlinjer, utvecklingsplaner och studier, där TA framför krav som är förenliga med förvaltningsbarhet. TA leder kravställning i trafikupphandlingarnas genomförandefas samt deltar aktivt i kravställning i övriga upphandlingar hos LS. I infrastrukturprojektens genomförandefas ansvarar TA för att vara rådgivande till projekten om lämpliga lösningar inom områden där det saknas riktlinjer eller andra bestämmelser. TA deltar aktivt i projekt genom att ställa krav. I ersättningsinvesteringsprojekt som bedrivs inom IP är TA beställare. IP är sponsor och leder styrgruppens arbete.
- **Övriga ansvarsområden:** TA ansvarar också för följande verksamhetsområden:

- Beställare av projekt på IP
- Kameratillstånd inom kollektivtrafiken
- Hantering av miljöärenden (t.ex. bullerklagomål)
- Uppföljning av systematiskt brandskyddsarbete

4.3.2 Arbetsordning för trafikavdelningen

I arbetsordningen för trafikavdelningen (TN-S650759, nedan ”**Arbetsordningen TA**”) har det ansvar som tilldelats TA genom Arbetsordningen TF, fördelats inom TA. Inom TA finns det ett antal olika sektioner, varav tre av dem fram till den 30 september 2021 ansvarade för fastighetsförvaltning inom sina respektive områden: (i) sektion fastighet (”**SF**”) (ii) sektion järnväg och (iii) sektion buss. Från och med den 1 oktober 2021 har en omorganisation genomförts, genom vilken all fastighetsförvaltande verksamhet har flyttats till SF. SF har samtidigt flyttats till en ny avdelning benämnd ”Teknikavdelningen”. SF består efter omorganisationen av följande grupper:

- Fastighetsförvaltning 1
- Fastighetsförvaltning 2
- Teknikförvaltning
- Intäkter & kommersiella avtal

Till följd av ovan nämnda omorganisation, kommer Arbetsordningen TA att omarbetas. Inom ramen för vår granskning har vi tagit del av den nu gällande versionen.

Enligt Arbetsordningen TA ansvarar SF för att förvalta följande förvaltningsobjekt:

- sjötrafikens fastigheter och anläggningar
- fastigheter och depåer tillhörande tunnelbana
- tekniska installationer i fastigheter tillhörande pendeltåg
- plattformsbarriärer tillhörande pendeltåg
- fastigheter och bostäder tillhörande lokalbana
- kommersiella hyreslokaler och reklamavtal i samtliga trafikslag
- hissar och rulltrappor tillhörande samtliga trafikslag
- spärrar tillhörande samtliga trafikslag

Efter omorganisationen som nämnts ovan, ansvarar enligt uppgift SF även för de anläggningar som tidigare förvaltades av sektion buss och SF.

Bl.a. följande ansvarsområden ingår i SF:s uppdrag:

- Tillse att förvaltningsobjektens under förvaltningsfasen i var stund möter stipulerade krav vad gäller funktion, säkerhet och värde.
- Effektivisera och standardisera förvaltningen av anläggningen genom att utveckla och implementera arbetssätt för systematisk drift och underhåll.
- Säkerställa förvaltningsobjektens leveransförmåga genom felavhjälpande och planerat underhåll, ersättningsinvesteringar och nyinvesteringar.
- SF ska förvalta och vidareutveckla avtal om fastighetsunderhåll.
- SF ansvarar för att implementera ett systematiskt brandskyddsarbete (SBA) med arbetssätt, rutiner och instruktioner som SBA anger.
- Sektionen är informationsägare av drift- och underhållsdata, styr och regler, ritningsunderlag och teknisk dokumentation inom dess ansvarsområde.
- Sektionen ska agera hyresvärd och förvalta och vidareutveckla hyresavtal för bostäder, kommersiella lokaler och reklamavtal inom sektionens ansvarsområde.
- Sektionen ansvarar för mottagning av projekt riktade mot sektionens ansvarsområde.

Sektionen är indelad i tre grupper:

- Grupp Kravställning och teknik
    - Besvarande av remissyttrande
    - Granskning av diverse handlingar inom ansvarsområdet
    - Teknisk förvaltning av fastigheter och plattformsbarriär tillhörande pendeltåg
- Grupp Kommersiella avtal och intäkter
    - Avtalsförvaltning av hyresavtal för bostäder, kommersiella lokaler samt reklamavtal
    - Upprätta och förvalta externa intäktsbringande avtal för arrenden och nyttjanderätter i TF:s fastigheter
    - Intäktssäkring
- Grupp Fastighetsförvaltning
    - Avtalsförvaltning av drift och underhållskontrakt
    - Mottagning av projekt
    - Verksamhetsutveckling av tillgångsförvaltning
    - Besvarande av remissyttrande
    - Driver utvalda projekt

4.3.3 Vissa slutsatser

Genom Arbetsordningen TF vidarefördelas ansvaret för kollektivtrafikens anläggningar neråt i organisationen till TA. Ur ett fastighetsägarperspektiv är de bestämmelser som ligger under rubriken ”Kontroll på anläggningen” ovan viktigast. Där föreskrivs vissa viktiga grundprinciper för förvaltningen, såsom exempelvis att det är TA som är ”anläggningsägare”, att TF är en beställarorganisation och att tjänster avseende kontroll på anläggningen ska upphandlas från marknaden. Det fastställs även att TA har en skyldighet att säkerställa anläggningens leveransförmåga genom beställning av avhjälpande och förebyggande underhåll, ersättningsinvesteringar och nyinvesteringar.

Som anförts ovan, åligger det en fastighetsägare att tillse att lagkrav efterlevs. Av Arbetsordningen TF framgår att det åligger TA att ”vara väl insatt i den lagstiftning som styr och påverkar TA:s ansvarsområde. De viktigaste är järnvägslagen, lag om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, elsäkerhetslagen, ellagen, miljöbalken och arbetsmiljölagen”. Det framgår inte uttryckligen att det också är TA:s ansvar att tillse att lagkrav *efterlevs,* utan endast att de ska vara väl insatta i lagstiftningen. I denna del skulle ansvarsfördelningen kunna förtydligas.

Inom TA:s ansvar ligger också att tillse att det finns en fungerande egenkontroll – exempelvis genom att (i) förvalta de styrande dokument som reglerar verksamheten (säkerhetsbestämmelser, underhållsinstruktioner och anläggningsdokumentation) och (ii) förvalta och vidareutveckla förvaltningssystem för kontroll på anläggningen.

Genom Arbetsordningen TA vidarefördelas ansvaret för kollektivtrafikens anläggningar ännu ett steg neråt i organisationen till de olika sektionerna. Som framgått ovan är det efter den 1 oktober 2021 SF som har ett helhetsansvar för samtliga förvaltningsobjekt. Att samla all fastighetsförvaltning i samma enhet skapar enligt vår uppfattning goda förutsättningar för en god intern kontroll. I den del av Arbetsordningen TA som gäller för SF finns inte motsvarande definierade ansvar att ”vara väl insatt i den lagstiftning som påverkar” SF:s ansvarsområde som finns i Arbetsordningen TF. För att skapa en komplett ansvarskedja i denna del, bör i möjligaste mån samma formuleringar användas i båda arbetsordningarna. Eftersom en ny arbetsordning för TF för närvarande håller på att tas fram, kan det vara ett bra tillfälle att göra nödvändiga justeringar.

4.4 Sektion fastighets samarbete med externa aktörer

SF är en beställarorganisation. Inom organisationen finns det specialister, kravställare, fastighetsförvaltare samt fastighetsförvaltare på intäktssidan (dvs. hyresavtal). Driften av fastighetsförvaltningen genomförs av externa aktörer enligt entreprenadavtal upphandlade av SF. Inom ramen för granskningen, har vi tagit del av SF:s mall, vilken enligt uppgift ska vara representativ för hur entreprenadavtal avseende fastighetsförvaltning utformas.

Entreprenadavtalet är ingånget av regionen (genom TN), men av ingressen i avtalet framgår att AB SL omedelbart efter undertecknande partsinträder i TN:s ställe och därmed övertar samtliga TN:s rättigheter och skyldigheter under entreprenadavtalet. Förvaltningsuppdraget ger TN, i förhållande till leverantören, samma mandat och befogenheter som AB SL. TN äger således gentemot leverantören, med för AB SL bindande verkan, uppträda på samma sätt som tillkommer AB SL såsom part under entreprenadavtalet sedan det överlåtits till AB SL.

Entreprenadformen är en s.k. funktionsentreprenad, vilket innebär ett åtagande för leverantören att tillse att de funktionskrav som uppställs i avtalet uppfylls. Nedan följer en sammanställning av ansvarsområden som genom avtalet har övertagits av leverantören:

- **Uppfyllande av lagkrav (K1.1.2):** Genom förebyggande och förutbestämda åtgärder ska leverantören tillse att respektive förvaltningsobjekts funktion upprätthålls. Förebyggande och förutbestämda åtgärder kan vara styrda av författningar (med vilket avses lag, förordning, myndighets- och domstolspraxis) och anvisningar och dels åtgärder som identifieras genom inspektioner, kontroller, myndighetsbesiktningar, slutsatser från felstatistik etcetera.
- **Snö, is och nedfallande föremål (K1.1.2, K5.6.7 och K5.6.7):** Leverantören ansvarar för borttagande av snö, is eller föremål som kan falla från tak vilket i sin tur kan medföra risk för person- eller sakskada. Leverantören övertar beställarens ansvar gentemot tredje man för skada till följd av nedfallande föremål, snö eller is från förvaltningsbeståndet. Leverantören övertar såväl skadeståndsrättsligt som straffrättsligt ansvar för snö- och isröjning från tak enligt ordningslagen (1993:1617) kap. 3 § 3, och träder i detta sammanhang i fastighetsägarens ställe.
- **Myndighetsbesiktningar**: Leverantören ansvarar för att hantera myndighetsbesiktningar enligt författning. I detta ansvar ingår att i god tid innan besiktning föreslå oberoende besiktningsfirmor och få dessa godkända av beställaren, beställa och bekosta besiktningen genom en oberoende besiktningsman från ovanstående godkända företag, ta fram erforderliga underlag för myndighetsbesiktningen och medverka vid besiktningen. Leverantören ska efter utförd besiktning tillse att protokoll delges beställaren utan dröjsmål. I entreprenadkontraktet finns följande exemplifierande lista över besiktningar som ska utföras, och det anges att listan inte är uttömmande:
    - Funktionskontroll av ventilationssystem (OVK).
    - Revisionsbesiktning portar.
    - Revisionsbesiktning brandlarm.
    - Revisionsbesiktning sprinkler.
    - Revisionsbesiktning gassläckningsanläggningar.
    - Återkommande besiktning av tryckkärl.
    - Skyddsrumsbesiktningar.
- **Egenkontroll (Bilaga 4A, SB5.1):** Leverantören ansvarar för kontroller som ska utföras enligt författning och AB SL:s styrande dokument. Leverantören ska bevaka vilka kontroller som krävs, tidpunkter, initierar, utför, bekostar och dokumenterar dem. Leverantören ansvarar för att rapporter tillsänds berörd myndighet inom gällande tidsram. Leverantören ska löpande kontrollera att objekten uppfyller gällande myndighetskrav, vad avser frågor som rör entreprenaden. Leverantören ska utföra beställarens egenkontroll inom ramen för beställarens fastighetsägaransvar, och dokumentera detta arbete, exempelvis vad gäller egenkontroll av miljöfarlig

verksamhet, systematiskt brandskyddsarbete och återkommande besiktning av kyl- och värmepumpanläggningar. Eventuella avvikelser i uppfyllande av myndighetskrav ska sammanställas och rapporteras till beställaren inom ett dygn från att avvikelsen kom leverantören tillkänna. Leverantören ansvarar för att bevakning av förändringar i myndighetskrav sker löpande. En sammanställning över vilka egenkontroller som ska utföras ska lämnas till beställaren årligen i samband med årets första driftmöte.

- **Övergripande tjänstekrav (Bilaga 4A):** Leverantören ska ha ett dokumenterat arbetssätt som t.ex. bevisar för beställaren att (i) leverantören genom egenkontroll säkerställer att författning och AB SL:s styrande dokument följs, (ii) att entreprenaden i övrigt utförs kontraktsenligt samt att genom kontroll/revision verifieras att så har skett, (iii) att erforderlig anmälan/tillstånd/lov för anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet finns, (iv) att erforderlig drift och underhåll planeras och utförs och (v) att all kontakt med myndigheter dokumenteras.
- **Underhåll**: Leverantören ansvarar för planering, projektering, projektledning och utförande av underhåll samt dokumentation och rapportering av detta. Felavhjälpande underhåll ska genomföras avseende sådana fel och brister i förvaltningsbeståndet som leverantören själv upptäcker eller som rapporteras till leverantören av beställaren eller av tredje man. För utförande av felavhjälpande underhåll krävs ingen föregående beställning från beställaren, om inte kostnaden bedöms överstiga 50 000 kronor. Detta gäller dock inte vid behov av skyndsamma åtgärder vid exempelvis haverier eller borttagande av tunga snömassor som riskerar takens hållfasthet, har skyldighet och behörighet att omedelbart vidta de åtgärder leverantören anser erforderliga för att begränsa eventuell skada och minimera eventuell avbrottstid. Följande fel och/eller brister, men inte begränsat till ska alltid betraktas som sådana fel och/eller brister som kräver akut underhåll:
    - fel och/eller brist som leder till eller medför risk för person- eller sakskada.
    - fel och/eller brist som innebär att förvaltningsobjekt inte uppfyller säkerhetsrelaterade krav i författning och/eller AB SL:s styrande dokument.
    - fel och/eller brist som innebär eller riskerar att innebära beslut i samband med myndighetsbesiktning om att förvaltningsobjekt inte får användas.
    - avbrott/störningar i skalskydd och dörrfunktion.
    - avbrott/störningar i övervakningssystem.
    - avbrott/störning i system som medför att inomhustemperatur i lokal med arbetsplats för stillasittande arbete (t.ex. spärrkiosk) inte uppfyller funktionskraven för inomhustemperatur.

Till leverantören överlämnas ett brett ansvar att identifiera vilka lagkrav som finns, att avhjälpa eventuella fel och att löpande följa upp att lagkrav efterlevs. Bestämmelserna i entreprenadkontraktet bedöms kunna säkerställa att de krav som åligger fastighetsägare efterlevs.

4.5 Uppföljning och återrapportering

I det följande kommer det utredas om regleringen kring uppföljning och återrapportering i gällande styrdokument och avtal skapar förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning av hanteringen av fastighetsägaransvaret. I avsnitten ovan har det beskrivits hur ansvaret har fördelats neråt i organisationen för att slutligen läggas ut på entreprenad till extern aktör genom entreprenadavtal om fastighetsförvaltning. Framställningen i detta avsnitt kommer ha motsatt ordningsföljd – dvs. hur återrapportering sker *nerifrån och upp*.

Av granskat entreprenadavtal framgår att avrapportering av leverantörens uppdrag enligt fastighetsförvaltningsavtalet sker i följande forum:

- **Kontraktsmöten**: Beställaren kallar till kontraktsmöte fyra gånger per år. Vid dessa möten ska parternas ombud eller av denne utsedd person (med delegerat mandat)

delta. Parterna har vid dessa möten ett gemensamt ansvar för att rapportera kommande/pågående/avslutade projekt och arbeten samt delge varandra övrig relevant information kopplad till entreprenaden.

- **Driftmöten**: Ska, enligt punkten S5.32 i Bilaga 4A, hållas en gång per månad. Syftet med driftmötet är att löpande avhandla aktuella frågor rörande teknisk förvaltning. På driftmöte medverkar bl.a. leverantörens och beställarens kontaktpersoner, samt i vissa fall andra representanter.
    - Under driftmöten avhandlas en s.k. driftrapport, som leverantören ska ta fram inför mötet. Driftrapporten ska enligt punkten S5.22 bl.a. innehålla:
        - En kort sammanfattning av det allmänna läget, de viktigaste händelserna i rapporten och under månaden. Statistik och trender.
        - Redovisning av öppna ärenden i beställarens system för felanmälan samt varför dessa inte är åtgärdade.
        - Antal garantiärenden under månaden.
        - Redovisning av under månaden utförda kontroller och prover, samt planerade kontroller och prover för kommande månad.
        - Kontroll miljöfarlig verksamhet.
        - Brandskydd
        - Redovisning av utlösta brand- och utrymningslarm samt sprinklers.
        - SBA-arbete (brandlarmsprover, sprinklerprover, brandluckor, brandspjäll, brandposter, ev. brandsläckare, nödljus etc.).
        - Årlig kontroll av kyl- och värmepumpsanläggningar.
        - Provning av brandglaspartier.
        - Drift
        - Redovisning av eventuellt utförd snö- och halkbekämpning inklusive snödagbok.
        - Redovisning av månadens incidenter
        - Myndighetsbesiktningar
        - Genomgång av aktuella besiktningar
        - Uppföljning av eventuella besiktningsanmärkningar
        - Redovisning av kvalitet-, miljö- och arbetsmiljöfrågor
        - Egenkontroll säkerhet.
        - Egenkontroll kvalitet.
        - Egenkontroll miljö.
        - Egenkontroll arbetsmiljö.
        - Återrapportering av vidtagna åtgärder efter påtalade brister.
        - Resultat sammanställning från eventuella utredningar och provningar inom miljöområdet.
        - Miljömässiga tillstånd och anmälningar som erhållits/genomförts under månaden
        - Varje driftmöte avslutas med en stickprovskontroll på någon av stationerna/depåerna som ingår i entreprenaden för att kontrollera avtalsuppfyllnad.

Enligt erhållen information är det chefen för fastighetsförvaltning och affärsområdesansvarig som deltar på kontraktsmöten, och TA:s affärsförvaltare som deltar på driftmöten. Inom TA är det affärsområdesansvariga som tillsammans med affärsförvaltarna ska leda arbetet med att följa upp bl.a. leverans och kvalitet. I Arbetsordningen TA föreskrivs det att det för större avtal ska finnas uppföljningsplaner, som bl.a. ska innehålla information om:

- Mål och krav i avtalet
- Uppföljningsansvarig
- Uppföljningsfrekvens
- Källa för information om kravuppfyllnad
- Metod för verifiering av källans information om kravuppfyllnad

- Godkänd nivå
- Risk och prioritering av uppföljning
- Planerad uppföljning
- Utfall leverans

I avsnitt 4.1 i Arbetsordningen TA, framgår att ledning, styrning och uppföljning av avdelningen sker genom följande typer av mötesfora:

- **Avstämningsmöten** i form av bl.a. verksamhets- och ekonomiuppföljning (en gång i månaden) och fördjupad verksamhetsuppföljning (tre gånger om året).
- **Ledningsgruppsmöten** (tre-fyra gånger i månaden). Sektionscheferna ansvarar för att rapportera och lyfta fram sina respektive verksamhetsområden. I rapporteringen ingår ansvar för intern styrning och kontroll genom uppföljning av revisionsrekommendationer och riskhantering.
- **Övriga möten:** Med jämna mellanrum samlas samtliga ledare inklusive gruppchefer och affärsområdesansvariga.

Även i Arbetsordningen TF finns bestämmelser kring hur uppföljning ska gå till. Av punkten 7.2 framgår att förvaltningschefen följer upp verksamheten via månadsrapportering i TF:s ledningsgrupp, ledningsrapporteringen samt särskilda uppföljningstillfällen för specifika områden (t.ex. investeringar). Förvaltningschefen har också löpande uppföljningsmöten med respektive direktrapporterande chef/befattningshavare.

Eftersom det, som framgått ovan, är AB SL (med vissa undantag) som äger kollektivtrafikens fastigheter, behöver det också finns reglering som säkerställer att information återrapporteras till AB SL. I ett tilläggsavtal (Tilläggsavtal 1) till Samarbetsavtalet finns det en bestämmelse om återrapportering, som förskriver att TN ska återrapportera uppdraget till AB SL månatligen eller vid behov. Sådan återrapportering ska bl.a. innefatta:

- Månadsrapport
- Bokslutsrapport
- Information om pågående tvister
- Riskhantering
- Information om beslut fattade för AB SL:s räkning av TN
- Övriga frågor av betydelse för AB SL

Framförallt det första ledet – avrapporteringen från leverantören – skapar enligt vår bedömning en god grund för den fortsatta återrapporteringen uppåt i organisationen. Driftrapporterna som avrapporteras månatligen, och kraven på dess innehåll i entreprenadavtalen, skapar förutsättningar för att relevant information om förvaltningsobjekten och eventuella problem kopplade till dem förmedlas till beställaren. Inom såväl TF som TA finns det relevanta forum för vidarerapportering av eventuella frågor kopplade till fastighetsägaransvaret. Systemet för uppföljning bedöms därför vara ändamålsenligt utformat.

4.6 Hyresavtal

Inom ramen för granskningen har SF tillhandahållit oss med det mallavtal som används gentemot hyresgäster. Mallen anpassas i varje givet avtalsförhållande med avseende på bl.a. plats, läge yta, hyresobjekt m.m.

Av mallhyresavtalet framgår bl.a. följande:

- **Myndighetskrav m.m:** Hyresgästen ska på eget ansvar och egen bekostnad svara för de åtgärder som myndighet, domstol eller försäkringsbolag med stöd av nu

gällande eller framtida lagstiftning eller avtal fr.o.m. tillträdesdagen kan komma att kräva för lokalens nyttjande avsedda användning. Som tillägg till hyresavtalets bestämmelser om krav från myndigheter gäller att även krav från hyresgästens anställda, direkt eller via anställdas fackliga organisationer som medför krav på förändringar av lokalerna skall ombesörjas och bekostas av Hyresgästen.

- Krav i samband med eventuella revisionsbesiktningar, skall ombesörjas och bekostas av Hyresgästen i det fall anmärkningarna berör installationer som utförts av eller för Hyresgästen inom Lokalen eller som hyresgästen enligt hyresavtalet svarar för.
- Vidare gäller som tillägg till hyresavtalets huvudformulär om ”Myndighetskrav m.m.” att det åligger hyresgästen att på egen bekostnad svara för att lokalen - på tillträdesdagen liksom under hyrestiden - uppfyller de krav som ställs enligt reglerna om enkelt avhjälpta hinder mot lokalers och platsers tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.
- Vid skada, fel och brister orsakade av åverkan, försummelse, vårdslöshet eller annat vållande av hyresgästen eller av sådan för vilken hyresgästen svarar, t ex dennes personal, kunder, besökare och leverantörer, svarar hyresgästen för drifts-, underhålls- eller utbyteskostnader för återställande.
- **Miljö:** Hyresgästen är skyldig att skriftligen underrätta hyresvärden om det i lokalen bedrivs anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) eller förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, så även om ändringar sker i sådan verksamhet.
- **Ansvar för systematiskt brandskyddsarbete:** Parterna är medvetna om sitt ansvar för att ett tillfredsställande brandskydd upprätthålls i fastigheten och i lokalen och förbinder sig att fortlöpande vidta, förutom de tekniska åtgärder som reglerats i det föregående, även de organisatoriska åtgärder som behövs för att minska risken för brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Hyresgästen skall utse en brandskyddsansvarig person och vid varje tidpunkt hålla hyresvärden underrättad om vem det är. Hyresvärden och hyresgästen skall samråda med varandra innan mer omfattande åtgärder vidtas. Part skall vidare på begäran av den andre parten lämna den information om fastigheten respektive verksamheten som parten behöver för att kunna fullgöra sitt åtagande enligt denna punkt och sina skyldigheter enligt vid var tid gällande lydelse av lag om skydd mot olyckor. Part är dessutom skyldig att en gång om året bereda den andre parten tillfälle att få ta del av dokumentation och få information om uppföljning av partens systematiska brandskyddsarbete.
- **Ansvarsfördelning avseende verksamhetsspecifika installationer:** Hyresgästen svarar för tillsyn, drift och underhåll av inredning, verksamhetsspecifik utrustning och övrigt invändigt i lokalen (undantaget de tekniska försörjningssystemen) samt av hyresgästen utförda installationer och utrustning. I tillägg till och till förtydligande av hyresgästens ansvar för de åtgärder som av försäkringsbolag eller byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, brandmyndighet eller annan myndighet kan komma att krävas för lokalens nyttjande för avsedd användning, omfattar hyresgästens ansvar:
    - (i) egna och verksamhetsspecifika luftbehandlingsinstallationer (för dessa skall Hyresgästen ansvara för och bekosta den enligt lag obligatoriska ventilationskontrollen, samt ombesörja och bekosta åtgärdandet av eventuella brister i anläggningen. Hyresgästens ansvar omfattar även allt underhåll och eventuellt utbyte av egna och verksamhetsspecifika luftbehandlingsinstallationer).
    - (ii) egna köldmediaanläggningarna som Hyresgästen vid var tid använder i sin verksamhet (ansvar att tillse att dessa uppfyller samtliga krav som miljöbalken och med stöd av miljöbalken utfärdade föreskrifter uppställer. Detta innebär bland annat att hyresgästen för dessa anläggningar är skyldig att tillse att regler för anmälan, årlig kontroll och rapportering till myndigheter efterföljs).

- (iii) egna och verksamhetsspecifika elinstallationer (dessa elinstallationer skall vara utförda enligt SSF (starkströmsföreskrifterna) och av behörig elinstallatör. Elinstallationer som inte uppfyller SSF skall hyresgästen på egen bekostnad omgående åtgärda efter skriftlig uppmaning av Hyresvärden, försäkringsbolag eller myndigheter).

Enligt erhållen information finns inga styrdokument som reglerar hur ansvaret ska fördelas mellan hyresvärd och hyresgäster, utan fördelningen sker inom ramen för respektive hyresavtalsförhandling. Detta är enligt vår uppfattning en ändamålsenlig hantering, eftersom det måste finnas ett handlingsutrymme att utforma hyresavtalen efter varje given upplåtelse.

I den mån något inte har reglerats i ett hyresavtal, ligger ansvaret som huvudregel på hyresvärden. I förevarande fall har hyresvärden inte delegerat någon större del (endast verksamhetsspecifika installationer m.m.) av fastighetsägaransvaret till hyresgästen, vilket ur kontrollhänseende är att föredra.

5. Byggherreansvaret

5.1 Inledning

Som framgått ovan, är den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten enligt definitionen i PBL en *byggherre*. Det är byggherren som har ansvaret att tillse att gällande lagar och föreskrifter fullföljs under byggprocessen.

Till skillnad från fastighetsägaransvaret, som har redogjorts för ovan, är byggherreansvaret inte nödvändigtvis kopplat till *fastighetsägaren*. Någon som utvecklar och förvaltar annans fastighet kan således vara byggherre. Så är exempelvis fallet när det gäller Trafikverket och Statens fastighetsverk, som utvecklar och förvaltar statens vägar och fastigheter.

Som framgått ovan i avsnitt 4.2.1, ligger det enligt Reglementet inom TN:s ansvarsområde att ”genomföra beslutade utbyggnader av och investeringar i kollektivtrafiksystemet”.

5.2 Ansvarsfördelning

Enligt det specifika ägardirektivet för AB SL, åligger det bl.a. AB SL (under förutsättning av TN:s godkännande) att ”genomföra inköp och försäljning av mark samt förändringar av trafikanläggningar”, ”aktivt verka för förvaltning och utveckling av kollektivtrafikanläggningarna för att tillförsäkra hög trafiksäkerhet, trygghet, tillgänglighet och service för alla resenärer” samt att ”projektera och bygga tunnelbana och andra fasta trafikanläggningar.

Enligt det specifika ägardirektivet för NTAB åligger det NTAB att utföra utbyggnaden av tunnelbanan och övriga åtgärder inom ramen för 2013 års Stockholmsförhandling, utbyggnaden av station Södra Hagalund samt 2017 års Sverigeförhandling. Via bolaget förvaltar Region Stockholm upphandlade avtal rörande utbyggnaden.

Genom Samarbetsavtalet SL har ovan nämnda ansvar överlåtits från AB SL till TN, och genom ett liknande samarbetsavtal (nedan ”**Samarbetsavtalet NTAB**”) har NTAB på motsvarande vis överlämnat skötseln av NTAB:s verksamhet till TN.

Ovan nämnda samarbetsavtal föreskriver att TN ska utföra respektive bolags verksamhet ”inklusive samtliga vid var tid gällande eller innehavda; avtal, anläggningar, fordon, övriga tillgångar, rättigheter och skyldigheter”. Det framgår inte uttryckligen om det i detta uppdrag ingår att utföra de delar av bolagens respektive verksamheter som beskrivs i ägardirektiven enligt ovan. Eftersom ”övriga skyldigheter” ingår i uppdraget, är det dock rimligt att anta att TN:s utförandeuppdrag korresponderar med det uppdrag som tilldelats bolagen enligt ägardirektiven. För att förtydliga detta, hade en hänvisning till gällande ägardirektiv varit önskvärd.

I den del av Reglementet som avser TN, framgår det inte uttryckligen att detta utförandeansvar inbegriper ansvaret att tillse att de lagkrav som följer av byggherrerollen efterlevs. Av de allmänna bestämmelserna i Reglementet som gäller för samtliga Region Stockholms nämnder framgår dock följande:

- 2 § - Nämnderna ska inom sina verksamhetsområden följa vad som anges i lag eller annan författning.

- 3 § - Nämnderna ansvarar för att deras organisationer är tydliga, resurseffektiva och ändamålsenliga med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten.

I samband med att TN genomför ”beslutade utbyggnader av och investeringar i kollektivtrafiksystemet” åligger det samtidigt TN att ”följa vad som anges i lag eller annan författning”. TN har också ett ansvar att tillse att dess organisation är ”tydlig”, med hänsyn till bl.a. vad som framgår av lagar och andra författningar kopplade till denna verksamhet. Trots att det inte framgår uttryckligen, går det att enligt ovan utläsa att det är TN som ansvarar för att säkerställa regelefterlevnad i samband med att TN agerar i rollen som byggherre.

Inom TN:s ansvarsområde bedrivs byggnadsarbeten i såväl TF som i FUT. Genom Delegationsordningen har TN vidaredelegerat TN:s förvaltningsuppdrag som erhållits från AB SL, WÅAB och NTAB till förvaltningscheferna för TF och FUT, för deras förvaltningars respektive verksamhetsområden. Genom delegationen äger förvaltningscheferna rätt att rättshandla på TN:s vägnar. Delegationerna är föremål för vissa begränsningar, exempelvis vad gäller belopp. Som framgått ovan, har TN:s ansvar enligt samarbetsavtalen med AB SL och NTAB delegerats till förvaltningscheferna för TF och FUT. Till skillnad från reglementet, innehåller inte Delegationsordningen samma breda formulering avseende ansvaret att säkerställa att lagar och förordningar efterlevs.

I det följande kommer det beskrivas hur byggherreansvaret hanteras inom respektive förvaltning.

5.2.1 Trafikförvaltningen

Inom TF finns det fyra underordnade avdelningar: (i) Strategisk utveckling, (ii) Investeringsprojekt, (iii) TA och (iv) IT-avdelningen. Av dessa avdelningar är det avdelningen för investeringsprojekt som bär huvudansvaret för genomförandet av större byggprojekt, vilket framgår av Arbetsordningen TF. Mindre byggprojekt, exempelvis kopplat till löpande underhåll av fastigheter, hanteras i vissa fall av TA i samarbete med de externa aktörer som TA har entreprenadavtal med avseende fastighetsförvaltning.

Av Arbetsordningen TF, framgår att avdelningen för investeringsprojekt (nedan ”**IP**”) ”leder och styr leveransen av nya, förändrade och ombyggda system (med undantag av IT-system) i enlighet med beslut tagna enligt regionens riktlinje för investeringar och inom projektstyrningsprocessen. IP ansvarar, med projekt och program som arbetsmetod, för att leverera nya, förändrade och ombyggda system med TA som huvudmottagare.” IP ansvarar för TF:s projekt- och programmetodik för investeringsprojekt. IP ansvarar för att en lämplig stödjande organisation finns tillgänglig för att kunna leda och styra projekt. IP ansvarar för att ta fram beslutsunderlag i enlighet med investeringsriktlinje inför planerings- och genomförandefas, och att dessa kvalitetssäkras för att säkerställa förutsägbara resultat och transparent riskhantering.

Det är IP som leder arbetet med styrningen av beslutade investeringar genom investeringsprocessens samtliga faser samt organiserar och bemannar projekt från och med inriktningsfasen. Övriga avdelningar deltar i förekommande fall med kravställning och ledningsstaben bistår med upphandlare, juriststöd och säkerhetskravställning.

Sammantaget kan IP:s roll beskrivas enligt följande: TA är initiativtagare och beställare i förhållande till IP. IP står för planering, bemanning, ledning och styrning av projekt. Ledningsstaben biträder vid upphandlingar.

I avsnitt 6 i Arbetsordningen TF framgår en exemplifierande uppräkning av vilka lagar som TF har att förhålla sig till i sin verksamhet. Där nämns bl.a. kommunallagen, plan- och

bygglagen, miljöbalken, arbetsmiljölagen m.m. Avsnittet är inte formulerat som en instruktion till medarbetare inom TF, utan snarare som allmän information. Om avsnittet läses tillsammans med avsnitt 2 (Tillämpning), skulle det dock kunna läsas in ett visst handlingsdirigerande budskap. I avsnitt 2 föreskrivs att dokumentet används av TF:s ledning och alla chefer i sin ledning och styrning, samt att informationen i dokumentet också är viktig för alla medarbetare inom TF.

I arbetsordningen för IP (nedan ”**Arbetsordningen IP**”) saknas motsvarande reglering kring uppfyllande av lagkrav.

När det gäller arbetsuppgifter vad avser byggherre enligt arbetsmiljölagen i TF:s bygg- och anläggningsprojekt, framgår av Arbetsordning TF att detta ansvar har delegerats till förvaltningschefen. Förvaltningschefen har i sin tur delegerat ansvaret vidare till respektive avdelningschef. Avdelningschefens ansvar har i sin tur vidaredelegerats till sektionscheferna.

När det gäller SF, har detta ansvar vidaredelegerats i ytterligare ett steg, till gruppchefen. Eftersom det är vanligt förekommande att de byggentreprenader som SF är inblandade i sköts av externa aktörer inom ramen för exempelvis ett sådant fastighetsförvaltningsavtal som det har redogjorts för ovan i avsnitt 4.4, föreskrivs det i Arbetsordningen TA att ”I de fall arbetsmiljöansvaret för bygg- eller anläggningsarbete är vidaredelegerat till leverantör ansvarar gruppchef för att gruppen följer upp att leverantören tar sitt arbetsmiljöansvar.”

När det gäller IP, har ansvaret vad avser byggherre enligt arbetsmiljölagen även där delegerats vidare i ett ytterligare ett steg, till avdelningens program- och projektledare. Detta framgår av Arbetsordningen IP, och av separat upprättade delegationer.

I ett dokument benämnt Projekt- och programhandboken (SL-S-605317, nedan ”**Handboken**”) finns ytterligare bestämmelser om hur projekt och program drivs inom TF. Handboken är såväl ett stöd som ett styrande dokument till projektledare, programledare, sponsorer, projektadministratörer och övriga medlemmar i projekten. Kopplat till det ansvar som åligger byggherrar, återfinns följande bestämmelser i Handboken:

- **Arbetsmiljö (5.2.25):** Alla program/projekt ska planera för en god arbetsmiljö och hur de ska förhålla sig till den lagstiftning och de krav som finns inom arbetsmiljöområdet. Programmet/projektet behöver planera, organisera och styra arbetet för att nå uppsatta arbetsmiljömål och hantera ställda krav. Programmet/projektet ska ta fram en plan för arbetsmiljö. Planen utgör ett stöd i arbetsmiljöarbetet och syftar till att säkerställa god arbetsmiljö för projektets medlemmar. Planen ska efterlevas av samtliga som medverkar i projektet, TF:s projektorganisation såväl som projektörer och entreprenörer/leverantörer. Programmet/projektet ska dessutom ta fram byggherrens arbetsmiljöplan, som är ett lagstadgat krav. Arbetsmiljöplanen är ett hjälpmedel för att få en god och säker arbetsmiljö på det tillfälliga arbetsstället/byggarbetsplatsen. Byggherrens arbetsmiljöplan upprättas och påbörjas redan under planering och projektering. För ändamålet finns mallar för ”Plan för arbetsmiljö” och ”Arbetsmiljöplan”.
- **Elektronisk personalliggare (5.2.35):** Alla projekt med byggverksamhet som uppgår till mer än 4 prisbasbelopp ska ha en elektronisk personalliggare. Detta är TF:s skyldighet enligt skatteförfarandelagen i egenskap av byggherre.

5.2.2 Förvaltningen för utbyggd tunnelbana

Genom TN, och dess förvaltning för utbyggd tunnelbana, FUT, ansvarar Region Stockholm för utbyggnaden av tunnelbanan enligt 2013 års Stockholmsöverenskommelse, utbyggnaden av station Södra Hagalund samt utbyggnaden av tunnelbanan enligt 2017 års Sverigeförhandling.

Inom ramen för detta uppdrag är det FUT som planerar, projekterar och upphandlar byggnationer, tunneldrivningar, spåranläggningar, nya stationer och nya fordonsdepåer samt upphandlar tillhörande signalsystem och tunnelbanefordon till utbyggnadssträckorna.

De anläggningstillgångar som upphandlas och uppförs genom FUT ska, enligt ett tidigare beslut i regionfullmäktige, redovisningsmässigt upparbetas i AB SL, som också äger den befintliga tunnelbaneanläggningen. Av skattemässiga skäl beslutade regionfullmäktige i Region Stockholm den 8 juni 2021 att den byggverksamhet som via FUT kommer att bedrivas inom AB SL istället ska organiseras i ett separat dotterbolag (RS 2021-0395, § 104). I enlighet med regionfullmäktiges beslut har NTAB bildats. NTAB ska inrymma all den byggverksamhet inom AB SL som är hänförlig till FUT:s tunnelbaneutbyggnad. Vidare ska NTAB enligt beslutet uppdra åt TN att förvalta bolaget på motsvarande sätt som TN förvaltar AB SL och WÅAB.

Mot ovan bakgrund har NTAB och TN ingått ett Samarbetsavtalet NTAB, daterat den 28 september 2021[6]. Genom Samarbetsavtalet NTAB övertar TN ansvaret för NTAB:s hela verksamhet, genom följande formulering:

Trafiknämnden ska förvalta och utföra NTAB:s verksamhet, inklusive samtliga vid var tid gällande eller innehavda; avtal, anläggningar, övriga tillgångar, rättigheter och skyldigheter samt tillse att dessa är väl underhållna. Således omfattar Uppdraget bl.a. att utföra NTAB:s förvaltning av samtliga avtal som NTAB innehar vid Driftstart och avtal som överlåts från trafiknämnden till eller ingås av NTAB efter Driftstart, samt all egendom som vid var tid innehas av NTAB.

I tillägg till ansvaret som övertas genom ovan citerade avtalspunkt, finns det en bestämmelse i punkten 2.3.2 som innebär att TN övertar ansvaret även för sådana tjänster, funktioner och ansvarsområden som inte finns uttryckligen beskrivna i Samarbetsavtalet NTAB.

I Samarbetsavtalet NTAB finns det också en fullmakt (punkt 3.2), genom vilken NTAB uppdrar åt TN att:

i. teckna avtal och överenskommelser för NTAB:s räkning;
ii. företräda NTAB i tvister mot tredje man; samt
iii. i övrigt i alla avseenden företräda NTAB och rättshandla för NTAB:s räkning.

Enligt samma avtalsbestämmelse äger TN rätt att delegera fullmakten till förvaltningschefen för FUT. Förvaltningschefen äger rätt att i sin tur vidaredelegera erhållen delegation.

Det ansvar som förvaltningschefen för FUT erhållit genom Delegationsordningen, har förvaltningschefen (vad gäller den ekonomiska beslutsrätten inom vissa ramar) i sin tur delegerat till avdelningschefer, enhetschefer och projektchefer genom en beslutsordning med bilagan attestinstruktion.

Inom FUT finns avdelningshandböcker för respektive avdelning. Dessa förtydligar ansvarsfördelningen när det gäller vissa delar av det ansvar som åligger en byggherre. Bl.a. framgår att arbetsmiljöansvaret har delegerats från förvaltningschef till avdelningschefer och sedan vidare till projektchefer. Vi har inom ramen för granskningen erhållit exempel på hur dessa delegationer är utformade. På motsvarande sätt har ansvaret för efterlevandet av

[6] Vi noterar att det enligt punkten 4.1 i Samarbetsavtalet NTAB inte ska utgå någon ersättning till TN för utförandet av uppdraget enligt Samarbetsavtalet NTAB. Trots att NTAB är ett bolag inom den regionala koncernen, finns det eventuellt en risk för att upplägget träffas av kommunallagens förbud mot stöd till enskild, samt EU:s statsstödsregelverk. Eftersom bedömningar i dessa delar inte omfattas av förevarande granskning, har någon utredning av dessa frågor inte gjorts.

miljöbalken, samt ansvaret för systematiskt brandskyddsarbete, i vissa delar vidaredelegerats till projektchefer.

5.3 Samarbete med externa entreprenörer

Inom ramen för granskningen av hanteringen av byggherreansvaret inom TN:s ansvarsområde, har vi av FUT efterfrågat och erhållit ett exempel på entreprenadavtal, som enligt uppgift ska vara representativt för hur entreprenadavtal typiskt sett utformas. Entreprenadformen är utförandeentreprenad, varvid entreprenören dock i förekommande fall även har ett projekteringsansvar. Genom de allmänna föreskrifterna överlämnas visst ansvar till entreprenören avseende efterlevnad av lagkrav – detta gäller bl.a. systematiskt brandskyddsarbete, byggarbetsmiljö, riskhantering och egenkontroll. Sammantaget har vi inget att erinra mot utformningen av granskat entreprenadavtal, eftersom bestämmelserna på ett tydligt sätt fördelar ansvaret mellan beställare och utförare.

5.4 Uppföljning och återrapportering

5.4.1 IP

Formerna för uppföljning inom TF har i huvudsak redogjorts för ovan i avsnitt 4.5, varvid dock avdelningen för investeringsprojekt inte har berörts. Därför kommer den uppföljningsrutin som följer av Arbetsordningen IP att redogöras för här.

Av Arbetsordningen IP framgår att IP ansvarar för att följa upp följande typer av avtal:

- Utförandeentreprenader
- Totalentreprenader
- Fordon
- Signalsystem
- Hiss- och rulltrappor
- Elkraftsystem
- Anläggning, installation, bygg

Syftet med uppföljningen är enligt Arbetsordningen IP att säkerställa leverans av anläggningar, system och fordon med tillhörande dokumentation i enlighet med externa och interna regelverk, och enligt beslutad kravställning.

I de projekt och program som IP leder, är även sektionerna SU, TA och IT med i det uppföljande skedet, för att säkerhetsställa att beslutade strategier genomförs och riktlinjer efterlevs och för att verifiera leveransernas omfattning och kvalitet.

I avsnitt 4.1 i Arbetsordningen IP läggs ett stort ansvar för uppföljning på IP:s ledande befattningshavare. De ska löpande planera, leda, följa upp, rapportera och utvärdera den egna delen av verksamheten. För sektionschefer/portföljchefer som också är programdirektörer ingår i uppdraget avseende program och projekt att även bevaka behov av och att i god tid initiera besluts- och informationsärenden som behöver behandlas av IP:s ledning, ledningen för TF, TN eller fullmäktige.

5.4.2 FUT

I det entreprenadkontrakt som vi erhållit inom ramen för granskningen finns det reglering kring hur och när avrapportering ska ske mellan entreprenören och beställaren.

- På byggmöten, vilka hålls 1-2 gånger i månaden, ska arbetsmiljöplanens risklista avhandlas.

- På byggarbetsmiljösamordningsmöten, vilka hålls vid behov minst en gång i månaden, ska entreprenören redogöra för pågående och kommande arbeten, inklusive risker och åtgärder.
- På kvalitets-, miljö och arbetsmiljömöten, vilka hålls en gång i månaden, behandlas rutiner, hantering och rapportering av kontraktets krav på kvalitetshantering och hållbarhet såsom miljö- och arbetsmiljöfrågor.

I den avdelningshandbok som vi erhållit finns bestämmelser kring hur den interna kontrollen bedrivs inom FUT. I samband med verksamhetsplaneringen varje år tar förvaltningen fram en internkontrollplan som beskriver förvaltningens övergripande risker. Planen återrapporteras tre gånger under året till TN. Styrande för internkontrollarbetet är processbeskrivningen för internkontroll. Avdelningen bidrar till internkontrollarbetet genom att de allvarligaste riskerna lyfts från projekten till avdelningschefen som säkerställer att dessa lyfts till förvaltningens internkontrollplan. FUT är också ålagda att följa Region Stockholms internkontrollpolicy.

På en övergripande nivå, har respektive nämnd enligt reglementet för Region Stockholms nämnder, en skyldighet att kontinuerligt följa upp sin verksamhet. Nämnden ska redovisa hur den har uppfyllt och fullgjort de mål och uppdrag som fullmäktige har givit i samband med tertialrapporter och årsbokslut. Redovisning ska ske enligt riktlinjer som fastställs av regionstyrelsen. Det åligger också nämnden att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

När det gäller den verksamhet som FUT bedriver, finns det bestämmelser i Samarbetsavtalet NTAB om återrapportering (punkt 5). TN ska månatligen och/eller vid behov återrapportera till NTAB, bl.a. avseende månadsrapport, bokslutsrapport, pågående tvister av större betydelse för bolaget, riskhantering, beslut fattade med stöd av TN:s förvaltningsuppdrag avseende NTAB samt övriga frågor av betydelse för bolaget. Rapportering enligt ovan kan antingen ske till NTAB:s styrelse eller till NTAB:s verkställande direktör, varvid denne ska rapportera vidare till NTAB:s styrelse.

Sammantaget bedöms de styrande dokument som reglerar uppföljning och återrapportering inom FUT skapa förutsättningar för en god intern kontroll.

6. Besvarande av revisionsfrågor och sammanfattande slutsatser

Mot bakgrund av utredningen ovan, kommer i detta avsnitt i tur och ordning de revisionsfrågor som omfattas av granskningen att besvaras.

6.1 Har regionen en tydlig ansvarsfördelning som säkerställer att ansvaren som fastighetsägare och byggherre hanteras i sin helhet och mellan respektive styrelse och nämnd?

Att ansvarsfördelningen tydligt beskrivs i gällande styrdokument är viktigt av flera skäl. För det första ligger det enligt såväl KL som reglementet inom respektive nämnds ansvar att tillse att organisationen är ”tydlig”. Om det inte är tydligt vilka ansvarsområden som ligger på respektive nämnd eller förvaltning, finns det en risk att ansvar ”faller mellan stolarna”.

För det andra är en tydligt beskriven ansvarsfördelning en förutsättning för en ändamålsenlig uppföljning och internkontroll. Enligt reglementet åligger det nämligen respektive nämnd att följa upp ”sin” verksamhet. Om det är otydligt vilken verksamhet som avses, är det i förlängningen också otydligt vad det är som ska följas upp.

6.1.1 Fastighetsägaransvaret

TN:s uppdrag att förvalta kollektivtrafikens fastigheter kommer, som framgått ovan, från två håll – dels från fullmäktige genom Reglementet, och dels från AB SL genom Samarbetsavtalet. Utifrån vad som konstaterats ovan i avsnitt 4, är vår bedömning att förtydliganden vad gäller ansvarsfördelningen behöver göras i båda dessa led för att säkerställa att ansvaren som fastighetsägare hanteras i sin helhet:

- TN ska enligt Samarbetsavtalet SL bl.a. förvalta AB SL:s avtal och tillgångar. Av Samarbetsavtalet SL framgår det inte uttryckligen att fastigheter utgör en sådan tillgång som omfattas av TN:s ansvarsområde, men givet att fastigheter redovisningsmässigt utgör en tillgång, är det rimligt att anta att så är fallet. För att förtydliga att så är fallet, bör Samarbetsavtalet kompletteras med en uttrycklig bestämmelse avseende ansvaret för fastighetsförvaltning. Av Samarbetsavtalet framgår det inte heller uttryckligen att detta överlämnande av ansvar innefattar skyldigheten att tillse att lagkrav efterlevs. Även om det kan anses inbegripas i förvaltningen av SL AB:s tillgångar att tillse att lagkrav efterlevs, hade det varit önskvärt med ett förtydligande i den delen.
- Även i Reglementet avseende TN föreskrivs det att TN ska sköta förvaltningen av AB SL:s avtal och tillgångar. Även här är det påkallat att förtydliga att detta ansvar innefattar en skyldighet att förvalta AB SL:s fastigheter och därvid tillse att samtliga lagkrav som åligger en fastighetsägare efterlevs. Om ett förtydligande av TN:s ansvar görs i Reglementet, kan det i Samarbetsavtalet SL med fördel hänvisas till Reglementet – och vice versa.
- I det ägardirektiv som avser AB SL (RS 2020-0469) föreskrivs att det åligger AB SL att uppdra åt TN att förvalta AB SL:s avtal och tillgångar. Inte heller i ägardirektivet görs det någon hänvisning till mellan AB SL och TN gällande samarbetsavtal, vilket hade varit önskvärt.

6.1.2 Byggherreansvaret

Som framgått ovan, är den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads- rivnings- eller markarbeten enligt plan- och bygglagen en *byggherre*. Inom TN:s ansvarsområde är det enligt vår uppfattning inte tydligt vilken juridisk person som i PBL:s mening *låter utföra* arbetena ifråga – dvs. om det är Region Stockholm (genom TN) eller om det är de olika regionägda bolagen. Det finns enligt vår mening en risk att samarbetsavtalen tolkas så att Region Stockholm i PBL:s mening är att anse som byggherre. FUT:s uppfattning är att NTAB är att anse som byggherre för tunnelbaneutbyggnaden, då NTAB är part i alla entreprenadkontrakt. Det är som företrädare för NTAB som all kommunikation med entreprenören sker och det är NTAB som kommer att kallas till besiktning. Enligt uppgift från FUT anges det sedan starten av NTAB i kontraktshandlingarnas administrativa föreskrifter (AFA.11) att NTAB är att anses som byggherre.

Mot ovan bakgrund, samt för att säkerställa en tydlig ansvarsfördelning när det kommer till byggherreansvar, kan det finnas skäl att komplettera Reglementet, ägardirektiven och samarbetsavtalen med vissa förtydliganden:

- I samarbetsavtalen vore det önskvärt att tydliggöra att all den verksamhet (i avtalen definierad som ”Verksamheten”) som TN utför åt bolagen utförs på fullmakt från bolagen (i bolagens namn och för bolagens räkning). På så vis minimeras risken att TN anses utföra byggnationer för egen räkning.
- I samarbetsavtalen vore det önskvärt att förtydliga genom korshänvisning att skötseln av de uppdrag som respektive bolag erhållit genom ägardirektiven överlämnas till TN.
- I Reglementet vore det önskvärt att genom korshänvisning förtydliga att TN har ett ansvar att bedriva sin verksamhet i enlighet med samarbetsavtalen.

6.2 Har de ansvar som följer av rollen som fastighetsägare respektive byggherre definierats och dokumenterats, samt i sin helhet fördelats mellan regionens olika berörda nämnder och bolagsstyrelser?

Varken det ansvar som enligt lag åligger en fastighetsägare, eller en byggherre, har definierats i de övergripande dokument som gäller för TN:s uppdrag i dessa delar (reglementen och samarbetsavtal). I en annan del av Region Stockholms verksamhet – den som avser fastigheter inom hälso- och sjukvården – finns ett avtal mellan FSN och Locum AB. I det avtalet har fastighetsägaransvaret definierats på följande vis:

“Fastighetsägare har ett långtgående ansvar för att skydda bla egen och andras egendom, personers hälsa och säkerhet samt naturen. Fastighetsägaren har även ett ansvar mot de som tex med stöd av hyresavtal eller annat nyttjanderättsavtal har rätt att nyttja fastigheten. I Locums uppdrag ingår att tillse att samtliga skyldigheter som enligt gällande lagar och regler åligger en fastighetsägare efterlevs.”

När det gäller byggherreansvaret, framgår följande:

“Locum ska fullgöra samtliga förpliktelser som åligger en byggherre enligt plan- och bygglagen, miljöbalken och annan lagstiftning samt enligt föreskrifter och beslut som meddelats med stöd lag.

Enligt vår bedömning bör det övervägas om liknande skrivningar ska infogas i samarbetsavtalen mellan TN och respektive bolag. Om sådana tillägg kombineras med hänvisningar till samarbetsavtalen i reglementen, skapas förutsättningar för en tydlig ansvarsfördelning.

6.3 Har berörda nämnder/bolagsstyrelser internt, inom respektive organisation, tydliggjort ansvar och befogenheter avseende byggherre- och fastighetsägaransvaret?

Genom Delegationsordningen, har TN:s förvaltningsuppdrag avseende AB SL:s, NTAB:s och WÅAB:s tillgångar delegerats till förvaltningscheferna för TF respektive FUT.

Av Delegationsordningen framgår det inte uttryckligen om det är *hela* TN:s förvaltningsuppdrag avseende bolagen som vidarefördelas till förvaltningscheferna, eller om det enbart är de delar som uttryckligen omnämns (teckna avtal, företräda mot tredje man samt i övrigt företräda och rättshandla för bolagens räkning). Såsom vi har förstått det, är tanken att hela förvaltningsuppdraget ska vidaredelegeras till förvaltningscheferna. Det kan därför finnas skäl att i Delegationsordningen hänvisa till samarbetsavtalet, på motsvarande sätt som föreslås ovan avseende Reglementet.

Utöver Delegationsordningen, finns också ett antal arbetsordningar, som förtydligar ansvarsfördelningen.

6.3.1 Fastighetsägaransvaret

Genom Arbetsordningen TF vidarefördelas ansvaret för kollektivtrafikens anläggningar neråt i organisationen till TA. Ur ett fastighetsägarperspektiv är de bestämmelser som ligger under rubriken ”Kontroll på anläggningen” viktigast. Där föreskrivs vissa grundprinciper för förvaltningen, såsom exempelvis att det är TA som är ”anläggningsägare”, att TF är en beställarorganisation och att tjänster avseende kontroll på anläggningen ska upphandlas från marknaden. Det fastställs även att TA har en skyldighet att säkerställa anläggningens leveransförmåga genom beställning av avhjälpande och förebyggande underhåll, ersättningsinvesteringar och nyinvesteringar.

Som anförts ovan, åligger det en fastighetsägare att tillse att lagkrav efterlevs. Av Arbetsordningen TF framgår att det åligger TA att ”vara väl insatt i den lagstiftning som styr och påverkar TA:s ansvarsområde. De viktigaste är järnvägslagen, lag om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, elsäkerhetslagen, ellagen, miljöbalken och arbetsmiljölagen”. Det framgår inte uttryckligen att det också är TA:s ansvar att tillse att lagkrav *efterlevs,* utan endast att de ska vara väl insatta i lagstiftningen. I denna del skulle ansvarsfördelningen kunna förtydligas.

Inom TA:s ansvar ligger också att tillse att det finns en fungerande egenkontroll – exempelvis genom att (i) förvalta de styrande dokument som reglerar verksamheten (säkerhetsbestämmelser, underhållsinstruktioner och anläggningsdokumentation) och (ii) förvalta och vidareutveckla förvaltningssystem för kontroll på anläggningen.

Genom Arbetsordningen TA vidarefördelas ansvaret för kollektivtrafikens anläggningar ännu ett steg neråt i organisationen till de olika sektionerna. Som framgått ovan är det efter den 1 oktober 2021 SF som har ett helhetsansvar för samtliga förvaltningsobjekt. Att samla all fastighetsförvaltning i samma enhet skapar enligt vår uppfattning goda förutsättningar för en god intern kontroll. I den del av Arbetsordningen TA som gäller för SF finns inte motsvarande definierade ansvar att ”vara väl insatt i den lagstiftning som påverkar” SF:s ansvarsområde som finns i Arbetsordningen TF. För att skapa en komplett ansvarskedja i denna del, är vår rekommendation att i möjligaste mån använda samma formuleringar i båda arbetsordningarna. Eftersom en ny arbetsordning för TF för närvarande håller på att tas fram, kan det vara ett bra tillfälle att göra nödvändiga justeringar.

Med hänvisning till avsnitt 5.2 ovan, kan det också finnas skäl att definiera fastighetsägaransvaret i arbetsordningarna.

6.3.2 Byggherreansvaret

TN har i Reglementet ålagts ett uttryckligt ansvar att tillse att dess organisation är ”tydlig”, med hänsyn till bl.a. vad som framgår av lagar och andra författningar kopplade till verksamheten. Följande brister i tydlighet har noterats:

- **Delegationsordningen**: Saknas generell bestämmelse om skyldighet för förvaltningscheferna att tillse att lagkrav efterlevs.
- **TF:** Varken i Arbetsordningen TF eller Arbetsordningen IP finns en generell bestämmelse om skyldighet att tillse att lagkrav efterlevs. I avsnitt 6 i Arbetsordningen TF framgår dock en exemplifierande uppräkning av vilka lagar som TF har att förhålla sig till i sin verksamhet. Där nämns bl.a. kommunallagen, plan- och bygglagen, miljöbalken, arbetsmiljölagen m.m. Avsnittet är inte formulerat som en instruktion till medarbetare inom TF, utan snarare som allmän information. Om avsnittet läses tillsammans med avsnitt 2 (Tillämpning), skulle det dock kunna läsas in ett visst handlingsdirigerande budskap.
- **FUT:** Inte heller i beslutsordningen för FUT, eller i avdelningshandboken, finns generella bestämmelser om skyldighet att tillse att lagkrav efterlevs.
- **Delegation i flera led:** Som framgått ovan i avsnitt 5.2, har inom såväl TF som FUT delegation av ansvaret för arbetsuppgifter vad avser byggherre enligt arbetsmiljölagen skett i flera led. Om en nämnd uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden enligt 7 kap. 6 § KL överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom regionen att fatta beslutet. Vidaredelegation i fler steg än så är inte tillåtet enligt KL. I de fall vidaredelegation ska ske från förvaltningscheferna för TF och FUT till anställda inom respektive förvaltning, behöver det därför säkerställas att delegation sker direkt från förvaltningschef till den anställde som ska vara ytterst ansvarig för området som omfattas av delegationen.

6.4 Finns det brister eller risker i tydlighet i nämnders/bolagsstyrelsers reglering av ansvar?

De brister och risker som vi har identifierat berörs ovan i avsnitten 6.1 – 6.3.

6.5 Har berörda nämnder/bolagsstyrelser tydliggjort hur fastighetsägar- och byggherreansvaret enligt gällande lagstiftning ska fördelas mellan utförare och beställare vid upphandling?

6.5.1 Fastighetsägaransvaret

Inom ramen för granskningen, har vi tagit del av SF:s mall, vilken enligt uppgift ska vara representativ för hur entreprenadavtal avseende fastighetsförvaltning utformas.

Entreprenadavtalet är ingånget av TN, men av ingressen i avtalet framgår att AB SL omedelbart efter undertecknande partsinträder i TN:s ställe och därmed övertar samtliga TN:s rättigheter och skyldigheter under entreprenadavtalet. Förvaltningsuppdraget ger TN, i förhållande till leverantören, samma mandat och befogenheter som AB SL. TN äger således gentemot leverantören, med för AB SL bindande verkan, uppträda på samma sätt som tillkommer AB SL såsom part under entreprenadavtalet sedan det överlåtits till AB SL.

Entreprenadformen är en s.k. funktionsentreprenad, vilket innebär ett åtagande för leverantören att tillse att de funktionskrav som uppställs i avtalet uppfylls. Ovan i avsnitt 4.4 framgår en sammanställning av ansvarsområden vilka enligt avtalet har övertagits av leverantören.

Till leverantören överlämnas ett brett ansvar att identifiera vilka lagkrav som finns, att avhjälpa eventuella fel och att löpande följa upp att lagkrav efterlevs. Bestämmelserna i entreprenadkontraktet bedöms kunna säkerställa att de krav som åligger fastighetsägare efterlevs.

6.5.2 Byggherreansvaret

Inom ramen för granskningen av hanteringen av byggherreansvaret inom TN:s ansvarsområde, har vi av FUT efterfrågat och erhållit ett exempel på entreprenadavtal, som enligt uppgift ska vara representativt för hur entreprenadavtal typiskt sett utformas. Entreprenadformen är utförandeentreprenad, varvid entreprenören dock i förekommande fall även har ett projekteringsansvar. Genom de allmänna föreskrifterna överlämnas visst ansvar till entreprenören avseende efterlevnad av lagkrav – detta gäller bl.a. systematiskt brandskyddsarbete, byggarbetsmiljö, riskhantering och egenkontroll. Sammantaget har vi inget att erinra mot utformningen av granskat entreprenadavtal, eftersom bestämmelserna på ett tydligt sätt fördelar ansvaret mellan beställare och utförare.

6.6 Har berörda nämnder/bolagsstyrelser tydliggjort hur fastighetsägaransvaret enligt gällande lagstiftning ska fördelas mellan fastighetsägare och hyresgäster?

Enligt erhållen information finns inga styrdokument som reglerar hur ansvaret ska fördelas mellan fastighetsägare och hyresgäster, utan fördelningen sker inom ramen för respektive hyresavtalsförhandling. Detta är enligt vår uppfattning en ändamålsenlig hantering, eftersom det måste finnas ett handlingsutrymme att utforma hyresavtalen efter varje given upplåtelse.

I den mån något inte har reglerats i ett hyresavtal, ligger ansvaret som huvudregel på hyresvärden. I förevarande fall har hyresvärden inte delegerat någon större del (endast verksamhetsspecifika installationer m.m.) av fastighetsägaransvaret till hyresgästen, vilket ur kontrollhänseende är att föredra.

6.7 Följs hanteringen av byggherre- och fastighetsägaransvaret upp på ett ändamålsenligt sätt?

Enligt 6 § i reglementet med allmänna bestämmelser för Region Stockholms nämnder åligger det respektive nämnd att följa upp “sin verksamhet”. Om det finns otydligheter kring vad som anses ingå i detta, finns det risk att uppföljning inte sker på alla områden. I avsnitten ovan har det konstaterats att det finns brister i tydlighet i ett antal av de styrande dokument som varit föremål för granskning. Dessa otydligheter leder till att det även är otydligt *vad* det är som ska följas upp.

Nedan följer våra slutsatser kring om gällande styrdokument och avtal skapar förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning och återrapportering av fastighetsägar- och byggherreansvaret.

6.7.1 Fastighetsägaransvaret

I det fastighetsförvaltningsavtal som vi granskat, finns det bestämmelser om hur och när leverantören ska avrapportera uppdraget till beställaren. Detta sker bl.a. på kontraktsmöten och driftmöten. Under driftmöten avhandlas en s.k. driftrapport, som leverantören ska ta fram inför mötet. Driftrapporten ska ha det innehåll som framgår av avsnitt 4.5 ovan.

Enligt erhållen information är det chefen för fastighetsförvaltning och affärsområdesansvarig som deltar på kontraktsmöten, och TA:s affärsförvaltare som deltar på driftmöten. Inom TA är det affärsområdesansvariga som tillsammans med affärsförvaltarna ska leda arbetet med att följa upp bl.a. leverans och kvalitet. I Arbetsordningen TA föreskrivs det att det för större

avtal ska finnas uppföljningsplaner. I avsnitt 4.1 i Arbetsordningen TA, framgår att ledning, styrning och uppföljning av avdelningen sker genom olika typer av mötesfora (se ovan i avsnitt 4.5).

Även i Arbetsordningen TF finns bestämmelser kring hur uppföljning ska gå till. Av punkten 7.2 framgår att förvaltningschefen följer upp verksamheten via månadsrapportering i TF:s ledningsgrupp, ledningsrapporteringen samt särskilda uppföljningstillfällen för specifika områden (t.ex. investeringar). Förvaltningschefen har också löpande uppföljningsmöten med respektive direktrapporterande chef/befattningshavare.

Eftersom det, som framgått ovan, är AB SL (med vissa undantag) som äger kollektivtrafikens fastigheter, behöver det också finns reglering som säkerställer att information återrapporteras till AB SL. I ett tilläggsavtal (Tilläggsavtal 1) till Samarbetsavtalet finns det en bestämmelse om återrapportering, som förskriver att TN ska återrapportera uppdraget till AB SL månatligen eller vid behov. Sådan återrapportering ska bl.a. innefatta:

- Månadsrapport
- Bokslutsrapport
- Information om pågående tvister
- Riskhantering
- Information om beslut fattade för AB SL:s räkning av TN
- Övriga frågor av betydelse för AB SL

Framförallt det första ledet – avrapporteringen från leverantören – skapar enligt vår bedömning en god grund för den fortsatta återrapporteringen uppåt i organisationen. Driftrapporterna som avrapporteras månatligen, och kraven på dess innehåll i entreprenadavtalen, skapar förutsättningar för att relevant information om förvaltningsobjekten och eventuella problem kopplade till dem förmedlas till beställaren. Inom såväl TA som TF finns det relevanta forum för vidarerapportering av eventuella frågor kopplade till fastighetsägaransvaret. Systemet för uppföljning bedöms därför vara ändamålsenligt utformat, med undantag för vad som anges inledningsvis i detta avsnitt 5.7 om att ansvarsfördelningen i vissa avseenden behöver förtydligas.

6.7.2 Byggherreansvaret

TF

De slutsatser som dras avseende uppföljning inom TF ovan gäller i huvudsak även för den del av TF:s byggverksamhet som bedrivs inom IP. Ovan i avsnitt 5.4.1 har det redogjorts för bestämmelserna om uppföljning och återrapportering i Arbetsordningen IP. Vår bedömning är att bestämmelserna skapar goda förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning.

FUT

I det entreprenadkontrakt som vi erhållit inom ramen för granskningen finns det reglering kring hur och när avrapportering ska ske mellan entreprenören och beställaren.

- På byggmöten, vilka hålls 1-2 gånger i månaden, ska arbetsmiljöplanens risklista avhandlas.
- På byggarbetsmiljösamordningsmöten, vilka hålls vid behov minst en gång i månaden, ska entreprenören redogöra för pågående och kommande arbeten, inklusive risker och åtgärder.
- På kvalitets-, miljö och arbetsmiljömöten, vilka hålls en gång i månaden, behandlas rutiner, hantering och rapportering av kontraktets krav på kvalitetshantering och hållbarhet såsom miljö- och arbetsmiljöfrågor.

I den avdelningshandbok som vi erhållit finns bestämmelser kring hur den interna kontrollen bedrivs inom FUT. I samband med verksamhetsplaneringen varje år tar förvaltningen fram en internkontrollplan som beskriver förvaltningens övergripande risker. Planen återrapporteras tre gånger under året till TN. Styrande för internkontrollarbetet är processbeskrivningen för internkontroll. Avdelningen bidrar till internkontrollarbetet genom att de allvarligaste riskerna lyfts från projekten till avdelningschefen som säkerställer att dessa lyfts till förvaltningens internkontrollplan. FUT är också ålagda att följa Region Stockholms internkontrollpolicy.

På en övergripande nivå, har respektive nämnd enligt reglementet för Region Stockholms nämnder, en skyldighet att kontinuerligt följa upp sin verksamhet. Nämnden ska redovisa hur den har uppfyllt och fullgjort de mål och uppdrag som fullmäktige har givit i samband med tertialrapporter och årsbokslut. Redovisning ska ske enligt riktlinjer som fastställs av regionstyrelsen. Nämnden ska följa regionstyrelsens anvisningar avseende budgetering och ekonomi- och verksamhetsuppföljning samt redovisningsrutiner. Det åligger också nämnden att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

När det gäller den verksamhet som FUT bedriver, finns det bestämmelser i Samarbetsavtalet NTAB om återrapportering (punkt 5). TN ska månatligen och/eller vid behov återrapportera till NTAB, bl.a. avseende månadsrapport, bokslutsrapport, pågående tvister av större betydelse för bolaget, riskhantering, beslut fattade med stöd av TN:s förvaltningsuppdrag avseende NTAB samt övriga frågor av betydelse för bolaget. Rapportering enligt ovan kan antingen ske till NTAB:s styrelse eller till NTAB:s verkställande direktör, varvid denne ska rapportera vidare till NTAB:s styrelse.

Sammantaget bedöms de styrande dokument som reglerar uppföljning och återrapportering inom FUT skapa förutsättningar för en god intern kontroll.

5.8 Är befintlig hantering av byggherre- och fastighetsägaransvaret inom Region Stockholm förenlig med de krav som ställs i ställs i lagar, föreskrifter, förordningar, övriga myndighetskrav och interna styrdokument?

5.8.1 Fastighetsägaransvaret

Som framgått ovan i avsnitt 2.1 består fastighetsägaransvaret av ett stort och föränderligt kluster av lagar, förordningar och allmänna råd från myndigheter. I och med att SF har lagt ut stora delar av fastighetsförvaltningen på entreprenad, har av naturliga skäl också hanteringen av de egenkontroller som fastighetsägare måste utföra lagts ut på entreprenörer. Genom bestämmelser i det exempel på entreprenadavtal som vi har tagit del av, är vi av uppfattningen att entreprenören har fått tydliga direktiv kring vilka förväntningar SF har på entreprenören vad gäller utförandet av egenkontroll och efterlevandet av lagkrav. Vi har inte fått några indikationer på att den *praktiska* hanteringen av fastighetsägaransvaret inte skulle leva upp till krav som ställs i lagar, föreskrifter, förordningar, myndighetskrav och interna styrdokument. Däremot, som framgått ovan, har vi konstaterat att det finns vissa brister i tydlighet i gällande styrdokument och avtal. Som framgått ovan, föreskrivs det i reglementet med allmänna bestämmelser för Region Stockholms samtliga nämnder, att nämnderna ansvarar för att deras organisationer är ”tydliga”. Ur formellt hänseende finns det därför, i förhållande till gällande styrdokument, brister i hanteringen av fastighetsägar- och byggherreansvaret.

5.7.2 Byggherreansvaret

Inte heller när det gäller byggherreansvaret, har det identifierats några indikationer på att den praktiska hanteringen inte skulle vara förenligt med krav som ställs i lagar, föreskrifter, förordningar, myndighetskrav och interna styrdokument. Precis som vad gäller fastighetsägaransvaret enligt ovan, finns det även vissa brister i tydlighet när det gäller byggherreansvaret.