Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2021-03-24

RS 2020-0997

Regionstyrelsen

Yttrande över Regionrevisorernas rapport 4/2020 Slussen – styrning och kontroll över regionens investeringar

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Regionrevisorerna har lämnat rapport 4/20, Slussen – styrning och kontroll över regionens investeringar, till regionstyrelsen för yttrande.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande över Regionrevisorernas rapport 4/2020, Slussen – styrning och kontroll över regionens investeringar.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrevisorerna fyller en viktig funktion i arbetet att ständigt utveckla och förbättra verksamheterna inom Region Stockholm. I rapport 4/2020 har regionens investeringar kopplade till Slussen granskats, dels ur trafiknämndens perspektiv, dels ur regionstyrelsens perspektiv. Syftet har varit att bedöma om trafiknämnden säkerställt en tillräcklig styrning och kontroll, samt hur regionstyrelsen utövat uppsikt och kontroll över investeringarna.

Revisorerna anser att regionstyrelsen bör stärka såväl sin uppsikt av hur trafiknämnden lever upp till Region Stockholms styrande principer för investeringar som sin egen beredning av investeringsärenden.

Regionrådsberedningen instämmer i regiondirektörens tjänsteutlåtande. Av detta framgår att regionrevisorernas rekommendationer avseende regionstyrelsens uppsiktsansvar av följsamhet till regionens styrande principer kopplat till investeringarna vid Slussen, ligger i linje med beslutade riktlinjer för investeringar (RS 2019-0867) som genomförs i regionens hela investeringsverksamhet. Ambitionen är att stärka investeringsstyrningen – från tidiga skeden till genomförande – för att

säkerställa prioriteringar av investeringar, effektivitet i de investeringar som ska genomföras samt att de såväl ska hålla beslutad budget som tidsplan. Regionledningskontoret förstärker uppföljningen av regionens investeringar och bistår regionstyrelsen i dess uppsiktsplikt.

Regionrådsberedningen instämmer i regionledningskontorets bedömning att pågående åtgärder inom ramen för stärkt styrning av investeringar dels stärker uppsikten över Slussens investeringar som helhet, dels skapar bättre förutsättningar vid beredning av investeringsärenden kopplat till Slussen och därmed motsvarar den förändring som revisorerna efterfrågar.

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Regionrevisorernas rapport 4/2020, Slussen – styrning och kontroll över regionens investeringar

Irene Svenonius

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Henrik Carlström

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-03-11

RS 2020-0997

Regionstyrelsen

Yttrande över Regionrevisorernas rapport 4/2020 Slussen – styrning och kontroll över regionens investeringar

Ärendebeskrivning
Regionrevisorerna har lämnat rapport 4/20, Slussen – styrning och kontroll över regionens investeringar, till regionstyrelsen för yttrande.

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Regionrevisorernas rapport 4/2020, Slussen – styrning och kontroll över regionens investeringar

Förslag till beslut
Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande över Regionrevisorernas rapport 4/2020, Slussen – styrning och kontroll över regionens investeringar.

Regionledningskontorets förslag och motivering
Sammanfattning
Revisionen har granskat investeringar med koppling till Slussen i syfte att bedöma om trafiknämnden säkerställt en tillräcklig styrning och kontroll. Sammantaget bedömer revisionen att trafiknämnden behöver stärka sin styrning och kontroll av investeringarna i anslutning till Slussen. Granskningen har också visat att regionstyrelsen behöver stärka såväl sin uppsikt av hur trafiknämnden lever upp till Region Stockholms styrande principer för investeringar samt sin egen beredning av investeringsärenden. Detta i syfte att säkerställa att investeringarna i anslutning till Slussen, vilka har starka beroenden sinsemellan, bereds i ett sammanhang så att det blir tydligt för regionfullmäktige vilka ekonomiska, och andra, risker som finns för arbetena i Slussen som helhet.

Regionledningskontoret bedömer att regionrevisorernas rekommendationer avseende regionstyrelsens uppsiktsansvar av följsamhet till Region Stockholms styrande principer kopplat till investeringarna vid Slussen ligger i linje med regionledningskontorets pågående arbete med att implementera riktlinjerna för investeringar och ambitionen att fortsätta utveckla denna.

Bakgrund
Revisionen har granskat investeringar med koppling till Slussen i syfte att bedöma om trafiknämnden säkerställt en tillräcklig styrning och kontroll. Granskningen avser ansvarsprövning av trafiknämnden och omfattar styrning och samordning av investeringarnas genomförande utifrån Region Stockholms perspektiv och regionens ansvar.

Granskningen har omfattat de fem investeringsobjekt som internt inom trafikförvaltningen organiseras under Program bytespunkt Slussen: Program Slussen, Ny färjeterminal vid Skeppsbron, Upprustning bytespunkt Slussen (Saltsjöbanan och tunnelbaneentréer vid Slussen), Bussterminal Slussen och Brukarspecifik inredning. Av de fem granskade investeringsobjekten utgör Bussterminal Slussen merparten av den totala investeringsutgiften.

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämnden behöver stärka styrning och kontroll av investeringarna i anslutning till Slussen och att trafiknämnden behöver säkerställa hur nämnden:

- Verkar för att både målstyrning och riskhantering stärks för att skapa bättre förutsättningar för en tillräcklig intern styrning och kontroll av gemensamma arbetet med staden i anslutning till Slussen.
- Efterfrågar en sammanhållen bild av alla ingående investeringsobjekt i anslutning till Slussen vad gäller utvecklingen av totala utgifter, sluttid samt eventuella risker och avvikelser i utförandet.
- Stärker styrningen genom att efterfråga en konsekvent hantering av investeringskalkyler och ekonomisk analys i beslutsunderlag med en spårbarhet i de ekonomiska förändringar som sker mellan olika faser av investeringsbeslut.
- Trafikförvaltningens ledning bör säkerställa att effektmål i nämndens investeringsbeslut på ett tydligt sätt kopplas till interna styrdokument.

Regionstyrelsen berörs av granskningen och regionledningskontoret kommenterar nedan den rekommendation som regionrevisorerna lämnar i rapport 4/2020 och som specifikt riktas till regionstyrelsen i samband med granskningen av Program bytespunkt Slussen:

Regionstyrelsen behöver stärka uppsikten av följsamheten till Region Stockholms styrande principer för investeringar och beredningen av investeringsärenden kopplade till Slussen. Detta i syfte att säkerställa att investeringarna i anslutning till Slussen, vilka har starka beroenden sinsemellan, bereds i ett sammanhang. Det behöver också bli tydligt för regionfullmäktige vilka ekonomiska och andra risker som finns för Slussen som helhet.

Överväganden
Regionstyrelsen ansvarar för att leda och samordna förvaltningen av Region Stockholms angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Regionstyrelsen ska följa de frågor som kan inverka på Region Stockholms utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till regionfullmäktige. I enlighet med Region Stockholms reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder genomför trafiknämnden beslutade utbyggnader av och investeringar i kollektivtrafiksystemet och företräder Region Stockholm i frågor om investeringar i och förvärv av anläggningar, fast och lös egendom för kollektivtrafiken.

Två huvudsakliga avtal reglerar ansvar och ansvarsfördelning i relation till Slussen: *Överenskommelse om finansiering av bussterminallösning för Ostsektorn* och *Genomförandeavtalet*. Överenskommelsen består av två huvuddelar: 1) ett fastställande av att bussterminalen vid Slussen ska byggas i Katarinaberget och 2) hur investeringsutgiften för bussterminalen ska fördelas mellan staten, Region Stockholm, Stockholms stad och Värmdö kommun. Överenskommelsen reglerar riskfördelningen mellan parterna i de fall som investeringsutgifterna överskrider ramarna upp till en viss nivå. Genomförandeavtalet reglerar den övergripande ansvarsfördelningen mellan Region Stockholm och Stockholms stad. Genomförandeavtalet omfattar flera projekt som parterna gemensamt eller var för sig kommer att utföra i anslutning till Slussen, däribland Bussterminal Slussen. Enligt genomförandeavtalet har staden ett byggherreansvar för planering, projektering och genomförande av bussterminal Slussen och därtill angränsande projekt. Bussterminalen kommer att ägas av Region Stockholm men medfinansieras av övriga parter. Region Stockholm

ansvarar för de delar som berör kollektivtrafiken och därtill angränsande projekt samt framtida drift och underhåll av bussterminalen.

En övergripande styrgrupp med representanter för staten, Region Stockholm och berörda kommuner ansvarar för styrningen av investeringarna vid Slussen och ska säkerställa att investeringsutgifterna hålls inom de ramar som finns avtalade mellan parterna. I det fall Region Stockholm måste bära en del av investeringsutgifterna som överskrider avtalade ramar och som fördelats utifrån vad som avtalats mellan parterna, uppkommer en prioriteringssituation. Region Stockholms andel av överskridandet hanteras i enlighet med Region Stockholms investerings- och avvikelsehanteringsprocess. Avvikelser och prioriteringar ska hanteras av trafiknämnden inom ramen för Region Stockholms årliga budgetprocess. Prioriteringar av investeringar sker inom regionfullmäktiges beslut om investeringsutrymme. Det är viktigt att regionstyrelsen har uppsikt över hur tids-, kostnads-, kvalitets- och omfattningsförändringar av investeringar inom trafiknämnden påverkar trafiknämndens leveranser som helhet.

Regionledningskontoret bedömer att regionrevisorernas rekommendationer avseende regionstyrelsens uppsiktsansvar av följsamhet till regionens styrande principer kopplat till investeringarna vid Slussen, ligger i linje med regionledningskontorets pågående arbete med att implementera riktlinjerna för investeringar och ambitionen att förstärka uppföljningen av regionens investeringar. *Riktlinje investeringar* (RS 2019-0867) introducerades i början av 2020 och tydliggör förväntningarna på vad beslutsunderlagen ska innehålla bland annat vad avser riskbedömning, samband ur ett systemperspektiv och ekonomiska konsekvenser. Åtgärdsvals- och investeringsprocessen som beskrivs i riktlinjen syftar bland annat till att stärka arbetet i tidiga skeden, vilket förväntas minska risken att investeringsramar för enskilda investeringsobjekt överskrids. Detta genom att exempelvis alternativa lösningar, risker och osäkerheter utreds grundligare, kravställningen utreds tidigare och fastställs i syfte att undvika kostsamma förändringar i senare skeden. Vid de beslutspunkter som beskrivs i åtgärdsvals- och investeringsprocessen redogörs för status gällande tidsplan, budget och innehåll för att säkerställa följsamhet mot tidigare fattade beslut.

Sammantaget bedömer regionledningskontoret att ovanstående åtgärder dels stärker uppsikten över Slussens investeringar som helhet, dels skapar bättre förutsättningar vid beredning av investeringsärenden kopplat till Slussen.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet medför inga ekonomiska konsekvenser.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Katarina Holmgren
Ekonomidirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Regionledningskontoret Ekonomi och finans
Regionrevisorerna
Trafiknämnden

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2021-03-11

Från: Christina Holmqvist
Till: RLK Funk Registratorer
Ärende: Revisorernas rapport 4 och 5/2020
Datum: den 21 december 2020 08:40:03
Bilagor: Rapport 4-2020 Slussen - styrning och kontroll av regionens investeringar, RK 2020-0033.pdf
Rapport 5-2020 Första linjens digifysiska vård, RK 2020-0052.pdf

---

Revisorsgrupp I beslutade 2020-12-17 att överlämna följande rapporter till regionstyrelsen för yttrande senast 2021-03-16;

Rapport 4/2020 Slussen – Styrning och kontroll av regionens investeringar, RK 2020-0033
Rapport 5/2020 Första linjens digifysiska vård, RK 2020-0052

Med vänlig hälsning

Christina Holmqvist
Telefon: 08-123 141 00
SMS: 070-737 53 26
E-post: christina.holmqvist@sll.se

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230, 104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 B, 4 tr

Regionrevisorerna

2020-12-17

Diarienummer
RK 2020-0033

Regionstyrelsen

Projektrapport 4/2020
Slussen – styrning och kontroll av regionens investeringar

Revisorerna i revisionsgrupp I beslutade vid sitt möte 2020-12-17 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2021-03-16.

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämnden behöver stärka styrning och kontroll av investeringarna i anslutning till Slussen. Regionstyrelsen behöver stärka uppsikten och beredningen av beslut gällande investeringarna kopplade till Slussen.

Revisorerna vill särskilt att regionstyrelsen i sitt yttrande svarar på hur styrelsen avser att stärka uppsikten av följsamheten till regionens styrande principer för investeringar i anslutning till Slussen. Detta i syfte att säkerställa att det i beredningen av investeringsärenden blir tydligt för fullmäktige vilka ekonomiska, och andra, risker som finns för arbetena i Slussen som helhet.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
Ordförande
Digital signering

Christina Holmqvist
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

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

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

RAPPORT NR 4/2020

Slussen

- Styrning och kontroll av regionens investeringar

Region Stockholm

Kort om rapporten

Trafiknämnden bedriver flera investeringsprogram och -projekt i direkt anslutning till ombyggnationen av Slussen, på sammanlagt drygt fem miljarder kronor. Revisionen konstaterar att en annan typ av styrning, än i en traditionell beställar - utförarrelation, behövs från regionens sida eftersom detta är ett samarbete mellan självständiga besluts- och förvaltningsorganisationer. Revisonen bedömer att helhetsperspektivet i nämndens styrning, uppföljning och återrapportering av de ekonomiska förutsättningarna för investeringarna i Slussen bör stärkas. Regionstyrelsen behöver stärka uppsikten och beredningen av beslut om investeringar så att det blir tydligt för beslutsfattare i både trafiknämnden och i fullmäktige vilka ekonomiska, och andra, risker som finns för arbetena i Slussen som helhet.

Regionrevisorerna

2020-12-17

Diarienummer
RK 2020-0033

Regionstyrelsen

Projektrapport 4/2020
Slussen – styrning och kontroll av regionens investeringar

Revisorerna i revisionsgrupp I beslutade vid sitt möte 2020-12-17 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2021-03-16.

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämnden behöver stärka styrning och kontroll av investeringarna i anslutning till Slussen. Regionstyrelsen behöver stärka uppsikten och beredningen av beslut gällande investeringarna kopplade till Slussen.

Revisorerna vill särskilt att regionstyrelsen i sitt yttrande svarar på hur styrelsen avser att stärka uppsikten av följsamheten till regionens styrande principer för investeringar i anslutning till Slussen. Detta i syfte att säkerställa att det i beredningen av investeringsärenden blir tydligt för fullmäktige vilka ekonomiska, och andra, risker som finns för arbetena i Slussen som helhet.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
Ordförande
Digital signering

Christina Holmqvist
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

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

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

Regionrevisorerna

2020-12-17

Diarienummer
RK 2020-0033

Trafiknämnden

Projektrapport 4/2020
Slussen – styrning och kontroll av regionens investeringar

Revisorerna i revisionsgrupp III beslutade vid sitt möte 2020-12-17 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2021-03-16.

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämnden behöver stärka styrning och kontroll av investeringarna i anslutning till Slussen. Revisorerna vill särskilt att trafiknämnden i sitt yttrande svarar på hur nämnden avser att:

- Verka för att både målstyrning och riskhantering stärks för att skapa bättre förutsättningar för en tillräcklig intern styrning och kontroll av gemensamma arbeten med staden i anslutning till Slussen.
- Efterfråga en sammanhållen bild av alla ingående investeringsobjekt i anslutning till Slussen vad gäller utvecklingen av totala utgifter, sluttid samt eventuella risker och avvikelser i utförandet.
- Stärka styrningen genom att efterfråga en konsekvent hantering av investeringskalkyler och ekonomisk analys i beslutsunderlag med en spårbarhet i de ekonomiska förändringar som sker mellan olika faser av investeringsbeslut.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Anders Lönn
Ordförande
Digital signering

Christina Holmqvist
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

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

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

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

2 Utgångspunkter för granskningen 4
2.1 Motiv till granskningen 4
2.2 Revisionsfråga 5
2.3 Avgränsning 5
2.4 Bedömningsgrunder 5
2.5 Metod 7

3 Program och projekt som ingår i Slussen 8
3.1 Regionens begrepp för investeringar 8
3.2 Organisering av investeringar med kopplingar till Slussen 8
3.1 Intern organisationsstruktur för Slussen 9
3.2 Investeringsbeslut för investeringsobjekt inom Program Bytespunkt Slussen 10
3.3 Bedömning 13

4 Ansvarsfördelning, styrning och samordning 14
4.1 Regionen och staden: avtal och ansvarsfördelning 14
4.2 Övergripande styrning och samordning 16
4.3 Bedömning 17

5 Målstyrning och riskarbete 17
5.1 Utgångspunkter för målstyrning av investeringar 17
5.2 Målstyrning av investeringarna i Slussen 18
5.3 Övergripande riskarbete regionen och staden 21
5.4 Risker i investeringsbeslut 22
5.5 Bedömning 22

6 Ekonomisk uppföljning och rapportering 23
6.1 Rapportering av investeringsverksamheten i Slussen 23
6.2 Hantering av tillkommande- och ersättningsinvesteringar 24
6.3 Ekonomisk redovisning i investeringsbeslut 26
6.4 Bedömning 29

1 Slutsatser och rekommendationer

Den pågående ombyggnaden av Slussen finansieras främst av Stockholms stad, men också av Region Stockholm och staten. Trafiknämnden bedriver även flera investeringsprogram och -projekt i direkt anslutning till ombyggnationen av Slussen, på sammanlagt drygt fem miljarder kronor[1]. Vissa av dessa, exempelvis bussterminal i Katarinaberget, genomförs av staden på uppdrag av regionen. För arbetet med om- och nybyggnationer i anslutning till Slussen finns ett Genomförandeavtal med Stockholms stad som reglerar den övergripande ansvarsfördelningen mellan regionen och staden. Denna typ av avtalsrelation och konstruktion, där regionen ska vara beställare såväl som samverkanspartner, är komplicerad. Revisionen har därför granskat om trafiknämnden säkerställer en tillräcklig styrning och kontroll av investeringar i anslutning till Slussen.

Revisionen konstaterar att en annan typ av styrning, än i en traditionell beställar - utförarrelation, behövs från regionens sida eftersom detta är ett samarbete mellan självständiga besluts- och förvaltningsorganisationer, där trafiknämnden inte har full rådighet i alla delar. Revisionen bedömer att Överenskommelsen med staden samt det efterföljande Genomförandeavtalet inneburit risker för regionens del. Detta gäller framförallt bussterminalen där staden är byggherre på uppdrag av regionen, vilket innebär begränsade möjligheter för regionen att påverka entreprenader, och därmed kostnaderna. Detta samtidigt som regionen enligt Överenskommelsen ska stå för 60 procent av fördyrningar gällande bussterminalen samt all tillkommande ersättningstrafik under byggtiden.

I ett samarbete, särskilt med den omfattning och de beroenden som finns mellan de olika arbetena i Slussen, underlättas styrningen av ett gemensamt mål- och riskarbete. Granskningen visar att regionen inte har ett sådant gemensamt och tydligt arbetssätt med staden för Slussen som helhet. Revisionen bedömer att risken finns att staden och regionen drar åt olika håll, vilket kan resultera i motsättningar som kan bli kontraproduktiva för helheten. Trafiknämnden behöver därför verka för att både målstyrning och riskhantering stärks i gemensamma arbeten för att skapa bättre förutsättningar för en tillräcklig intern styrning och kontroll av investeringar i anslutning till Slussen. Som ett led i detta, och för att tydliggöra trafiknämndens styrning, anser revisionen att de effektmål som återfinns i nämndens investeringsbeslut och trafikförvaltningens olika interna styrdokument på ett tydligare sätt kan kopplas till varandra.

Revisionen konstaterar att det i trafiknämndens underlag inför beslut och i regionens budget inte alltid är tydliggjort hur de ingående delarna förhåller sig dels till varandra, dels till Slussen som helhet. Revisionen noterar vidare att vilka projekt och program som ingår i regionens arbete kopplat till Slussen, och vad som ingår i dessa, har förändrats över tid. Detta medför att det är svårt att överblicka arbetet som helhet vilket kan ha försvårat trafiknämndens styrning. Rapporteringen, till trafiknämnden och till fullmäktige, har skett uppdelat i investeringsobjekt och inte som en helhet för samtliga arbeten i Slussen. Revisionen bedömer att det av den orsaken är

[1] Beräknat på investeringsobjekten inom Program Bytespunkt Slussen

svårt för beslutsfattare att överblicka tids- och kostnadsmässiga förskjutningar, hur förändringarna inom de olika objekten påverkar varandra samt risker i Slussen som helhet. Trafiknämnden bör därför efterfråga en sammanhållen redovisning av alla ingående investeringsobjekt där helhetsbilden av utvecklingen av totala utgifter, sluttid samt eventuella risker och avvikelser i utförandet framgår.

Revisionen bedömer vidare att det i vissa fall är svårt att följa de ekonomiska förändringarna mellan de olika besluten i investeringsprocessen. Detta gäller framförallt förändringar av uppskattningar av total investeringsutgift mellan olika beslut i investeringsprocessen. Utöver detta bedömer revisionen att nämnden behöver se till att det i kalkylunderlagen till investeringsbeslut på ett konsekvent sätt redovisas risker/osäkerheter. Genom att ta höjd för detta i kalkylerna från början kan förnyade investeringsbeslut undvikas. Trafiknämnden behöver stärka styrningen genom att efterfråga en konsekvent hantering av investeringskalkyler och ekonomisk analys i beslutsunderlag med en tydlig linje/spårbarhet i de förändringar som sker mellan olika faser av investeringsbeslut.

Revisionen konstaterar att investeringarna i Slussen omfattar ett antal nya och förnyade genomförandebeslut som tagits vid olika tidpunkter, vilka totalt för regionen i nuläget uppgår till drygt fem miljarder kronor. Ständigt tillkommande behov riskerar att påverka såväl nämndens som regionens investeringsutrymme och tränga undan andra investeringar. Revisionen konstaterar att kända behov av ersättningsinvesteringar lyfts ut från ett investeringsobjekt i Slussen vid genomförandebeslut utan att det tydliggjorts i beredningsprocessen från nämnden till fullmäktige. Det framgår inte vilka risker detta innebär, hur mycket medel det rör sig om eller när investeringarna/upprustningen istället beräknas genomföras. Revisionen bedömer att reinvesteringsbehovet därmed skjuts framåt i tiden vilket utöver negativa konsekvenser för investeringsutrymmet även innebär risker för den framtida driften, vilket behöver redovisas. Trafiknämnden bör, i linje med revisionens tidigare rekommendation om att ge fullmäktige en heltäckande bild av alla kända tillkommande behov, även ange de tillkommande investeringsbehov som ännu inte finns med i investeringsplanen kopplade till Slussen. Revisonen bedömer att helhetsperspektivet i nämndens styrning, uppföljning och återrapportering av de ekonomiska förutsättningarna för investeringarna i Slussen bör stärkas.

Sammantaget bedömer revisionen att trafiknämnden behöver stärka styrning och kontroll av investeringarna i anslutning till Slussen. Granskningen har även visat att regionstyrelsen behöver stärka uppsikten av följsamheten till regionens styrande principer för investeringar och beredningen av investeringsärenden kopplade till Slussen. Detta i syfte att säkerställa att investeringarna i anslutning till Slussen, vilka har starka beroenden sinsemellan, bereds i ett sammanhang så att det blir tydligt för fullmäktige vilka ekonomiska, och andra, risker som finns för arbetena i Slussen som helhet.

Rekommendationer:

- Trafiknämnden bör verka för att både målstyrning och riskhantering stärks för att skapa bättre förutsättningar för en tillräcklig intern styrning och kontroll av gemensamma arbeten i anslutning till Slussen.
- Trafiknämnden bör efterfråga en sammanhållen bild av alla ingående investeringsobjekt i anslutning till Slussen vad gäller utvecklingen av totala utgifter, sluttid samt eventuella risker och avvikelser i utförandet.
- Trafiknämnden bör stärka styrningen genom att efterfråga en konsekvent hantering av investeringskalkyler och ekonomisk analys i beslutsunderlag med en spårbarhet i de ekonomiska förändringar som sker mellan olika faser av investeringsbeslut.
- Trafikförvaltningens ledning bör säkerställa att effektmål i nämndens investeringsbeslut på ett tydligt sätt kopplas till interna styrdokument.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Den pågående ombyggnaden av Slussen finansieras främst av Stockholms stad, men även av Region Stockholm och staten. Trafiknämnden bedriver flera investeringsprogram och -projekt i direkt anslutning till ombyggnationen av Slussen. För arbetet med om- och nybyggnationer i anslutning till Slussen finns ett Genomförandeavtal med Stockholms stad som reglerar den övergripande ansvarsfördelningen mellan regionen och staden. Genomförandeavtalet reglerar bl.a. att det är staden som genomför vissa arbeten åt regionen. Regionens investeringar uppgår enligt genomförandebeslut, till sammanlagt drygt fem miljarder kronor[2]. Ett antal tillkommande projekt för regionen är också under utredning inom trafiknämnden.

Denna typ av avtalsrelation och konstruktion, där regionen ska vara beställare såväl som samverkanspartner, är komplicerad och ställer höga krav på trafiknämndens styrning och uppföljning. Därtill har nämnden också i anslutning till ombyggnationen av Slussen ett antal projekt som genomförs i egen regi gällande såväl ny- som ersättningsinvesteringar. Detta ställer krav på samverkan och samordning mellan de olika ingående projekten. Vidare kräver storleken och komplexiteten vad gäller exempelvis olika beroenden mellan projekten en tydlig styrning och riskhantering av Slussen som helhet. En bristande styrning riskerar att skapa både förseningar och fördyringar av investeringsprojekten.

Revisionens förstudie visade på att förutsättningarna för, och omfattning av, investeringarna från början har varit oklara samt att komplexiteten och omfattningen successivt har ökat, vilket kan påverka såväl den ekonomiska utvecklingen som tidsplaner framåt. Ökade investeringsutgifter leder till ökade kapital- och driftkostnader under många år framöver, vilket kan komma att bli en belastning på hela regionens ekonomi. Beslut om genomförande och förnyade genomförandebeslut har tagits vid flera olika tillfällen, och det finns en risk att nämnden saknar ett helhetsperspektiv över investeringarna i Slussen.

Revisionen har i tidigare granskningar pekat på att det bör finnas tydliga och uppföljningsbara mål avseende kvalitet, omfattning och tid för alla investeringsobjekt som föreläggs fullmäktige för beslut. Detta för att det ska vara möjligt för fullmäktige att genomföra en tydlig och transparent ansvarsutkrävning av berörd nämnd eller styrelse i samband med att respektive investeringsprojekt slutförts. Även när det gäller Slussen finns risk för att målstyrningen för de ingående investeringarna inte är tydlig, vilket kan påverka såväl kvaliteten som effektiviteten i arbetet.

Mot bakgrund av ovan har revisonen granskat investeringar med koppling till Slussen i syftet att bedöma om trafiknämnden säkerställt en tillräcklig styrning och kontroll.

[2] Beräknat på investeringsobjekten inom Program Bytespunkt Slussen

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Säkerställer trafiknämnden en tillräcklig styrning och kontroll av investeringar i anslutning till Slussen?

Den övergripande revisionsfrågan kan brytas ner i följande delfrågor:

- Hur är det övergripande ansvaret fördelat för att säkerställa en tydlig styrning och samordning?
- Hur sker målstyrning och riskhantering för att ge en tydlig riktning och skapa förutsättningar för en tillräcklig styrning och kontroll?
- Hur sker styrning, uppföljning och återrapportering i syfte att skapa en helhetsbild av de ekonomiska förutsättningarna?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser ansvarsprövning av trafiknämnden och omfattar styrning och samordning av investeringarnas genomförande utifrån regionens perspektiv och regionens ansvar. Regionstyrelsen berörs av granskningen.

Granskning har skett av de fem investeringsobjekt som internt inom trafikförvaltningen organiseras under *Program Bytespunkt Slussen*: Program Slussen[3], Ny färjeterminal vid Skeppsbron[4], Upprustning Bytespunkt Slussen (Saltsjöbanan och tunnelbaneentréer vid Slussen)[5], Bussterminal Slussen[6] och Brukarspecifik inredning[7].

2.4 Bedömningsgrunder

Kommunallagen (2017:725)
Nämnderna ska inom sitt område se till 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. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. (6 kap 6§)

Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet (11 kap 1 §). I förarbetena anges att ändamålet med regeln om god ekonomisk hushållning ska tolkas som att offentliga medel ska användas på ett effektivt och säkert sätt (proposition 1990/91:117).

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunen eller regions angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder och kommun-/regionsägda aktiebolag (6 kap 1 §). Vidare ska styrelsen enligt särskilt bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige (6 kap 13.1 §).

---

[3] SL 2013-159
[4] SL 2013-1569
[5] RS 2019-1041
[6] RS 2020–0720
[7] RS 2019-0022

Nämnderna ska bereda fullmäktiges ärenden och ansvara för att fullmäktiges beslut verkställs (6 kap 4 §).

Fullmäktiges budget 2020 (RS 2019-0829)
I fullmäktiges budget framgår att trafiknämnden genomför stora investeringar inom kollektivtrafiken bland annat med anledning av Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen. Enligt budgeten ska nämnden fokusera på att de beslutade förändringarna av verksamheten planeras, koordineras och genomförs på ett kostnadseffektivt sätt.

Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder (LS 2018–0731)
Enligt reglemente för trafiknämnden ska nämnden löpande följa upp den regionala kollektivtrafiken samt bedöma vilka åtgärder, inklusive investeringar, som är nödvändiga och effektiva för att vidmakthålla och utveckla kollektivtrafiken enligt gällande regionalt trafikförsörjningsprogram, regionplan och regional utvecklingsstrategi (§ 2.1). Nämnden ska även genomföra beslutade utbyggnader av och investeringar i kollektivtrafiksystemet (§ 2.2) samt samverka med berörda kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter, övriga myndigheter, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer och därvid säkerställa att utbudet av regional kollektivtrafik anpassas till länets behov och samordnas med transportsystemets övriga delar på ett effektivt sätt (§ 2.3). Enligt reglemente för trafiknämnden beslutar nämnden om kollektivtrafikinvesteringar under 300 mnkr (§ 2.4).

Enligt reglemente för regionstyrelsen ska styrelsen leda arbetet med, och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av Region Stockholms hela verksamhet (§ 3.1). Vidare framgår att styrelsen ska leda och samordna Region Stockholms ekonomi-, verksamhets- och investeringsstyrning (§ 3.7.b).

Policy Styrande principer för Region Stockholms investeringar (RS 2019-1161)
Av policyn framgår bl.a. att det ska vara tydligt hur respektive investering bidrar till Region Stockholms övergripande mål. Investerande nämnder och bolag ska säkerställa att de investeringar som planeras är förenliga med fullmäktiges vision och mål, i paritet med de behov som finns och utgå från regionens långsiktiga ekonomiska ramar och förutsättningar. Vidare framhålls i policyn att en investering vid beredning ska betraktas i sin helhet. Investeringar som hör ihop ska beredas i ett sammanhang i förhållande till bedömning av principiell beskaffenhet och om investeringsutgiftens storlek överskrider 300 miljoner kronor.

Investeringsstrategi (LS 1308 – 1033, LS 1407 – 0854)
Regionens tidigare investeringsstrategi upphävdes av fullmäktige i december 2018 genom fullmäktiges budgetbeslut för 2019. Eftersom strategin har varit gällande under en tid för granskade investeringar används den dock som bedömningsgrund. I denna granskning är det framförallt strategins reglering av investeringsprocessen med ansvar och beslutsordning samt krav på beslutsunderlag som används som bedömningsgrund.

2.5 Metod

Granskning har skett genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med berörda företrädare för i granskningen valda investeringsobjekt vid trafikförvaltningen samt regionledningskontoret.

Granskningen har genomförts av projektledare Dennis Andersson och projektmedarbetare Jenny Svensson på revisionskontoret.

3 Program och projekt som ingår i Slussen

3.1 Regionens begrepp för investeringar

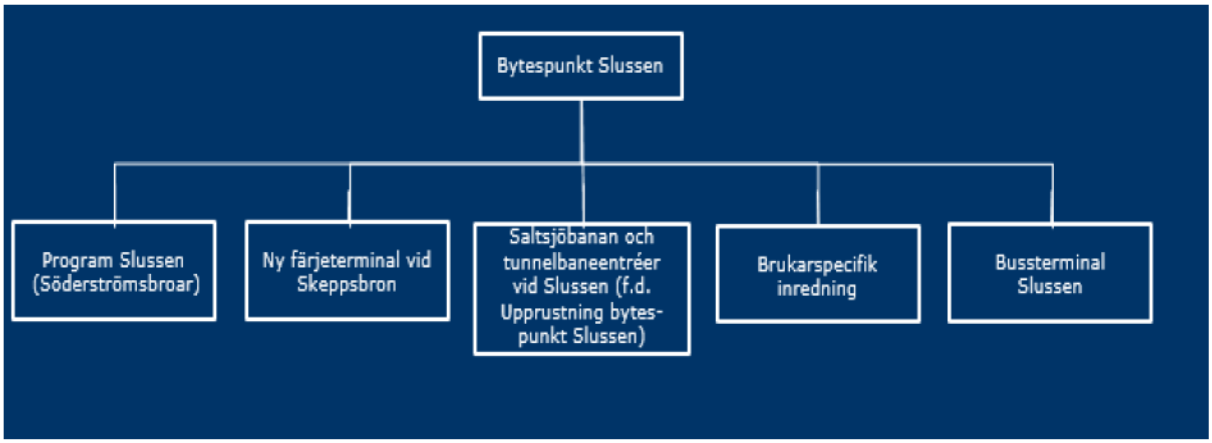
Trafiknämndens arbete med investeringar i och kring Slussen består av flera så kallade investeringsobjekt, som organiserats i program och projekt.

Investeringsobjekt definieras i Region Stockholms riktlinjer för investeringar[8] som ”en kombination av investeringsåtgärder där samtliga investeringar är nödvändiga att genomföra, för att uppnå ett bestämt funktionellt mål och syfte”. Dessa ska redovisas som ekonomiska objekt i investeringsplanen. Investeringsobjekt är alltså det begrepp som används i budget- och uppföljningssammanhang. Investeringsobjekt används också som generellt begrepp vid genomförandebeslut och andra beslut i investeringsprocessen. Trafiknämndens investeringsplan består av ett antal investeringsobjekt som har tilldelats en budget. I den årliga uppföljningsprocessen görs en uppföljning av utfall per investeringsobjekt.

Ett *program* består av flera *projekt* som förts samman för gemensam ledning och styrning. Enligt trafikförvaltningens interna administrativa bestämmelse Projekt- och programhandboken[9] definieras ett program som att det bl.a. innehåller en grupp relaterade projekt som hanteras på ett samordnat sätt samt består av projekt som har ett gemensamt mål alternativt ett gemensamt styrningsbehov. Det finns ingen tydlig reglering, vare sig generellt i regionen eller inom trafiknämnden, av när begreppet program ska användas. Ett investeringsobjekt kan därför vara antingen ett enskilt projekt eller ett program.

3.2 Organisering av investeringar med kopplingar till Slussen

Organiseringen av arbetet med investeringar kopplade till Slussen och de ingående delarna, antalet objekt och styrningen av dessa har förändrats över tid. De investeringsobjekt som ingår i trafikförvaltningens Program Bytespunkt Slussen under hösten 2020 återges i bilden nedan.



[8] RS 2019-0867; RS 2019-0829
[9] SI-S-605317

Av de fem investeringsobjekt som ingår i *Program bytespunkt Slussen* benämns ett som program med flera ingående projekt.

Fyra av fem investeringsobjekt[10] berörs av det Genomförandeavtal[11] som regionen har tecknat med Stockholms stad, Nacka kommun och Värmdö kommun för byggandet av bussterminalen och övriga arbeten inom Slussenområdet (se avsnitt 4.1).

Investeringarna inom *Program bytespunkt Slussen* (inklusive ett antal tilläggsbeställningar/ersättningsinvesteringar à 314 mnkr) omfattar ca 5,5 mdkr. Bland dessa investeringsobjekt är Bussterminal Slussen det största:

- Bussterminal Slussen[12] (3 388 mnkr)
- Upprustning bytespunkt Slussen, dvs. Saltsjöbanan och tunnelbaneentréer vid Slussen (1 012 mnkr)
- Program Slussen (439 mnkr)
- Brukarspecifik inredning (235 mnkr)
- Ny färjeterminal vid Skeppsbron[13] (126 mnkr).

Utöver de investeringsobjekt som ingår i Program bytespunkt Slussen genomförs ett antal ytterligare investeringar som på olika sätt har koppling till Slussen, exempelvis Program Saltsjöbanan (1 835 mnkr), Program Danviksbron (177 mnkr) och Upprustning Södra Götgatan (208 mnkr). Dessa har inte ingått i granskningen.

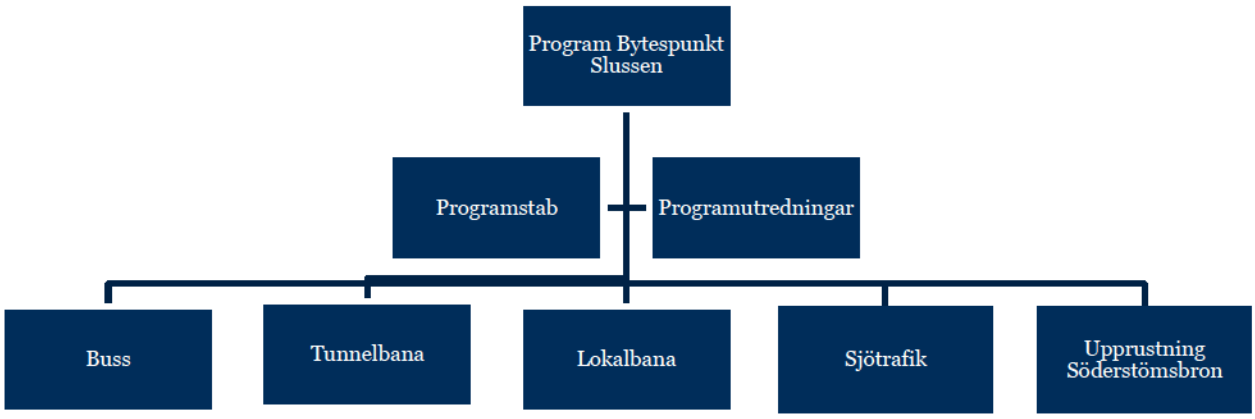
3.1 Intern organisationsstruktur för Slussen

Enligt Region Stockholms Riktlinje Investeringar[14] ska beslutade investeringsobjekt redovisas som ekonomiska objekt i nämndens investeringsplan. Investeringsobjekten utgör således den *ekonomiska strukturen* för Slussen, i form av ekonomiska objekt.

Trafikförvaltningens interna *organisationsstruktur* för arbetet kopplat till Slussen följer inte den ekonomiska strukturen, och har utvecklats och förändrats över tid. Inledningsvis (2016) gjordes, för de delar av ombyggnationen av Slussen som utförs i samarbete med staden, en uppdelning av arbetet i *Ny Bussterminal*, *Gemensamma ytor* (inklusive tunnelbaneentréer Slussen N:a och Slussen X:et samt färjeterminalen) och *Saltsjöbanan*, vilka samtliga organiserades i trafikförvaltningens ***Program Slussen*** (organisationsstrukturen). Program Slussen innefattade då även de två större projekten *Tvärbana Sickla* och *Bro över Söderström* samt *sju mindre projekt* som i huvudsak relaterades till Slussen.

[10] Investeringsobjekt Program Slussen omfattas inte direkt av Genomförandeavtalet.
[11] LS 2016-1034
[12] Tjut Förnyat genomförandebeslut Bussterminal Slussen, TN 2020-10-19, SL 2013-1569, Beslut i fullmäktige i samband med budget 2021.
[13] TN inriktningsbeslut 2019-11-26 SL 2013-1569. Investeringen finns dock inte kvar i fullmäktiges budget för 2021, RS 2020-0469.
[14] RS 2019-0867; RS 2019-0829

Programmet utgjordes av projekt med en geografisk närhet till varandra – och inte utifrån att de tillsammans bidrog till en större nytta – vilket enligt trafikförvaltningen försvårade möjligheten till god ledning och uppföljning[15]. Således fattades 2018 ett beslut[16] av trafiknämnden om att dela upp Program Slussen (investeringsobjektet) i två nya program: ***Program Saltsjöbanan*** respektive ***Program Slussen***, vilket också uppgavs leda till ett tydligare fokus på samverkan med Stockholms stad och på trafikförvaltningens verksamhet kring Slussen. Program Slussens omfattning efter delningen blev *Bro över Söderström*, *Teknikutrustning och elkraft Slussen* och *fem mindre projekt* som berör Slussen.



I början av 2019 bytte sedan Program Slussen (organisationsstrukturen) namn till ***Program Bytespunkt Slussen***, dels för att särskilja programmet från stadens projekt Slussen, dels för att tydligare signalera vad programmet arbetar med[17].-Inom trafikförvaltningen har Program bytespunkt Slussen sedan delats in i huvudprojekt, vilka utöver sina ingående projekt har ett samordningsansvar mot TF inom respektive trafikslag; Buss, Tunnelbana, Lokalbana, Sjötrafik och Upprustning av Söderströmsbron. Alla bussuppdrag som programmet ansvarar för hanteras av huvudprojekt Buss osv. Det innebär att inte finns någon exakt mappning mellan ett projekt i organisationen och ett enskilt investeringsobjekt.

3.2 Investeringsbeslut för investeringsobjekt inom Program Bytespunkt Slussen

Det finns inget samlat beslut för Program Bytespunkt Slussen som en helhet, eftersom programmet är en intern organisering inom förvaltningen. Fullmäktige har vid olika tillfällen fattat genomförandebeslut, och flera förnyade genomförandebeslut, för de ingående delarna[18]. De första besluten med koppling till Slussen togs 2013

[15] Tjut 20180124; SL 2013-1569
[16] Tjut 20180124; SL 2013-1569
[17] Programplan för Program Bytespunkt Slussen, SL 2013-1569
[18] För projekt Ny färjeterminal vid Skeppsbron har ett inriktningsbeslut (SL 2013-1569, TN 191126, punkt 20) fattats, men ännu inget genomförandebeslut.

och har sedan kompletterats och ändrats enligt nedan. Revisionens sammanställning av besluten framgår även i tabellform i bilaga.

Program Slussen

Inledningsvis (2013) bestod program Slussen och spårutbyggnad Nacka av tre delar med ett genomförandebeslut per del: upprustning av Saltsjöbanan[19], förlängning av tvärbanan till Sickla station[20] och upprustning av Söderströmsbroarna[21]. Summan av de tre enskilda genomförandebesluten från fullmäktige i september 2013 uppgick till 1 884 mnkr, varav Saltsjöbanan 1 257 mnkr, upprustning Söderströmsbron 210 mnkr och förlängning av tvärbanan 417 mnkr.

I budget 2015[22] tog fullmäktige ett nytt genomförandebeslut, nu för programmet som helhet, på 2 120 mnkr. I och med detta beslut kom programmet att omfatta även satsningar som behöver samordnas med Stockholms stads arbete i samband med att Slussen byggs om.

Därefter har ett förnyat genomförandebeslut tagits av fullmäktige i budget 2018[23], vilket medfört ökade investeringsutgifter på 55 mnkr avseende en av de ursprungliga delarna i programmet, Söderströmsbroarna. Efter detta togs ytterligare ett förnyat genomförandebeslut under 2018[24] gällande delning av program Slussen i två nya program Saltsjöbanan 1 669,5 mnkr och program Slussen till 479,5[25] mnkr. Program Slussen bestod då av Bro över Söderström (290 mnkr), Teknikutrustning och elkraft Slussen (79 mnkr) samt fem driftprojekt på sammanlagt 110 mnkr.

2019 togs ett förnyat genomförandebeslut för projekt Bro över Söderström samt en ny total utgift för investeringsobjekt Program Slussen. Bro över Söderström totala investeringsutgift justerades upp med 70 mnkr till 360 mnkr, innebärande en total budget för investeringsobjektet program Slussen på 549 miljoner kronor.
Ytterligare ett separat genomförandebeslut togs sen under 2019 för banåtgärder på Bro över Söderström[26] på 180,2 mnkr. Beslutet innebar att investeringsutgiften skulle tas inom ramen för ospecificerade ersättningsinvesteringar och inkluderades inte inom Program Slussen.[27]

Bussterminal

Överenskommelsen mellan staden och dåvarande landstinget om finansiering av bussterminalen beslutades i fullmäktige 2014. I december 2016 beslutade fullmäktige om Genomförandeavtalet som enligt underlaget till beslutet skulle likställas med ett genomförandebeslut för bussterminalen på 1 891 mnkr. Vidare framgick i underlaget att tidigare Överenskommelse likställdes med ett inriktningsbeslut. I budget 2020

[19] LS 1306 - 0890
[20] LS 1306 - 0841
[21] LS 1306 - 0889
[22] LS 1403–0399, LS 1403-0374
[23] LS 2017-0452, LS 2017–0493
[24] Fullmäktige 2018-06-12, förslag 2018:51 LS 2017-1587

[26] TN 2019-03-18, SL 2017-0176
[27] Se revisionens årsrapport trafiknämnden 2019

tog fullmäktige ett nytt genomförandebeslut för bussterminalen på 2 618 mnkr. Därefter har ett förnyat genomförandebeslut tagits av fullmäktige i budget 2021 på 3 388 mnkr, se avsnitt 6.3.1.

Brukarspecifik inredning

Efter beslut i trafiknämnden i januari beslutade regionstyrelsen i april 2018 om utredningsbeslut avseende utredningsfasen för *brukarspecifik inredning, trafiknära IT och ledningsfunktion i bussterminal Slussen* på högst 10,2 mnkr inkl. index. Av beslutsunderlaget framgår att planeringsfasen[28] inte inkluderade brukarspecifik inredning eftersom den fokuserade på framtagande av systemhandlingar för byggnader och markanläggningar. Därför skulle underlag för ett genomförandebeslut när det gäller brukarspecifik inredning tas fram under den senare utredningsfasen. Investeringsutgiften för investeringsobjektet brukarspecifik inredning uppskattades till 180 mnkr enligt utredningsbeslutet. 2019 togs genomförandebeslut för *brukarspecifik inredning* på 234,6 mnkr i total investeringsutgift.

Upprustning bytespunkt Slussen

Efter beslut i trafiknämnden i januari beslutade regionstyrelsen i mars 2018 om utredningsbeslut avseende *Upprustning bytespunkt Slussen*. Uppskattad investeringsutgift var 500 mnkr enligt utredningsbeslutet. I augusti 2019 beslutar nämnden om inriktningsbeslut med en uppskattad total investeringsutgift på 1 026 mnkr.[29] Fullmäktige beslutade i samband med beslut om regionstyrelsens tertialrapport i juni 2020 om genomförandebeslut för *Saltsjöbanan och tunnelbaneentréer vid Slussen*[30] på 1 012 mnkr i total investeringsutgift.

Ny färjeterminal vid Skeppsbron

Trafiknämnden beslutade i november 2017 om utredningsbeslut avseende utredningsfasen för ny färjeterminal vid Skeppsbron på högst 4,9 mnkr. Investeringsutgiften uppskattades till 95 mnkr. I november 2019 beslutade nämnden om inriktningsbeslut med en uppskattad total investeringsutgift på 126 mnkr. När det gäller färjeterminalen skulle denna, enligt Genomförandeavtalet, byggas av Stockholm hamn AB med Waxholmsbolaget som tilltänkt hyresgäst. Trafiknämnden beslutade i november 2017[31] ändå om en utredning om ett genomförande i regionens egen regi, där nämnden ska bygga och driva terminalen.[32] Inriktningsbeslutet togs av nämnden två år

[28] Enligt regionens tidigare investeringsstrategi är processen för ett investeringsobjekt indelad i tre faser – utredning, planering och genomförande. Dåvarande landstingsstyrelsen fattade utrednings- och inriktningsbeslut och fullmäktige fattade genomförandebeslut för investeringar över 100 mnkr

[29] Inriktningsbeslutet togs inte av regionstyrelsen vilket revisionen noterat i tidigare granskning. Se revisionens årsrapport för trafiknämnden 2019 samt regionstyrelsens årsrapport 2019.

[30] I och med genomförandebeslutet skedde en namnändring av investeringsobjektet, Bytespunkt Slussen, upprustning, till, Saltsjöbanan och tunnelbaneentréer vid Slussen.

[31] Utredningsbeslut TN 2017-11-21, SL 2013-1569

[32] Beslutet motiverades med behov av utökad terminalkapacitet samt av att samla Region Stockholms kollektivtrafik på vatten vid Slussen i en terminal för att skapa tillväxtmöjligheter, bättre rådighet och en ökad tydlighet gentemot resenärerna. Även förbättrad service och möjlighet till ökade intäkter i form av t ex hyra anges som motiv.

senare. Färjeterminalen har sedan tagits bort som ett investeringsobjekt i Region Stockholms budget för 2021 (se avsnitt 6.1).[33]

Sammanfattningsvis visar genomgången av besluten att en del genomförandebeslut fattats för program där flera olika investeringsåtgärder ingår, exempelvis Program Slussen och Program Saltsjöbanan. Andra beslut rör enskilda investeringar, som Saltsjöbanan och tunnelbaneentréer vid Slussen. Det går inte att se någon tydlig linje i de uppdelningar som gjorts, vilket revisionen framfört även i tidigare granskningar.[34]

Vidare skiljer sig den uppdelning som trafiknämnden gjort i investeringsobjekt[35] i investeringsbesluten från hur organiseringen (se bild 2 ovan) av arbetet i projekt och program inom trafikförvaltningen ser ut. Organiseringen har också utvecklats och förändrats över tid, vilket gör att den, förutom att inte stå i samklang med den ekonomiska redovisningen, också blir svår att överblicka. Exempelvis är *investeringsobjekt* Program Slussen inte detsamma som *organisationsstrukturen* Program Slussen, vilken senare bytt namn till Program Bytespunkt Slussen och som, bland annat, innehåller investeringsobjektet Program Slussen.

3.3 Bedömning

Revisionen bedömer att det i en ombyggnation av Slussens omfattning är svårt att inledningsvis organisera och planera allt så att det håller över tid. Revisionen menar dock att trafiknämnden längs vägen haft tillfälle och möjlighet att ta ett mer samlat grepp om investeringsåtgärderna – t ex. i anslutning till förnyade genomförandebeslut och/eller i de årliga underlagen till Region Stockholms budget.

Revisionen konstaterar att det i trafiknämndens underlag inför beslut och i regionens budget inte alltid är tydliggjort hur de ingående investeringsobjekten förhåller sig dels till varandra, dels till Slussen som helhet. Revisionen noterar vidare att vilka projekt och program som ingår i regionens arbete kopplat till Slussen, och vad som ingår i dessa, har förändrats över tid. Detta medför att det är svårt att överblicka arbetet som helhet vilket kan ha försvårat trafiknämndens styrning.

Revisionen anser vidare att användningen av program-begreppet, som *både* används för en samling av investeringsinsatser *och* som organiserande princip, medför oklarheter. Att till exempel använda samma namn – Program Slussen – för de olika företeelserna försvårar förståelsen av hur investeringsobjekt och organiserande princip relaterar till varandra. Det är svårt att se någon tydlig linje i hur uppdelningen i projekt respektive program görs, vilket revisionen framfört även i tidigare granskningar. Även syfte med, eller principer för, sammanslagning av åtgärder i ett program behöver framgå tydligare. För att öka tydligheten och överskådligheten menar revisionen att trafikförvaltningen bör se över sin användning av begreppen program respektive

[33] Budget 2020 för Region Stockholm, RS 2020-0469
[34] Landstingsrevisorernas projektrapport 12/2018 Kostnader i kollektivtrafiken, RK 2019-0016
[35] Se t.ex. trafikförvaltningens budgetunderlag inför budget 2012 för Region Stockholm, TN 2019-1348/RS 2020-0078

projekt, för att få en enhetlig och tydlig nomenklatur i den ekonomiska rapporteringen till nämnden. Detta för att säkerställa att beslutsfattare ges en överskådlig bild av Slussen som en helhet.

Revisionen har tidigare pekat på att trafiknämnden[36] generellt behöver efterfråga en helhetsbild av utvecklingen i investeringsverksamheten, något som även är relevant i relation till Slussen. Revisionen anser därför, givet de specifika förutsättningar som råder för Slussen, att nämnden bör efterfråga en sammanhållen redovisning av alla ingående investeringsobjekt där helhetsbilden av utvecklingen av totala utgifter, sluttid samt eventuella risker och avvikelser i utförandet framgår. Detta för att säkerställa en tydlig styrning och samordning av de ingående delarna.

4 Ansvarsfördelning, styrning och samordning

Om- och nybyggnationen i anslutning till Slussen är ett *samarbetsprojekt* mellan framför allt Region Stockholm och Stockholms stad, men som också involverar Värmdö kommun och staten som finansiärer, samt Nacka kommun som samarbetspartner. Detta påverkar regionens möjlighet att styra den övergripande utvecklingen. Om- och nybyggnationen innefattar flera olika delar – med varierande inbördes kopplingar och beroenden – varav många är komplicerade att genomföra samtidigt som realiseringen sträcker sig över en längre tidshorisont, vilket ställer höga krav på planering och samordning. Ytterligare komplexitet tillförs genom att vissa delar genomförs i Region Stockholms regi, andra drivs av Stockholms stad medan åter andra utförs i samverkan mellan parterna.

4.1 Regionen och staden: avtal och ansvarsfördelning

Två huvudsakliga avtal reglerar ansvar och ansvarsfördelning i relation till Slussen: *Överenskommelse om finansiering av bussterminalslösning för Ostsektorn*[37] och *Genomförandeavtalet*[38]. Överenskommelsen består av två huvuddelar: 1) ett fastställande av att bussterminalen vid Slussen ska byggas i Katarinaberget och 2) hur investeringsutgiften för bussterminalen ska fördelas mellan staten, Region Stockholm[39], Stockholms stad och Värmdö kommun. Den totala investeringsutgiften för bussterminalen vid Slussen uppgår enligt Överenskommelsen till 1 430 mnkr (prisnivå februari 2014), där finansieringen preliminärt fördelades på staten (genom Länsstyrelsen och Länsplanen) till 50 procent (715 mnkr), Region Stockholm till 25 procent (357,5 mnkr) och Stockholms stad till 25 procent (357,5 mnkr). Eftersom regionen kommer att äga bussterminalen räknas den delen av investeringen som regionens, men med medfinansiering från övriga parter. En alternativ fördelning, finns också om medfinansieringen från staten (länsplanen) skulle bli lägre än beräknat. Denna specificeras också i Överenskommelsen (se avsnitt 6.3.1).

---

[36] Landstingsrevisorernas delårsrapport för trafiknämnden 2016.
[37] LS 1407-0880; Överenskommelsens godkännande likställdes med inriktningsbeslut.
[38] Genomförandeavtal mellan Stockholms Stad och Stockholms Läns Landsting avseende ny- och ombyggnadsarbeten i anslutning till Slussen; TN 16-08-23, punkt 11/§106 [LS2016-11-22, §285); Genomförandeavtalets godkännande likställdes med genomförandebeslut.
[39] I både Överenskommelsen och Genomförandeavtalet anges, av naturliga skäl, Stockholms läns landsting som part. I rapporten används dock genomgående Region Stockholm.

Genomförandeavtalet[40] reglerar den övergripande ansvarsfördelningen mellan regionen och staden. Genomförandeavtalet omfattar flera projekt som parterna gemensamt eller var för sig kommer att utföra i anslutning till Slussen. Det rör sig bland annat om ny bussterminal, ny slutstation Saltsjöbanan, vissa gemensamma kommunikationsytor samt andra angränsande projekt som parterna planerar att utföra inom Slussen. Enligt den uppdelning som görs i avtalet har staden ett byggherreansvar för planering, projektering och genomförande av bussterminalen och därtill angränsande projekt. Staden har även ansvar för detaljplansfrågor, fastighetsreglering och fastighetsbildning. Regionen, å sin sida, ansvarar för de delar som berör kollektivtrafiken och därtill angränsande projekt samt för framtida drift och underhåll av bussterminalen.

Vidare innehåller Genomförandeavtalet en del utrymme för fortsatta förhandlingar mellan regionen och staden. Exempelvis framgår av avtalet att ”Parternas samverkan kommer att beskrivas mer detaljerat i det kommande samarbetet”. Det finns också en allmän tilläggsklausul till gränsdragningslistan[41], där det anges att ”Parterna kan senare vid lämpligt tillfälle inom ramen för samverkan komma överens om annan fördelning av ansvar för projektering och genomförande i dessa delar, utifrån vad som bedöms som mest ändamålsenligt”.

Trafiknämnden lyfte i beslutet[42] om Genomförandeavtalet fram ett antal ekonomiska risker för Slussensamarbetet, till exempel lägre andel statlig medfinansiering än vad som förutsatts i Överenskommelsen och ökade kostnader på grund av osäkerheten i tidiga bedömningar av omfattning på arbetet. Vidare framgår att ökade kostnader för Saltsjöbanan – som var den enda investering som var igång vid den här tiden – inte rymdes i existerande beslut. Inga risker kopplade till de följdinvesteringar (dvs. tunnelbaneentréerna och brukarspecifik inredning) som listas i Genomförandeavtalet lyfts fram i beslutet. Det framgår i underlaget till beslutet att de specificerade riskerna skulle hanteras genom en nära samverkan mellan trafikförvaltningen och Stockholms stad, i syfte att uppnå en stark uppföljning av omfattningen under projektering och byggande av bussterminalen. Förutsättningarna för en sådan nära samverkan detaljregleras också i viss mån i Genomförandeavtalet.

Revisionens granskning visar att samtliga tre risker som lyftes i nämndens beslut 2016 har infallit. Den statliga medfinansieringen av bussterminalen blev 305 mnkr lägre än förväntat, sprängningarna i Katarinaberget har visat sig mer komplicerad

[40] Genomförandeavtal mellan Stockholms Stad och Stockholms Läns Landsting avseende ny- och ombyggnadsarbeten i anslutning till Slussen; TN 16-08-23, punkt 11/§106 [LS2016-11-22, §285); Genomförandeavtalets godkännande likställdes med genomförandebeslut.
[41] Här listas de huvudsakliga ingående kostnadsposterna och åtgärderna, tillsammans med en specifikation av vilken part som projekterar, genomför, bekostar, äger och driver respektive arbete.
[42] TN 160823 punkt 11, SL 2013-1569; i motiveringen till beslutet framgår att trafikförvaltningen i samråd med landstingsstyrelsens förvaltning gör bedömningen att Överenskommelsens godkännande bör likställas med ett inriktningsbeslut enligt dåvarande investeringsstrategi och att ett godkännande av Genomförandeavtalet därmed blir att likställa med ett genomförandebeslut.

och tidskrävande än planerat (se även avsnitt 6.3.1), och arbetet med Saltsjöbanan har krävt förnyade genomförandebeslut.[43]

4.2 Övergripande styrning och samordning

I Genomförandeavtalet anges att parterna ska samråda i alla väsentliga frågor som rör planering, projektering, genomförande, påverkan, återställande och överlämning samt att den samordnade styrningen ska ske via två olika styrgrupper och ett antal hierarkiskt ordnade mötesgrupper. I en överordnad *partsgemensam styrgrupp*, med representanter från respektive parts förvaltningschefsnivå, ska styrning och uppföljning av principiella frågor behandlas. Dessa frågor ska i sin tur beredas av *projektstyrgruppen* bestående av representanter från båda parter på lämplig chefsnivå inom respektive förvaltning samt projektchef/programledningsnivå. Under dessa styrgrupper återfinns sedan mötesforum organiserade i tre nivåer A-C.

Granskningen har visat att det i praktiken varit otydligt hur arbetet i styrgrupperna ska organiseras och på vilken nivå olika typer av frågor ska hanteras. Revisionen noterar att trafiknämnden, i flera beslut[44], också återkommande betonat vikten av utvecklad och fördjupad samverkan med staden i syfte att minimera olika risker. Våren 2019 upprättade parterna en ny version[45] av den så kallade Samarbetsplanen mellan Exploateringskontorets Projekt Slussen (Stockholms stad) och regionens trafikförvaltning.[46] Planen är ett slags överenskommelse på förvaltningsnivå och sammanfattar den gemensamma plattformen för samarbete mellan regionen och staden för ny- och ombyggnadsarbeten i anslutning till Slussen. I den listas ett antal gemensamma arbetsprocesser[47] och en mötesplan presenteras, som utvecklar den struktur som anges i Genomförandeavtalet. Ansvar och uppgifter för olika grupper definieras liksom deltagare, mötesfrekvens och former för rapportering.

Revisionen har granskat det arbete som sker i de övre mötesforumen, dvs. det som kallas för den *Partsgemensamma styrgruppen* och *Projektstyrgruppen/A-mötet*. Enligt Samarbetsplanen ska den förstnämnda fungera som ett mellankommunalt informationsforum med fokus på styrning och uppföljning av principiella frågor, medan Projektstyrgruppen ska utgöra ett mellankommunalt genomförandeforum inriktat på avstämning och avtalsuppföljning.

Revisionen har granskat protokollen från den partsgemensamma styrgruppens möten och från Projektstyrgruppens möten/A-möten (från hösten 2019 till våren 2020, före coronapandemin). Granskningen visar att det är otydligt vilka frågor som ska avhandlas i respektive mötesgrupp samt att det finns skillnader mellan

[43] LS 2017-1587, RS 2019-1041
[44] T.ex. förnyat genomförandebeslut för projekt Bro över Söderström samt en ny total utgift för investeringsobjekt program Slussen (Tjut 2019-01-29, SL 2013-1569) och Förnyat genomförandebeslut om ökad investeringsavgift avseende bussterminal Slussen (Tjut 2019-08-14, SL 2013-1569).
[45] Planen upprättades i maj 2019 och det finns en tidigare version från februari 2017. Det är dock oklart vilket status planen har samt vem/vilken funktion som ska godkänna den.
[46] P1-SD-Samarbetsplan Slussen TF-170221
[47] Avtal, ekonomi/kostnadsstyrning, projektering, produktion och kommunikation.

exploateringskontorets och trafikförvaltningens arbetssätt och -metoder, bland annat vad gäller målstyrning och kostnadskalkylering (se avsnitt 5 och 6.3.1).

Enligt uppgift har trafikförvaltningen begränsad möjlighet att styra eller påverka de delar som staden ansvarar för och det återstår fortfarande frågor där regionen och staden gör olika tolkningar av Genomförandeavtalets specifikationer (exempelvis ett teknikutrymme vid Slussens Norra entré). Av protokollen framgår att fokus för mötena varit arbetet med bussterminalen i Katarinaberget, men att trafikförvaltningen återkommande lyft att även andra aspekter av samarbetet bör diskuteras på denna nivå.

4.3 Bedömning

Revisionen konstaterar att en annan typ av styrning, än i en traditionell beställar - utförarrelation, behövs från regionens sida eftersom detta är ett samarbete mellan självständiga besluts- och förvaltningsorganisationer, där trafiknämnden inte har full rådighet i alla delar. Revisonen bedömer att det från början inte funnits en tydlig hantering och styrning från nämndens sida, utan detta har utvecklats organiskt.

Revisionen bedömer att när det gäller trafiknämndens styrning av investeringarna i anslutning till Slussen så har det funnits oklarheter i relationen till Stockholms stad, vilket krävt olika former av insatser längs vägen. Även om det i de inledande skedena av ett omfattande samarbetsprojekt kan vara svårt att reglera allt i detalj, menar revisionen att de öppningar som lämnats i Genomförandeavtalet kan ha bidragit till otydligheter i det faktiska samarbetet. Då flera arbeten är inne i en intensiv produktionsfas anser revisionen att trafiknämnden fortsatt bör arbeta för att ta ett samlat grepp om samarbetet med staden samt klargöra vilka frågor som ska behandlas i vilka fora.

För att säkerställa att insikter och lärdomar från Slussen tas till vara inför liknande framtida samarbeten, menar revisionen att det är viktigt att trafiknämnden kontinuerligt återför och sammanställer erfarenheter från både själva avtalsutformningen och från den faktiska organiseringen av samarbetet kring bussterminalen.

5 Målstyrning och riskarbete

Målstyrning är en bärande princip för Region Stockholm när det gäller såväl styrning och ledning av verksamheten i allmänhet, som mer specifikt för de investeringar som nämnderna ansvarar för.

5.1 Utgångspunkter för målstyrning av investeringar

När det gäller investeringsverksamheten utgör Policy Styrande principer för Region Stockholms investeringar[48] och Riktlinje Investeringar[49] de huvudsakliga styrdokumenten. Dessa dokument är dock beslutade under hösten 2019, vilket innebär att den tidigare investeringsstrategin[50] varit styrande under Slussenarbetenas tidiga skeden.

[48] RS 2019-1161; RS 2019-0829
[49] RS 2019-0867; RS 2019-0829
[50] LS 1308-1033; LS 1407-0854

Såväl den tidigare investeringsstrategin som den nya investeringsriktlinjen framhäver att det ska vara tydligt hur respektive investering bidrar till Region Stockholms övergripande mål. Enligt den tidigare investeringsstrategin ska målformuleringar finnas med i beslutsunderlaget för utredningsbeslut, men det fanns inga krav på att mål skulle följa med till beslutsunderlaget för inriktnings- och genomförandebeslut. Den avslutande fasen i den tidigare investeringsstrategin utgjordes av Driftstart/Uppföljning. Vad denna uppföljning skulle bestå i eller göras gentemot specificerades inte – förutom att uppföljningen var den nämnds ansvar som genomförde investeringen.

Revisionen har tidigare konstaterat[51] att övergången till det nya investeringsregelverket kommer att få konsekvenser för ett antal investeringsobjekt som redan var igång när styrdokumenten ändrades. Övergången till det nya regelverket riskerar t.ex. att leda till att det för en lång tid framöver kommer att vara svårt att genomföra den så kallade effektrealiseringsfasen,[52] eftersom det vanligen inte finns fastställda effektmål för investeringar hanterade med de gamla styrdokumenten. Denna problematik är relevant i relation till Slussen, då det förvisso finns ett stort antal effektmål framtagna i relation till såväl enskilda investeringsobjekt som för Program bytespunkt Slussen som helhet, men med en oklar och otydlig relation sinsemellan (se vidare avsnitt 5.2).

5.2 Målstyrning av investeringarna i Slussen

5.2.1 Övergripande målstyrning regionen och staden

I de grundläggande, och politiskt beslutade, dokument som reglerar relationen mellan Regionen och Staden, dvs. Överenskommelsen och Genomförandeavtalet, är målanvändningen knapphändig. I det förra nämns inga mål, medan det i det senare görs en generell hänvisning till ”parternas övergripande mål för kollektivtrafiken och för Slussen”, utan att dessa mål specificeras närmare.

Det dokument där regionens respektive stadens mål specificeras är istället den tidigare nämnda Samarbetsplanen mellan Exploateringskontorets Projekt Slussen (Stockholms stad) och regionens trafikförvaltning.[53] Samarbetsplanen är dock inte politiskt beslutad inom regionen. Trafikförvaltningen och Stockholms stads Exploateringskontor är två organisationer med olika uppdrag och mandat, vilket påverkat samarbetet kring Slussen. Exempelvis har trafikförvaltningen ett specifikt fokus på kollektivtrafikfrågor medan Exploateringskontorets perspektiv innefattar flera olika aspekter av stadsplanering och -utveckling. Denna skillnad avspeglas i de mål som parterna satt upp för samarbetet.

Trafikförvaltningens Program bytespunkt Slussens övergripande mål med samarbetsprojektet formuleras i Samarbetsplanen som att ”tillse att förutsättningarna för

[51] Regionrevisorernas delårsrapport trafiknämnden 2020
[52] Enligt det nya regelverket innebär effektrealiseringsfasen att den nämnd eller det bolag som ålagts att följa upp realiseringen av genomförda åtgärder och investeringar ska mäta och utvärdera om beslutade effektmål och hållbarhetsambitioner har uppnåtts. Utvärderingen ska bygga på indikatorer och mätetal som beräknats och fastställts i åtgärdsvalsprocessen.
[53] P1-SD-Samarbetsplan Slussen TF-170221

TF:s trafik i nya Slussen ligger i linje med Stockholms läns övergripande mål för kollektivtrafiken"[54], med hänvisning till Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län (från 2012)[55] och dess tre övergripande mål om Attraktiva resor, Tillgänglig och sammanhållen region samt Effektiva resor med låg miljö- och hälsopåverkan. Ett nytt Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län beslutades 2017[56] med förändrade mål. Revisionen konstaterar att det i Samarbetsplanen hänvisas till det första programmet (från 2012) och de målformuleringar som används där.

Staden, å sin sida, listar mål kopplade till tre bärande funktioner: *trafik* (smidigare möjligheter att resa, bo och mötas), *stadsliv* (attraktiv, trygg och levande del av Stockholm) och *vatten* (trygga bebyggelse och dricksvatten för hela Mälardalen). Regionens respektive stadens målsättningar – och därmed även styrmodeller och konkreta arbetssätt – skiljer sig åt, vilket innebär utmaningar för ett samarbete så komplicerat som Slussen.

Utöver mål som formuleras för, och används i relation till, samarbetet med staden finns även en målhantering inom ramen för investeringsbesluten.

5.2.2 Mål i investeringsbeslut

Effektmål för investeringsobjekt formuleras i utredningsstudier, som genomförs efter fattat utredningsbeslut, och som ligger till grund för inriktningsbeslut (enligt den tidigare investeringsprocessen). I enlighet med vad som anges i trafikförvaltningens administrativa bestämmelse *Handbok för studier – att genomföra behovsanalyser, utredningsstudier och planeringsstudier* ska en utredningsstudie utreda och värdera alternativa lösningar på identifierade behov. Resultatet av en utredningsstudie ska vara ett förslag till inriktning som baseras på hur väl de tänkbara inriktningarna leder till definierade effektmål. Effektmålen, i sin tur, definieras som en beskrivning av hur det som ska studeras ska bidra till att förändra nuläget i riktning mot den övergripande målbilden för den specifika investeringen samt ska beskriva önskad funktionalitet eller standard, men inte en lösning eller åtgärd.

Revisionens granskning av de två utredningsstudierna[57] med koppling till Slussen visar att det i dessa görs specifikationer av effektmål med utgångspunkt i regionens övergripande mål för kollektivtrafiken, så som de anges i Regionalt trafikförsörjningsprogram. I inriktningsbesluten beslutas om de effektmål som utredningsstudien definierat, men innan genomförandebeslut fattats kan en investering, av olika anledningar, fortfarande avbrytas eller läggas på is. Inga effektmål finns med i underlagen till de efterföljande genomförandebesluten, vilket innebär en generell risk för otydlighet kring statusen för de effektmål som det fattats beslut om i inriktningsfasen.

---

[54] P1-SD-Samarbetsplan Slussen TF-170221
[55] LS 1207-0962. Regionens styrdokument för kollektivtrafikens utveckling.
[56] LS 2017-0540. De mål som är aktuella utifrån nu gällande trafikförsörjningsprogram är istället Ökat kollektivt resande, Smart kollektivtrafiksystem och Attraktiv region.
[57] Upprustning tunnelbanestation Slussen och den samordnade bytespunkten. Kombinerad behovsanalys och utredningsstudie (SL 2013-1569); Utredning Fas 10 – Ny färjeterminal vid Skeppsbrokajen (SL 2013-1569). Möjligen kan även PM Regionala alternativ för Ostsektorn, vilken utvärderar olika bussterminalalternativ och förordar Katarinaberget som den lämpligaste lösning, betraktas som ett slags utredningsstudie.

Revisionen har granskat de effektmål som har bäring på Program bytespunkt Slussen, med fokus på hur de formuleras och används i olika dokument. De mål som fastställts i inriktningsbeslut berör Upprustning bytespunkt Slussen och Färjeterminalen vid Skeppsbron. För Brukarspecifik inredning, som också ingår i programmet, saknas inriktningsbeslut[58], varför inga effektmål finns beslutade för detta investeringsobjekt. Effektmål anges även i andra typer av dokument, såsom Programplan Program Bytespunkt Slussen och Samarbetsplanen mellan regionen och staden. Revisionen kan konstatera att effektmålen skiljer sig åt mellan de olika dokumenten och att det inte är enkelt att se hur de olika effektmålen relaterar till varandra.

I inriktningsbeslutet[59] för upprustning bytespunkt Slussen (som senare blev Saltsjöbanan och tunnelbaneentréer vid Slussen) listas fyra effektmål, som utredningsalternativen utvärderas gentemot. Två av dessa relaterar till upprustning av tunnelbanestationen som sedan faller bort i och med annan inriktning i genomförandebeslut. Denna förändring framgår inte av beslutsunderlaget. För färjeterminalen specificeras tio effektmål, men dessa återfinns enbart i underlaget och anges inte i själva inriktningsbeslutet.[60] Hanteringen av effektmål i beslutsunderlag skiljer sig alltså åt.

Vad gäller bussterminalen i Katarinaberget, som är den största komponenten inom Program bytespunkt Slussen, finns inga effektmål definierade i något investeringsbeslut. Detta innebär att några effektmål för den mest omfattande delen av Slussenarbetena inte fastställts av nämnden och fullmäktige.

5.2.3 Förvaltningens interna mål för Program Bytespunkt Slussen

I trafikförvaltningens interna styrdokument (programplanen) för Program Bytespunkt Slussen listas sju effektmål för programmet som helhet. Dessa mål anges utgå från Region Stockholms övergripande mål för trafiknämnden[61], och alltså inte från det regionala trafikförsörjningsprogrammet vilket varit fallet för de ovan beskrivna utredningsstudierna. Det framgår inte heller hur dessa mål har tagits fram, eller hur de förhåller sig till effektmål som formulerats i relation till de olika investeringsobjekt som ingår i programmet. Ett av programplanens effektmål är att betrakta som ett projektmål snarare än ett effektmål, enligt trafikförvaltningens egen definition.[62]

Granskningen visar att det förekommer olika mål i olika dokument och beslut, och att det inte finns beskrivet hur dessa olika mål kopplar till varandra. Enligt intervjuer

---

[58] För investeringsobjekt Brukarspecifik inredning finns utredningsbeslut (TN 180130) samt genomförandebeslut (TN 181204).
[59] SL 2013-1569; TN 190827, punkt 32
[60] SL 2013-1569;TN 191126, punkt 20
[61] I programplanen står: ”Region Stockholms mål för TF är ’en attraktiv kollektivtrafik i ett hållbart transportsystem, detta genom attraktiva, trygga och effektiva resor i en tillgänglig och sammanhållen region’”. En mer korrekt skrivning hade varit att hänvisa till det *nämndspecifika* målet Attraktiv kollektivtrafik i ett hållbart system, samt undermålen Attraktiva resor, Trygga resor, Effektiva resor, Hållbara resor (ett mål som helt fallit bort i den använda formuleringen) och Tillgänglig och sammanhållen region.
[62] Målet i fråga är: ”Hantera trafik under byggtid och intrångsfrågor under ombyggnationen av Slussen. Tunnelbanan ska inte ta skada under ombyggnationen och störningarna på trafik och resenärer ska minimeras”. Att jämföra med Trafikförvaltningens egen definition, i Handbok för studier (TN-S-568236), där det anges att effektmål ska beskriva en önskad funktionalitet eller standard snarare än en lösning/åtgärd samt att sådana mål ska beskriva ett bidrag till förändring ”från nuläget i riktning mot den övergripande målbilden”

är en orsak olika mognadsgrad och olika hantering av målstyrningen inom nämndens investeringsverksamhet. Detta framkommer även i en granskning av investeringsstyrningen som gäller urval och ändringar i projekt generellt, och som genomförts av trafikförvaltningens internrevision.[63] I internrevisionens granskning beskrivs att trafikförvaltningen ibland inte skiljer på projektmål och effektmål. Vidare framkommer att trafikförvaltningen inte systematiskt följer upp avkastning på gjorda investeringar eller övriga effekter av projekten som estimerade i en samlad effektbedömning. Detta medför, enligt internrevisionen, en risk för att de initiala behov som skulle tillgodoses av projektet inte möts samt en risk för svårigheter att säkra finansiella medel då effekterna inte är kvantifierade eller observerbara. Enligt internrevisionen hänger den otydliga målstyrningen delvis samman med att projekt och program saknar en tydligt definierad ”beställarroll/ägare”, som kontinuerligt och konsekvent styr mot önskade samhälls- och affärsnytta. Att projektprocessens olika delar hanteras av olika avdelningar internt på trafikförvaltningen riskerar, enligt internrevisionen, att leda till suboptimering och att projektmålen får större betydelse än effektmålen.

5.3 Övergripande riskarbete regionen och staden

Ett arbete så omfattande som om- och nybyggnationen av Slussen medför betydande risker, av olika art. Mellan såväl nämndens egna projekt som i relation till stadens projekt i Slussenområdet finns det flera tidsplanemässigt tvingande beroenden. Det gör att en försening i ett projekt påverkar de andra projektens tidplaner och riskerar att leda till nya förseningar. Det här ställer krav på samordning och riskhantering.

Enligt den samarbetsplan[64] som tagits fram av regionen och staden ska möten på lägre nivåer rapportera risker uppåt, till A-möte/Ledningsgruppsmöte. Samtlig B-möten ska sammanställa, och till A-mötet kvartalsvis rapportera, en risklista inom sitt område tillsammans med en handlingsplan. Granskningen visar att risker finns som en stående punkt på A-mötets agenda men behandlas, enligt protokoll, sällan.

Revisionens genomgång av protokoll från den partsgemensamma styrgruppens möten visar att området risker vanligtvis inte behandlats strukturerat i detta forum heller. Ur protokollen framgår att olika risker diskuteras. Fokus är dock risker för stadens projekt gällande bussterminalen och inte gemensamma risker i arbetet som helhet. Det går inte att utifrån dokumentationen utläsa om det mellan staden och regionen finns ett strukturerat och gemensamt arbetssätt avseende gemensamma risker för Slussenarbetena som helhet. I intervjuer har framkommit att ansatser till gemensam riskhantering har gjorts, men inte resulterat i någon konkret process eller hanteringsordning. En försvårande omständighet är enligt trafikförvaltningen den hybridform av styrning, där regionen ska vara beställare såväl som samverkanspartner. Detta innebär att styrningen behöver ske mer via samordning än som ett kontraktsförhållande, vilket medför svårigheter för regionen att ställa direkta krav på staden som utförare och byggherre.

[63] Revisionsrapport Internrevision Urval av och ändringar i projekt på trafikförvaltningen, TN 2019-0289-1
[64] P1-SD-Samarbetsplan Slussen TF-170221

5.4 Risker i investeringsbeslut

I de tjänsteutlåtanden som medföljer beslut (utrednings-, inriktnings- respektive genomförandebeslut) återfinns genomgående ett avsnitt om risker och riskhantering. De risker som så gott som alltid lyfts inom ramen för de olika investeringsobjekten i och omkring Slussen har med förseningar respektive kostnadsökningar att göra. Vanligen, men inte alltid, kopplas också dessa risker samman: det finns risk för förseningar, vilket förväntas leda till ökade kostnader osv. Givet de olika arbetenas omfattning, och mängden inblandade entreprenörer, blir en grundlig tidsplanering och noggrann samordning avgörande och förseningar i någon del kan få omfattande effekter på andra delar. Sådana beroenden återspeglas i skrivningar av typen ”Det finns risk att de delar som trafikförvaltningen projekterar hamnar ur fas med Stockholms stads projektering, vilket kan leda till att den gemensamma överenskomna tidplanen som redovisas i Genomförandeavtalet inte kan hållas. /…/ Det kan även påverka och försena Stockholms stads Slussen projekt, samt återläggandet av Saltsjöbanan till Slussen.”[65] Revisionen konstaterar att dessa konsekvenser vanligen hanteras via generiska skrivningar om (ytterligare) samordning med staden och gemensam tidsplanering.

I det för Slussen senast aktuella beslutet[66] – det förnyade genomförandebeslutet avseende bussterminal Slussen till en ny total investeringsutgift om 3 388 mnkr– återfinns en (ny) rubrik: *Påverkan på andra finansiella objekt*. Härunder specificeras att en eventuell försening av bussterminal Slussen ger följdeffekter både tidsmässigt och utgiftsmässigt på objekt Saltsjöbanan och tunnelbaneentréer vid Slussen. Stockholms stad redogör, i en till tjänsteutlåtandet bilagd skrivelse, för en lägesredovisning för bussterminalen där prognosen inkluderar en försening på sex månader. I beslutsunderlaget specificeras inte hur denna försening ska hanteras eller vilka faktiska konsekvenser den får på Saltsjöbanan och tunnelbaneentréer vid Slussen.

5.5 Bedömning

I ett samarbete, särskilt med den omfattning och de beroenden som finns mellan de olika arbetena i Slussen, underlättas styrningen av ett gemensamt mål- och riskarbete. Granskningen visar att regionen i praktiken inte har ett sådant gemensamt och tydligt arbetssätt med staden för Slussen som helhet. Revisionen bedömer att risken finns att staden och regionen drar åt olika håll, vilket kan resultera i motsättningar som kan bli kontraproduktiva för helheten. Trafiknämnden behöver därför verka för att både målstyrning och riskhantering stärks i gemensamma arbeten för att skapa bättre förutsättningar för en tillräcklig intern styrning och kontroll av investeringar i anslutning till Slussen.

För att skapa en större tydlighet i förvaltningens styrning bedömer revisonen att de mål som återfinns i olika dokument kan ensas och kopplas till varandra. Det som benämns som effektmål skiljer sig åt mellan interna dokument (exempelvis Programplan Program Bytespunkt Slussen) och externa dokument (exempelvis

[65] Utredningsbeslut för brukarspecifik inredning, trafiknära IT och ledningsfunktion i bussterminal Slussen, SL 2013-1569, TN180130
[66] Förnyat genomförandebeslut bussterminal Slussen, SL 2013-1569, TN 201019

Samarbetsplanen mellan Regionen och Staden). Revisionen bedömer därför att trafikförvaltningen bör säkerställa att effektmål i nämndens investeringsbeslut på ett tydligt sätt kopplas till interna styrdokument

Revisionen noterar vidare att effektmål, som är viktiga ur ett övergripande styrningsperspektiv, lyfts fram i de utredningsunderlag som ligger till grund för investeringsobjektens inriktningsbeslut men att dessa sedan inte på ett tydligt sätt följer med till genomförandebesluten. Även om detta är i linje med de då giltiga styrdokumenten för investeringar menar revisionen att detta leder till oklarheter kring vad nämnden ska styra emot och, efter avslutat genomförande, följa upp mot.

Revisionen konstaterar att risken för förseningar, och därmed fördyrningar, visar på vikten av samordning som ett sätt att hantera risken, vilket återkommande understryks i beslutsunderlagen. Samtidigt specificeras inte i beslutsunderlag hur förseningar ska hanteras eller vilka faktiska konsekvenser som förseningar och fördyrningar får för beroende/angränsande investeringar. Revisionen bedömer därför att trafiknämnden i den årliga uppföljningsprocessen bör göra en samlad bedömning/redogörelse av riskbilden för Slussen för att tydliggöra hur förseningar och fördyrningar påverkar dels de ingående delarna, dels Slussen som en helhet.

6 Ekonomisk uppföljning och rapportering

6.1 Rapportering av investeringsverksamheten i Slussen

Internt inom trafikförvaltningen sker en kontinuerlig statusrapportering av Program Bytespunkt Slussen i olika led upp till förvaltningschefen. Statusrapporteringen är en obligatorisk aktivitet som sker varje månad och omfattar tid, ekonomi och kvalitet. Programledaren[67] ansvarar för uppföljning av de ingående projektens statusrapportering och för att aggregera dessa rapporter till en programstatusrapport. Programledaren redovisar rapporten till förvaltningens sponsor[68] för program Bytespunkt Slussen, som i sin tur redovisar status på programmet till chefen för avdelning för investeringsprogram och till förvaltningschefen. Statusrapporten för program Bytespunkt Slussen beskriver utfall och prognos i dimensionerna ekonomi, tid och kvalitet/omfattning. Rapporten innehåller även ett avsnitt kring riskbedömning i dessa tre dimensioner.

När det gäller rapporteringen till nämnden av investeringarna i anslutning till Slussen så sker denna per investeringsobjekt och inte för arbetena som helhet. Det gör det svårt att överblicka både tids- och kostnadsmässiga förskjutningar. Det är heller inte enkelt att få en bild av hur förändringarna inom de olika objekten i realiteten påverkar varandra. I nämndens budgetunderlag inför 2020[69] framkom, när det gäller bussterminalen, att indikationer från Stockholms stad visar att den överenskomna ramen för bussterminal Slussen inte kan hållas, och att dialog därför pågick. Inga

[67] Programledaren för Program Bytespunkt Slussen ansvarar för programmet som helhet, d.v.s. för alla ingående investeringsobjekt.
[68] Sponsor är en funktion inom TF som har ett övergripande styrningsansvar för en eller flera av nämndens projekt och investeringsprogram.
[69] TN 2018-1251, RS 2019-0325

övriga konsekvenser av detta, för vare sig bussterminalen eller för andra beroende investeringsobjekt framgår. I nämndens delårsrapport per augusti 2020[70] redovisades prognos för kostnad i förhållande till budget, tillsammans med en mycket kortfattad beskrivning av anledning till avvikelser. I budgetunderlaget inför 2021[71] är det svårt att få en komplett och sammanhållen bild av risker och ekonomi, som förseningar och fördyrningar inom och mellan de olika objekten för investeringarna i Slussen.

Revisionen noterar också att Färjeterminalen i regionstyrelsens beredning inför fullmäktiges beslut har tagits bort som ett investeringsobjekt i Region Stockholms budget för 2021.[72] Trots att färjeterminalen ingår i nämndens budgetunderlag och är en del i Genomförandeavtalet med staden, finns den inte med i regionens budget. Budgeten innehåller inga analyser av vare sig juridiska, ekonomiska eller trafikrelaterade konsekvenser av detta.

6.2 Hantering av tillkommande- och ersättningsinvesteringar

Revisionen har tidigare rekommenderat[73] nämnden att, när det gäller tillkommande investeringsbehov[74], säkerställa en kontinuerlig hanteringsordning för identifiering, bedömning och prioritering. Revisionen har också rekommenderat[75] nämnden att ge fullmäktige en heltäckande bild av alla kända tillkommande behov av investeringar på kort och lång sikt även där utgiften inte är preciserad. I nämndens budgetunderlag inför 2020 framkom att ”indikationer kring behovet av trafikinvesteringar 2020–2029 visar på utökat behov av tillkommande investeringar som resultat av utbyggd tunnelbana och Sverigeförhandlingen samt en utökad ambition och utgifter inom bland annat Slussen”. Någon ytterligare precisering av dessa tillkommande behov med belopp, eller vilka av Slussenobjekten som avses, framgår inte.

Revisionen har också tidigare pekat på att nämnden generellt behöver en tydlig process och en tydlig bild av behovet av ersättningsinvesteringar[76] såväl på kort som på lång sikt[77]. Av intervjuer framkommer att det inte är tydliggjort om och när ersättningsinvesteringar ska ingå eller inte i program och projekt. I detta sammanhang har revisionen även tidigare konstaterat[78] att nämnden fattat separata genomförandebeslut gällande exempelvis ersättningsinvestering för banåtgärder på Bro över Söderström där ett alternativ hade varit att inarbeta åtgärderna i pågående program

---

[70] TN 2020-0044
[71] RS 2020-0078, TN 2019-1348
[72] Budget 2020 för Region Stockholm, RS 2020-0469
[73] Landstingsrevisorernas projektrapport 12/2018 Kostnader i kollektivtrafiken, RK 2019-0016
[74] I tidigare granskning har det framkommit att det är en glidande skala för vad som avses med tillkommande investeringar. I ena änden finns investeringar som endast uppkommer som en följd av den nya tunnelbanan. I andra änden uppstår behov av ersättningsinvesteringar i den befintliga tunnelbanan som har en indirekt koppling till utbyggnaden av de nya linjerna.
[75] Landstingsrevisorernas projektrapport 12/2018 Kostnader i kollektivtrafiken, RK 2019-0016
[76] Regionens benämning för reinvestering, dvs. ersättning av befintlig anläggningstillgång eller ersättande (eller tillägg) av existerande komponenter eller funktioner på befintlig tillgång.
[77] Landstingsrevisorerna årsrapport 2016 trafiknämnden, Landstingrevisorernas projektrapport nr 12/2018.
[78] Årsrapport trafiknämnden 2019

Slussen, särskilt som det redan finns ett investeringsprojekt avseende Bro över Söderström. I ett annat fall har ersättningsinvesteringar lyfts ut ur investeringsobjekt under den pågående investeringsprocessen, se nedan.

6.2.1 Ersättningsinvesteringar för tunnelbanestation Slussen

Enligt Genomförandeavtalet med Stockholms stad ska Region Stockholm ansvara för och finansiera vissa investeringar och arbeten inom regionens anläggningar i området som utgör bytespunkt Slussen. Dessa omfattar olika entréer mot tunnelbanan, Saltsjöbanan, handelsgalleria samt ny slutstation för Saltsjöbanan. Arbetena omfattar bl.a. renovering av ytskikt, hissar, spärrlinjer samt tillhörande el, tele och data. Dessa åtaganden samlade nämnden inom investeringsobjekt *Upprustning bytespunkt Slussen*. I såväl utrednings-[79] som inriktningsbeslut[80] gällande investeringsobjektet Upprustning bytespunkt Slussen var den ursprungliga ambitionen att hela *tunnelbanestation Slussen* också skulle upprustas i samband med att nya entréer m.m. byggdes. Detta för att samla bytespunkten som en helhet, säkra den för framtidens rörelsemönster och för att modernisera tunnelbanan till samma standard som övriga bytespunkten får, när den är klar.

I utredningsbeslutet 2018[81] framgår att det finns behov av att ta ett helhetsgrepp vad gäller ersättningsinvesteringarna i området som utgör bytespunkt Slussen. I underlagen för det senare inriktningsbeslutet 2019[82] framgår stora underhållsbehov för tunnelbanestationen.[83] Nämnden beslutade om fyra effektmål för investeringen, varav två gällde tunnelbanestationen. Estimerad total investeringsutgift i inriktningsbeslutet var 1 026 mnkr. I underlaget för genomförandebeslutet i fullmäktige 2020[84], som är det sista steget i processen, framgår att ”planeringsstudien har visat att de åtgärder som identifierats för tunnelbanestation Slussen är mer omfattande och har fler beroenden än tidigare bedömts och som upprustningen av tunnelbanestationen behöver samordnas med andra initiativ inom trafikförvaltningen”.

Upprustningen av tunnelbanestationen ingick därför inte i genomförandebeslutet, utan skulle utredas vidare. Revisionen uppfattar att det rör sig om närmare en miljard kronor i ersättningsinvesteringar som lyfts bort. I underlaget inför nämndens genomförandebeslut finns inte någon konsekvensbeskrivning av vad det innebär eller vilka risker detta innebär ur olika perspektiv. I regionstyrelsens beredning av genomförandebeslutet har detta inte heller efterfrågats. Det framgår inte heller att två effektmål därmed inte längre är aktuella för det återstående investeringsobjektet.

---

[79] LS 2017-1588 SL 2013-1569,
[80] TN 2019-08-27 SL 2013-1569. Inriktningsbeslut togs inte av RS. Se Regionrevisorernas årsrapport 2019 Regionstyrelsen
[81] LS 2017-1588
[82] TN 2019-08-27 SL 2013-1569. Inriktningsbeslut togs inte av RS. Se Regionrevisorernas årsrapport 2019 Regionstyrelsen
[83] Som enligt tjänsteutlåtandet skjutits upp med hänvisning till lång process för nya detaljplaner i Slussen.
[84] RS 2019-1041

6.3 Ekonomisk redovisning i investeringsbeslut

6.3.1 Total investeringsutgift

Revisionens granskning visar att redovisningen av hur uppskattade investeringsutgifter förändras, skiljer sig åt mellan nämndens olika investeringsbeslut. I exempelvis genomförandebeslutet för brukarspecifik inredning[85] finns förklaringar till ökningen av investeringsutgiften jämfört med tidigare utredningsbeslut. En liknande redogörelse finns inte i genomförandebeslutet gällande objekt Saltsjöbanan och tunnelbaneentréer vid Slussen (tidigare Upprustning bytespunkt Slussen). I det senare ärendet har den totala investeringsutgiften ökat från 500 mnkr[86] till 1 012[87] mnkr mellan utredningsbeslut och genomförandebeslut, trots att en väsentlig del av investeringen gällande upprustning av tunnelbanestationen inte längre finns med (se avsnitt 6.2.1).

Av regionens tidigare investeringsstrategi framgår att det i beslutsunderlaget för inriktningsbeslut ska finnas en översiktlig investeringskalkyl, utan att detta specificeras närmare. Granskningen visar att det i bilagda kalkyler till inriktningsbeslut ingår utredningsmedel. Någon kalkyl för prognostiserad total investeringsutgift framgår inte. Detta innebär att det inte går att följa kalkylen mellan de olika investeringsbesluten fram till genomförandebeslut. Av olika skäl kan bedömningarna av investeringsutgiften variera ju längre investeringsprocessen pågått. Exempelvis kan projekt och deras lösningar under projekttiden behöva förändras på grund av ändrade behov och möjligheter som ny teknologi, ändrade resenärsbeteenden eller att konsekvenser uppstått i andra påverkande projekt. Om bakgrunden till förändringar av investeringsutgiften framgick i de olika stegen i processen, skulle ansvariga beslutsfattare kunna förstå och redogöra för skälen till stora förändringar av den totala investeringsutgiften i de olika investeringsfaserna.

Trafikförvaltningens internrevision konstaterar i sin övergripande granskning av trafikförvaltningens investeringsstyrning[88] att kostnadsuppskattningar i studier, utredningar och projekt, som genomförs i förvaltningens investeringsprocess, ”görs med stöd av successiv kalkylering, men den praktiska tillämpningen sker efter det sätt som den individuelle utredaren eller projektledaren har erfarenhet av.” Dessutom saknas det, enligt internrevisionen, en intern metodägare för detta kalkylarbete. Internrevisionen lyfter fram att detta kan leda till en risk för ofullständiga eller felaktiga kostnadsuppskattningar samt risk för att metod och antaganden i tidigare gjorda kostnadsestimat blir svåra eller omöjliga att verifiera eller förändra i senare skede, eftersom tillvägagångssättet varit oklart och inte spårbart. Enligt förvaltningens rutiner ska en ekonomisk beslutsgranskning genomföras före ett ekonomiskt beslut eller en förändring i investeringsprojekt/beslut. I internrevisionens granskning framkommer bl.a. att verksamhetscontrollers ibland har kort tid på sig att granska beslut som omfattar stora belopp. Det framgår även att kvaliteten i controllerns granskning utmanas då det inte finns någon vedertagen metod för kostnadsuppskattningar. Det

[85] SL 2013-1569 TN 2018-12-04
[86] varav ca 100 miljoner kronor avsåg arbeten relaterade till Genomförandeavtalet
[87] 14 miljoner minskades från investeringsobjektet då de delar som inte omfattades av Genomförandeavtalet togs bort.
[88] Revisionsrapport Internrevision Urval av och ändringar i projekt på trafikförvaltningen, TN 2019-0289-1

finns dessutom olika förväntningar inom trafikförvaltningen på hur detaljerat verksamhetscontrollern ska utföra granskningen.

Inom förvaltningen pågår ett utvecklingsarbete och i en uppdaterad rutin för investeringsbeslut[89], som ligger i linje med regionens nya riktlinje framgår bl.a. att i beslutsunderlaget för inriktningsfasen (och senare faser) ska de totalekonomiska konsekvenserna bedömas utifrån samtliga utgifter och kostnader samt ekonomiska och verksamhetsmässiga följdeffekter.

Bussterminalen vid Slussen

Som tidigare nämnts tecknades 2014 en Överenskommelse om finansiering av bussterminallösning för Ostsektorn[90] mellan parterna Region Stockholm, Stockholms stad, Nacka kommun och Värmdö kommun.

I Genomförandeavtalet, som är att likställa med genomförandebeslut, uppskattas utgiften för bussterminalen inklusive index och ersättningstrafik uppgå till 1 891[91] mnkr. Vid ett eventuellt överskridande av bussterminalens investeringsutgift, för ökade entreprenad- och byggherrekostnader, ska Region Stockholm stå för 60 procent och staden 40 procent av merkostnaden enligt Överenskommelsen[92]. Regionen ska, enligt Överenskommelsen, även bekosta och ansvara för all relaterad ersättningstrafik under genomförandet av Slussenarbetena. Det framgår inte av underlaget hur stor del av kostnaderna för index som staden respektive regionen ska stå för, vilket medför att det inte fullt ut går att bedöma den totala kostnadsökningen för regionens del. Granskningen visar att det även förekommer olika uppgifter om kostnaderna för index i de olika underlagen för genomförandebesluten.

Efter beslut i trafiknämnden i augusti 2019 beslutade fullmäktige i november samma år om ett förnyat genomförandebeslut för bussterminalen vid Slussen, på 2 618 mnkr inklusive index. Fördyrningen uppgavs bland annat bero på 485 mnkr för ökade entreprenad- och byggherrekostnader, vilka ska delas med staden enligt Överenskommelsen. Trafikförvaltningens kostnader för samverkan med Stockholms stad samt kravställning på och granskning av dess projekteringsarbete ökade dessutom regionens del av investeringsutgiften med ytterligare 137 mnkr. Därutöver tillkommer också investeringsutgifter för regionen för ersättningstrafik på 42 mnkr enligt det förnyade genomförandebeslutet. I underlaget anges också att indexkostnader på 63 mnkr tillkommer. Det går dock inte att utläsa av underlaget hur kostnaden för index ska fördelas mellan staden och regionen.

Efter ett nytt beslut i nämnden i oktober 2020 beslutade fullmäktige, i samband med budget 2021 i november, om ännu ett förnyat genomförandebeslut, med en ny total

---

[89] TN-S-459368
[90] LS 1407-0880; Överenskommelsens godkännande likställdes med inriktningsbeslut.
[91] 1 430 exklusive index och ersättningstrafik. Staten förväntades via Länsstyrelsen och länsplan medfinansiera bussterminalen med 50 procent (715 mnkr) och staden samt regionen med 25 procent (357,5 mnkr) vardera i 2014 års prisnivå.
[92] Om statens finansiering via länsplan understeg 715 mnkr ska Region Stockholm och Stockholms stad stå för 40 procent vardera samt Värmdö kommun stå för 20 procent av den underfinansierade delen.

investeringsutgift på 3 388 mnkr[93] inklusive index. Jämfört med det ursprungliga Genomförandeavtalet på 1 891 mnkr innebär de två förnyade genomförandebesluten en ökning av den totala investeringsutgiften med 1 497 mnkr (79 procent) inom loppet av ett år. Bakgrunden till fördyrningen i det senaste förnyade genomförandebeslutet är enligt beslutsunderlagen bl.a. ökad komplexitet i investeringen samt att Stockholms stad identifierat fortsatta ökningar i sin slutkostnadsprognos. Entreprenad- och byggherrekostnaderna beräknas av staden därför öka med ytterligare 580 mnkr totalt för projektet. Även kostnader för trafikförvaltningens kravställning m.m. till följd av detta ökar med ytterligare 35 mnkr. Kostnaderna för ersättningstrafik beräknas öka ytterligare med 6 mnkr. Tillkommande indexkostnader uppges i underlaget vara 149 mnkr.

I underlaget för det förnyade genomförandebeslutet 2020 finns en ny bilaga som beskriver medfinansieringen av bussterminalen. Av bilagan framgår att staden totalt ska stå för 1 071 mnkr[94], Värmdö kommun 61 mnkr, länsplan 410 mnkr[95] och stadsmiljöavtal 265 mnkr[96]. Av den totala investeringsutgiften på 3 388 mnkr inklusive index uppges medfinansieringen således uppgå till 1 807 mnkr[97]. Med hänsyn till detta, och till ovan beskrivna fördyrningar, uppgår Region Stockholms del av investeringsutgiften för bussterminalen i dagsläget till 1 581 mnkr inklusive index och ersättningstrafik. Detta kan jämföras med 2014 års uppskattade investeringsutgift på 764[98] mnkr inklusive index. Det innebär en ökning av regionens del av investeringsutgiften med 817 mnkr (107 procent).

Granskningen visar att regionen har begränsade möjligheter att påverka entreprenadens utveckling och därmed totalkostnaderna, eftersom det är staden som är byggherre. Regionens deltagande i samarbetet blir mer av att granska och bevaka genomförandet. Denna roll är en direkt följd av den hybridform av styrning som genomförandet av bussterminalen innebär, där regionen ska vara beställare såväl som samverkanspartner, och som medfört svårigheter för regionen att ställa krav på staden.

Granskningen visar vidare att det inte varit tydligt från början, och i Genomförandeavtalet, vilka krav regionen haft på kalkyler och slutkostnadsprognoser för de arbeten som staden utför på uppdrag av regionen. Detta har bl.a. lett till att det i arbetet med bussterminalen funnits olika förväntningar på hur slutkostnadsprognoser och kalkyler ska genomföras samt redovisas. Det har visat sig att staden och regionen

---

[93] Ytterligare 47 mnkr tillkommer gällande resultatförd kostnad för ersättningstrafik. Total budgetram blir då 3 435 mnkr.
[94] Ursprunglig del: (1 430+ 221 i index) * 25%= 413. Överskjutande del: 485+580 = (1 065 + 274 mnkr i index) *40%= 536. Totalt: 413+536+122 (för del av ej erhållet medel från länsplan) = 1 071 mnkr.
[95] Medfinansiering via den fastställda länsplanen medgavs inte med 50 procent (715 mnkr) utan en fast summa av 410 miljoner kronor.
[96] Region Stockholm har erhållit medfinansieringen från staten (Trafikverket) via Stadsmiljöavtal med 530 mnkr genom gemensam ansökan med Stockholms stad. Denna summa delas lika (265 mnkr) mellan Region Stockholm och Stockholms stad.
[97] Varav 949 mnkr från staden för fördyrning entreprenadutgifter, länsplan 410 mnkr, 183 mnkr (122 mnkr + 61 mnkr) från staden och Värmdö kommun för ej erhållet medel från länsplan samt 265 mnkr stadsmiljöavtal.
[98] Revisionens egen beräkning: Varav 357,5 mnkr i regionens del av investeringsutgiften på 1 430 mnkr 242 mnkr för ersättningstrafik och TF:s ledning/samordning m.m. samt 164,3 mnkr index. Enligt uppgift står regionen för 75 procent av indexkostnad på 219 mnkr.

använder olika metoder[99] för att ta fram slutkostnadsprognos, vilket i sin tur inneburit att det finns olika uppfattningar mellan staden och regionen om slutkostnaden för bussterminalen. De förnyade genomförandebesluten baseras på stadens slutkostnadskalkyler, och i granskningen har det framkommit att det finns risk för att ytterligare förnyade genomförandebeslut behöver fattas.

6.3.2 Hantering av osäkerheter och risker

Revisionens granskning visar att de risker och osäkerheter i kalkylunderlagen som ligger till grund för nämndens beslut om investeringar behöver redovisas på ett mer konsekvent sätt. I vissa av de granskade genomförandebesluten framgår risker och osäkerheter i kalkylerna medan detta saknas i andra. Granskningen visar att det inom förvaltningen inte finns några fördefinierade krav på hur detaljerad en kalkyl måste vara. Det är istället upp till den som gör kalkylen att definiera lämplig detaljnivå för att den ska fungera som beslutsunderlag[100]. I förvaltningens kalkylmall finns inte heller någon post för risker och osäkerheter. Det innebär att om något oförutsett inträffar, som exempelvis påverkar tidsplanen, så finns oftast inte utrymme för hantering av fördyrningar. Då kan istället förnyade genomförandebeslut behöva fattas.

Revisionen ser därför positivt på att det pågår ett utvecklingsarbete inom förvaltningen vad gäller tillämpningen av successivkalkyler som verktyg för att hantera ekonomiska osäkerheter i investeringsbeslut.

6.4 Bedömning

Revisionen bedömer att stadens roll som byggherre och regionens roll som såväl beställare som samverkanspartner i förhållande till staden, begränsar möjligheterna att påverka de entreprenader, och därmed kostnader, som staden utför på uppdrag av regionen. Revisionen bedömer att detta medfört svårigheter i ekonomistyrningen av framförallt bussterminalen.

Revisionen kan konstatera att det har fattats ett antal nya och förnyade genomförandebeslut för investeringarna i Slussen på grund av omfattande fördyrningar. Detta riskerar att påverka såväl nämndens som regionens investeringsutrymme och tränga undan andra investeringar. För att stärka styrning och kontroll bedömer revisonen därför att det är av vikt att risker och fördyrningar av investeringarna inom Slussen som helhet på ett tydligare sätt redovisas i nämndens uppföljning av sin investeringsverksamhet. Detta särskilt eftersom flera av investeringarna har starka beroenden sinsemellan. Revisonen bedömer därför att helhetsperspektivet i nämndens styrning, uppföljning och återrapportering av de ekonomiska förutsättningarna för investeringarna i Slussen behöver stärkas.

Revisionen bedömer vidare att det i vissa fall är svårt att följa de ekonomiska förändringarna och redogörelserna mellan de olika besluten i investeringsprocessen. Detta gäller framförallt förändringar av uppskattningar av total investeringsutgift mellan olika beslut i investeringsprocessen. Utöver detta bedömer revisionen att nämnden

[99] Staden tillämpar en process för så kallat kvalitativt riskarbete. Trafikförvaltningen tillämpar successivkalkylering.
[100] TN-S-444768, Instruktion Investeringskalkyl inför investeringsbeslut

behöver se till att det i kalkylunderlagen till investeringsbeslut på ett konsekvent sätt redovisas risker/osäkerheter. Genom att ta höjd för detta i kalkylerna från början kan förnyade investeringsbeslut undvikas. Revisionen bedömer därför att nämnden kan stärka styrningen genom att efterfråga en konsekvent hantering av investeringskalkyler och ekonomisk analys i beslutsunderlag med en tydlig linje/spårbarhet i de förändringar som sker mellan olika faser av investeringsbeslut.

Revisionen konstaterar även att kända behov av omfattande ersättningsinvesteringar i tunnelbanestation Slussen inte redovisas vid genomförandebeslut utan att nämnden tydliggjort vilka risker detta innebär, hur mycket medel det rör sig om eller när investeringarna/upprustningen istället beräknas genomföras. Detta har inte heller tydliggjorts i beredningsprocessen från nämnden till fullmäktige. Revisionen bedömer att reinvesteringsbehovet därmed skjuts framåt i tiden vilket utöver negativa konsekvenser för investeringsutrymmet även innebär risker för den framtida driften, vilket behöver redovisas. Trafiknämnden bör tydligare ange de tillkommande investeringsbehov i Slussen som ännu inte finns med i investeringsplanen.

Revisionen bedömer att regionstyrelsen behöver stärka uppsikten av följsamheten till regionens styrande principer för investeringar och beredningen av investeringsärenden kopplade till Slussen. Detta i syfte att säkerställa att investeringarna i anslutning till Slussen, vilka har starka beroenden sinsemellan, bereds i ett sammanhang. Det behöver även bli tydligt för fullmäktige vilka ekonomiska- och andra risker som finns för arbetena i Slussen som helhet.

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

Bilaga: Översikt Investeringsbeslut

Program Slussen

Datum	Investeringsobjekt	Angiven total investeringsutgift	Beslut	Diarienr
TN 2019-03-18	Banåtgärder på Bro över Söderström (Koppling till Program Slussen men separat genomförandebeslut)	180,2 mnkr	Genomförandebeslut	SL 2017-0176
TN 2019-02-19	Fördyrning Bro över Söderström samt en ny total utgift för investeringsobjekt program Slussen	549 varav 439 mnkr i investeringsutgift	Förnyat genomförandebeslut	SL 2013-1569
RF 2018-06-12	Åtgärder Saltsjöbanan samt delning av program Slussen i två delar: Program Slussen respektive Program Saltsjöbanan (Saltsjöbanan redovisas inte ovan utan bara program Slussen).	Program Slussen 479,5 mnkr varav 369,5 i investeringsutgift. Saltsjöbanan 1 670 mnkr	Förnyat genomförandebeslut	LS 2017-1587
RF 2017-12-05 fullmäktige i budget 2018	Fördyrning upprustning av Söderströmsbron. Objektet ingår i program Slussen	2 150 mnkr	Förnyat genomförandebeslut	LS 2017–0493
RF 2014-06-15 fullmäktige i budget 2015	Program Slussen	2 120 mnkr	Förnyat genomförandebeslut	LS 1403-0399 LS 1403-0374
RS 2013-09-03	Förnyat inriktningsbeslut avseende program Slussen samt inriktnings- och genomförandebeslut om upprustning av Saltsjöbanan	1 471 mnkr	Förnyat inriktningsbeslut avseende program Slussen	LS 1306-0890
RS 2013-09-03	Upprustning av Söderströmsbroarna	210 mnkr	Inriktnings- och genomförandebeslut	LS 1306-0889
RS 2013-09-03	Förlängning av tvärbanan till Sickla	417 mnkr		LS 1306 - 0841

Bussterminal Slussen

Datum	Investeringsobjekt	Angiven total investeringsutgift	Beslut	Diarienr
RF 2020-11-17 Fullmäktiges budget 2021	Bussterminal Slussen	3 388,0 mnkr	Förnyat genomförandebeslut	RS 2020–0720
RF 2019-11-20 Fullmäktige i budget 2020	Bussterminal Slussen	2 618,3 mnkr	Förnyat genomförandebeslut	RS 2019-0884 Protokoll RF, §§ 186-195

RF 2016-12-13	Bussterminal Slussen	1 891 mnkr (1 430 exkl. index)	Genomförandebeslut/ genomförandeavtal	LS 2016-1034/ LF 2016-12-13 § 206, Förslag 2016:108
RF 2014-11-18	Bussterminal	1 430 mnkr	Överenskommelse om finansiering av bussterminallösning	LS 1407-0880

Investeringsbeslut Upprustning bytespunkt Slussen

Datum	Investeringsobjekt	Angiven total investeringsutgift	Beslut	Diarienr
RF 2020-06-23	Saltsjöbanan och tunnelbaneentréer vid Slussen	1 012 mnkr	Genomförandebeslut	RS 2019-1041/ §106 (förslag 2020:47)
TN 2019-08-27	Upprustning bytespunkt Slussen	80 mnkr för planeringsfas (total estimerad investeringsutgift 1 026 mnkr)	Inriktningsbeslut	TN Protokoll 8/2019 §§175 SL 2013-*1569 Inget beslut i RS, se revisionens tidigare noteringar.*
RS 2018-03-28	Upprustning bytespunkt Slussen	20,8 mnkr för utredningsfas (total estimerad investeringsutgift 500 mnkr)	Utredningsbeslut	LS 2017-1588

Brukarspecifik inredning

Datum	Investeringsobjekt	Angiven total investeringsutgift	Beslut	Diarienr
RF 2019-03-12	Brukarspecifik inredning	234,6 mnkr	Genomförandebeslut	RS 2019-0022 LS 2018-1215, RS 2019-0063
			Inriktningsbeslut togs ej	
RS 2018-04-10	Brukarspecifik inredning	10,2 mnkr för utredningsfas (total estimerad investeringsutgift 180 mnkr)	Utredningsbeslut	LS 2017-1586

Investeringsbeslut Ny färjeterminal vid Skeppsbron

Datum	Investeringsobjekt	Angiven total investeringsutgift	Beslut	Diarienr
TN 2019-11-26	Ny färjeterminal vid Skeppsbron	10 mnkr (total estimerad investeringsutgift 126 mnkr)	Inriktningsbeslut	SL 2013-1569 TN 2019-11-19/Protokoll 2019-12-17, § 262
TN 2017-11-21	Ny färjeterminal för Djurgårdsfärjan vid Skeppsbron	4,9 mnkr	Utredningsbeslut	SL 2013-1569 TN Protokoll 2017-11-21, § 233