Region Stockholm

POSTLISTA

Trafiknämnden
Perioden 2019-02-07 – 2019-03-06

Trafiknämnden
2019-03-19, 17

Ankomstdag	Från/till	Angående	Handläggning
2019-02-12 TN 2019-0245	NN, Nätverket för att bevara och utveckla linje 85	Skrivelse till trafiknämndens ledamöter och SL angående pendelbåt 85	Besvarad
2019-03-04 TN 2019-0333	NN	Skrivelse till trafiknämnden angående pendelbåt 85	Besvarad
2019-02-20 TN 2019-0303	Landstingsrevisorerna	Revisionsrapport nr 12/2018 – Kostnader i kollektivtrafiken	VE

Från: isidra.ljungman@comhem.se
Till: Registrator.tf@sll.se
Cc:
Bcc:
Ärende: till alla politiker inom sll/trafiknämnden fr Gunnel Nätverket för att bevara och utveckla linje 85
Skickat: 2019-02-11 18:33:17
Bilagor:
Inbäddade bilagor:

Bästa politiker i Trafiknämnden och SL

Skriver till er i er egenskap av politiker inom Trafiknämnden och stockholmare i ett mycket brådskande ärende.

I lördagsmorse och nyheter kl. 10.30 P4 och 12.30, kanske även fler gånger, så kom uppgift om ett "pressmeddelande" från Centerpartiet om pendelbåt 89 och dess "höga" antal resenärer, denna månad ca 3500 st. + om utredning om ev. två nya linjer. Har vi val nu? Eftersom ett politiskt parti går ut med denna icke nyhet i ett pressmeddelande? Vad händer?!

Det borde väl ha varit Gustav Hemming som gått ut med en liten notis om detta i lokalpress Essingen och i Ekerö dito. Är ju en icke nyhet för alla andra stockholmare.

En nyhet som vore värd ett pressmeddelande skulle vara från Trafiknämnden och Stockholm Stad att 85:an återuppstår med omedelbar verkan för att hjälpa till med stockholmarnas dagliga liv i kollektivtrafiken, som en extraordinär åtgärd, i detta trafik-pendel-kaos-vinter-oväder. Under tiden skall 85:ans framtid utredas.

En nyhet, men inte ett pressmeddelande, vore om pendelbåt 85´s antal passagerare uppmärksammades, 173577 förra året, blir 14464 per månad! + fler i år, om hon bara hade fått fortsatt köra!

Pendelbåt 85 bör omedelbart tas till bruk igen för Stockholms bästa och jag hoppas att du kan vara behjälplig med detta. Linjen lades ju ned under underliga former och det enda orsaken kan, eftersom det saknas logiska förklaringar, vara Gustav Hemmings dispyt med Strömma gällande Cinderellabåtarna. Detta blir då en kollektiv bestraffning av oss alla som vill kunna resa över Riddarfjärden! Kollektiv bestraffning är förbjudet enligt fjärde Genèvekonventionen, FN: s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna, och nationell lagstiftning.

Dessa dagar med snöoväder är ju speciellt, förutom ALLA andra dagar, då Linje 85 behövs för framkomlighet.

Nu med inställda bussar, detta hemska is-underlag som kommer att fortsätta, gör ju att vi inte kan vänta på att få igång 85:an igen. Utan med omedelbar verkan må den

få köra igen! Det nästan enda fungerande färdmedlet i Sthlm var våra pendelbåtar... men inte för oss i innerstan på grund av avsaknad av densamma!

Träffade en grannfamilj, bestående av mamma, pappa, 2 små barn, varav en i barnvagn, som med mor och farföräldrar var på Orangeriet, Norrmälarstrand, i söndags för lunch. Mycket besvärlig och lång resa istället för 7 minuter med 85:an,vilket blir den största tidsvinsten jämfört med andra pendelbåtsalternativ.

Att alla vägar går till Rom, det vet vi. Men varför skall alla pendelbåtslinjer gå till Essingen, kan man undra! De har redan sitt behov av kollektivtrafik tillgodosett genom pendelbåtlinje 89, tvärbana och flera busslinjer. Det bor ca 9400 personer på Lilla+ Stora Essingen och i Ulvsunda ca 3000 personer.
Kungsholm, förutom ovanstående har ca 20000 inv. och Södermalm ca 130000. Bara dessa siffror + den betydelse sträckan som Linje 85 kör/körde, samt företagarna runt Riddarfjärden och alla våra besökare från när och fjärran, gör det ju det mer logiskt att först och främst tillgodose Riddarfjärden och innerstans behov som även ger mervärde för resten av staden! De nya eventuella pendelbåtsalternativen visar en tydlig diskriminering av innerstaden och Riddarfjärden. Vi skall stå och titta på de båtlinjer som BARA kör FÖRBI, precis buss 405 som BARA kör FÖRBI Södermälarstrand utan stopp!

De senaste nyheterna om "Här kan Södermalm få ny pendelbåtlinje", senaste Södermalmsnytt, är ju ett hån mot alla stockholmare, besökare, företagare men speciellt mot oss runt Riddarfjärden och i innerstan. När skall denna diskriminering av oss stadsbor i innerstan upphöra? När kom Essingen att tillhöra Södermalm? Även om Ulvsunda läggs till (ca 3000 inv.) till Essingens inv. (ca 9400 inv.) så kan de rimligen inte få till 350 till 900 resenärer i timmen även om de alla gör sitt yttersta och inte gör något annat än reser. Tycker att Essingen har fått sin kvot av kollektivtrafik tillgodosedd, de har Linje 89, tvärbana, flera busslinjer och buss 405 kan de väl använda. Den går ju längst Södermälarstrand och förorenar med avgaser men gör inga stopp! Nu skall förutom Linje 89 ytterligare pendelbåtslinjer resa framför näsan på oss över vår älskade Riddarfjärd!

Förslag: 85:an med utökade hlp + Gamla Stan, Hornstull, Västerbromalm (hörna där vattnet tar slut och S:t Eriksgatan går uppåt mot Fridhemsplan) och ev. Långholmen med 2 båtar. Samt en liten "matarbuss", från Södra Station, Rosenlundsgatan tor., ned och vända vid Rygerfjord.

Den 7 december 2018, lämnade vi över 1300 underskrifter(analoga som digitala) underskrifter samt en speciell skrivelse från 40 företag runt Riddarfjärden till Gustav Hemming. Underskrifterna är nu uppe i fler än 1600 st.

Med hopp och många hälsningar

Gunnel

Nätverket för att bevara och utveckla linje 85

Från: hilde.altern@sll.se
Till: isidra.ljungman@comhem.se
Cc:
Bcc:
Ärende: Svar angående linje 85
Skickat: 2019-03-01 13:34:23
Bilagor:
Inbäddade bilagor:

Hej,

Tack för ditt mail till trafiknämnden och SL angående pendelbåtlinje 85. Trafiknämnden kommer att ta del av dina synpunkter vid sitt sammanträde den 18 mars 2019.

Du har lite funderingar kring linje 85 och du inkommer också med utvecklingsförslag och önskemål om återinförande. Dina synpunkter och förslag kommenteras nedan.

Linje 85
Linje 85 hade under försöket få resenärer som åkte vilket medförde att kostnaden blev för stor. Vid planering av all vår trafik tar vi hänsyn till resenärsunderlaget för att så många som möjligt ska få tillgång till en så bra och ändamålsenlig kollektivtrafik som möjligt. Detta gäller för båttrafiken men också för all annan kollektivtrafik. Såväl antal avgångar som linjer, linjesträckningar, placering av hållplatser och annat tar hänsyn till resenärsunderlaget. Busslinjer och båtlinjer med litet resenärsunderlag läggs ibland ner och på samma sätt kan en linjesträckning dras om om för att bättre svara mot det behov som finns. Trafikplaneringen innebär en ständig prioritering av var och hur kollektivtrafiken ska gå.

Pendelbåtstrafik till och från Essingeöarna
Lilla Essingen har pendelbåtstrafik genom linje 89, precis som du skriver. När du talar om flera pendelbåtlinjer till Essingeöarna tänker du förmodligen på utredningen Strategisk pendelbåtsutredning (TN 2017-1363) i vilken både Lilla- och Stora Essingen ingår. Anledningen till att Essingeöarna ingår i utredningen är dels eftersom det är befolkningstätt på öarna och dels eftersom det för det här uppstår restidsvinster med sjötrafik jämfört med övriga kollektivtrafikslag.
Förslag till utveckling av pendelbåtstrafiken
Kollektivtrafiken utvecklas ur resenärernas behov och vi som kollektivtrafikhuvudman arbetar ständigt för att försöka hitta olika sätt att i så stor utsträckning som möjligt tillgodose de behov som finns eller uppstår. När ny kollektivtrafik införs eller när den befintliga ändras – det kan exempelvis handla om en ny busslinje, tätare avgångar med en tunnelbanelinje eller en förändring av en linjesträckning – utgår genomförandet således alltid från resenärernas behov.

Du har lämnat utvecklingsförslag när det gäller pendelbåtstrafiken och då särskilt gällande pendelbåtlinje 85. Vi är glada för att du delar med dig av dina förslag och tar med oss dessa tillsammans med dina övriga synpunkter i vår framtida utveckling av kollektivtrafiken.

Trevlig helg!

Med vänlig hälsning

Hilde Altern
Ledningsstrateg
Ledningsstaben
Kansliet

Direkt: 08-6863930
Mobil: 070-7863930
E-post: hilde.altern@sll.se

Region Stockholm
Trafikförvaltningen
105 73 Stockholm
Lindhagensgatan 100
Telefon: 08-686 16 00
Fax: 08-686 16 06
www.sll.se

TN 2019-0245

Altern Hilde

Från: Altern Hilde
Skickat: den 6 mars 2019 09:37
Till: 'isidra.ljungman@comhem.se'
Ämne: SV: Svar angående linje 85

Hej igen,

Tack för dina kompletterande synpunkter. De har noterats och trafiknämnden kommer att ta del av dessa vid sitt sammanträde den 18 mars 2019.

Med vänlig hälsning

Hilde Altern
Ledningsstrateg
Ledningsstaben
Kansliet

Direkt: 08-6863930
Mobil: 070-7863930
E-post: hilde.altern@sll.se

Region Stockholm
Trafikförvaltningen
105 73 Stockholm
Lindhagensgatan 100
Telefon: 08-686 16 00
Fax: 08-686 16 06
www.sll.se

TN 2019-0245

Från: isidra.ljungman@comhem.se <isidra.ljungman@comhem.se>
Skickat: den 5 mars 2019 19:18
Till: Altern Hilde <hilde.altern@sll.se>
Ämne: Re: Svar angående linje 85

Bästa Hilde

Skriver igen med hopp om att få komplimentera mina synpunkter.

Sedan nedläggningsbeslutet av Linje 85 har mantrat "förhoppningsvis kan man titta på Riddarfjärdslinjen och hitta lösningar efter Slussens ombyggnation" hörts ofta och i olika former.

Trodde i början att det var för att Linje 85 skulle gå under broarna till Slussen när ombyggnaden var klar. Men så är ju icke fallet eftersom inga mastbåtar någonsin kunnat eller kommer att kunna gå under dessa broar. Därför förstår jag inte överhuvudtaget varför detta mantra hela tiden upprepas för det har ingen substans eller logik.

Vi behöver som sagt Riddarfjärdslinjen nu och alltid men SPECIELLT UNDER Slussens – brogetingmidjans- ombyggnad fram till 2026 eller längre.

När jag skriver Gamla Stan menas Gamla Stan/helikopterplattan som är att föredra för snabb övergång från T-banan för de som skall till Södermälarstrand, Munchenbryggeriet och alla hotellbåtarna.

Gamla Stan/ Slussen skulle väl vara vid den stängda Maria Trappan, om jag förstår rätt. Det är en omöjlig, ogästvänlig och mycket farlig plats att vara på för alla personer och speciellt för barn - barnvagnar, cyklar, permobilar, hundar m.m. Låter fruktansvärt p.ga oljudet speciellt från den fyrfiliga gatan.

1. Livsfarlig för alla p.ga närheten till bilarna, även om ponton används, det lilla fältet kan ej få in hlp, bänk, plats för gående/stående. Avstånd fr kajkant till gatukant är ca (mätt med gång) 6,2 m och i denna sträcka finns allt; gångplats plantering och cykelbana.

2. Till skillnad, om man jämför med Södermälarstrands hållplats, så finns där inget oljud och 16, 5 m fr kajkant till gatukant, bara 2 filer med bilar. Lugnt, trevlig och skönt.

3. Rödljusen för att korsa gatan tar 13 minuter att bli gröna.

Ber er därför vänligen för stadens och allas vårt bästa att omedelbart sätta in Linje 85 i trafik igen.

Med soliga hälsningar

Gunnel

Altern Hilde

Från: carin.lidquist@telia.com
Skickat: den 4 mars 2019 10:18
Till: Altern Hilde
Ämne: Linje 85

Hej. Såg att ni har möte angående bl.a sjötrafiken i Sth. 18.3.
Vill bara förstärka inlägget om Färjelinjen85-85. Det är redan klart och tydligt beskrivet vikten av kommunikation mellan Norr och Södermälarstrand och inför svårigheter att ta sig emellan framöver p. g. a arbeten i trafiken på Slussen behövs den linjen mer än någonsin.
Problemet är att det finns inga kommunikationer till stationen på Södermälarstrand från Tbanorna Slussen och Mariatorget.
I Gamla Stan löser man det lätt genom att ordna en kajplats på f. d helikopterplattan vid Riddarfjärden.
En matarbuss från Tbanestationerna är lösningen.
Det förslaget har ni redan fått men det är lösningen.
Vi behöver Färjelinjen85 eller liknande över Riddarfjärden.
Lös det problemet för Stockholm
och många Södermalmsbor som tycker detsamma.
Även många på Norrmalm.
Det ser ni i rapporterna och alla namnlistor!

Nu hoppas vi alla på ett bra beslut som gynnar människor och miljön!
Carin Lidquist.
Stockholmare.

Skickat från min Huawei Mobile

Altern Hilde

Från: Altern Hilde
Skickat: den 4 mars 2019 13:18
Till: 'carin.lidquist@telia.com'
Ämne: Angående pendelbåtlinje 85

Hej,

Tack för ditt mail till trafiknämnden angående pendelbåtlinje 85. Trafiknämnden kommer att ta del av dina synpunkter vid sitt sammanträde den 18 mars 2019.

Med vänlig hälsning

Hilde Altern
Ledningsstrateg
Ledningsstaben
Kansliet

Direkt: 08-6863930
Mobil: 070-7863930
E-post: hilde.altern@sll.se

Region Stockholm
Trafikförvaltningen
105 73 Stockholm
Lindhagensgatan 100
Telefon: 08-686 16 00
Fax: 08-686 16 06
www.sll.se

TN 2019-0333

PROJEKTRAPPORT NR 12/2018

Kostnaderna i kollektivtrafiken

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Kort om rapporten

Av fullmäktiges budget de senaste åren har framgått att regionens kostnadsutvecklingstakt behöver minska. Kollektivtrafiken har regionens mest omfattande investeringsverksamhet vilket kommer att få betydande konsekvenser för den långsiktiga kostnadsutvecklingen. Det tillkommer kontinuerligt nya investeringsbehov, bl.a. kopplat till utbyggnaden av nya tunnelbanan och behov av ersättningsinvesteringar i kollektivtrafikens anläggningar. De trafikavtal som tecknas inom kollektivtrafiken får också, på grund av avtalstidens längd, konsekvenser för kostnadsutvecklingen på lång sikt. Revisionen anser att trafiknämnden inte säkerställer förutsättningar för prioriteringar, effektivisering och kontroll över den långsiktiga kostnadsutvecklingen i kollektivtrafiken. I likhet med tidigare år anser revisionen att trafiknämnden bör ta en aktiv del i prioriteringsarbetet utifrån förvaltningens analyser av den långsiktiga kostnadsutvecklingen. Nämnden behöver även säkerställa att redovisning och prioritering av resursbehov för underhåll och ersättningsinvesteringar sker. Vidare behöver nämnden redovisa alla tillkommande investeringar, bl.a. kopplat till tunnelbanans utbyggnad, i syfte att ge en heltäckande bild av verksamhetens behov av framtida investeringsutrymme och investeringarnas samlade konsekvenser för kostnadsutvecklingen.

Regionrevisorerna

2019-02-20

Diarienummer
RK 2019-0016

Trafiknämnden

Projektrapport 12/2018
Kostnaderna i kollektivtrafiken

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2019-02-20 att uppdra till kontoret att överlämna rapporten till trafiknämnden för yttrande senast 2019-06-30.

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

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

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

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Turid Stenhaugen
Ordförande

~~Kristina Brismark~~ Anette Carlstedt
sekreterare

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230x
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 25 B. Kommunikationer: se www.sl.se

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

2 Utgångspunkter för granskningen 3
2.1 Motiv till granskningen 3
2.2 Revisionsfråga 4
2.3 Avgränsning 4
2.4 Bedömningsgrunder 5
2.5 Metod 6

3 Den övergripande styrningen av kostnaderna i kollektivtrafiken 7
3.1 Övergripande ekonomiska mål och indikatorer 7
3.2 Resultatkrav 9
3.3 Möjligheterna till finansiering 9
3.4 Kostnadsutvecklingen 10
3.5 Krav på besparingar/effektivisering 11
3.6 Uppföljning 12
3.7 Investeringsbudgeten 13
3.8 Bedömning 16

4 Trafiknämndens övergripande styrning av kostnadsutvecklingen 17
4.1 Kostnadsutvecklingen 17
4.2 Effektiviseringsarbetet 18
4.3 Tioårsplanen 19
4.4 Utvecklingsplaner, genomförandeplan och investeringsprioritering 20
4.5 Bedömning 22

5 Kollektivtrafikens investeringar 23
5.1 Tillkommande investeringar inom trafikområdet 23
5.2 Risk för fördyringar utöver Stockholmsöverenskommelsen 28
5.3 Tillkommande investeringsbehov i befintlig tunnelbana 30
5.4 Underlag för enskilda investeringsbeslut 31
5.5 Uppföljning investeringsverksamheten 32
5.6 Bedömning 33

6 Trafikkostnader och övriga kostnader 34
6.1 Trafikkostnaderna 35
6.2 Styrningen av övriga kostnadsposter i kollektivtrafiken 41
6.3 Bedömning 47

Bilaga 1 Tillkommande investeringar i anslutning till den nya tunnelbanan 49

1 Slutsatser och rekommendationer

I fullmäktiges budget har sedan flera år framgått att kostnadsutvecklingstakten generellt behöver minska. Den årliga investeringsvolymen inom kollektivtrafiken har samtidigt ökat betydligt och utgör den största delen av regionens investeringsbudget, vilket kommer att påverka kostnaderna under lång tid framöver. Revisionen har därför granskat om trafiknämndens styrning säkerställer förutsättningar för prioriteringar, effektivisering och kontroll över den långsiktiga kostnadsutvecklingen i kollektivtrafiken.

Trafikkostnaderna är den största kostnadsposten i trafiknämndens verksamhet. Trafikavtalen för de olika trafikslagen är komplexa i sina avtalskonstruktioner och binder dessutom nämnden vanligtvis i ca tio år. Revisionen bedömer att det i nämndens arbete med avtal finns viktiga delar som saknas. Det gäller till exempel arbetet med scenarier som behöver redovisas som underlag för nämndens beslut eftersom trafikavtalen inrymmer osäkerhet i pris och resandeutveckling. Vidare rekommenderade revisionen redan 2016 trafiknämnden att systematiskt genomföra och dokumentera utvärderingar av ingångna avtal vad gäller bland annat kostnader och kvalitet, i syfte att öka möjligheten till ständigt förbättrade avtalskonstruktioner och villkor. Revisionen bedömer att nämnden i dagsläget inte har en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av trafikavtalen jämfört med de ursprungliga intentionerna i respektive avtal. Revisionen ser därför positivt på det utvecklingsarbete som trafikförvaltningen nu enligt uppgift har initierat för att vidareutveckla den löpande kostnadsanalysen av trafikavtal.

Även för övriga kostnadsposter, utöver trafikkostnaderna, noterar revisionen att nämndens löpande analys av kostnaderna behöver stärkas. Det gäller även den information om och bedömning av den långsiktiga kostnadsutvecklingen som lämnas till regionstyrelsen. Vidare är verksamhetens framtida kompetens- och resursbehov angeläget att analysera och redovisa samlat liksom vilken effektiviseringspotential som i praktiken finns i kostnadsposter som personal, konsulter och inköp utöver trafikavtalen. Revisionen rekommenderade 2016 trafiknämnden att stärka styrningen av den långsiktiga kostnadsutvecklingen och löpande efterfråga information om utvecklingen vilket revisionen bedömer fortfarande inte är åtgärdat.

Av revisionens granskning framgår att det saknas flera miljarder, för redan kända tillkommande investeringar med koppling till befintlig kollektivtrafik såväl som till utbyggnaden av nya tunnelbanan, vilka inte har tagits med i nämndens underlag till 2019 års budgetbeslut. Nämnden bör säkerställa att identifiering och bedömning av tekniska lösningar i samband med utbyggnaden av tunnelbanan kontinuerligt redovisas utifrån ett långsiktigt investerings- och driftperspektiv. Inom trafiknämndens verksamhet pågår även utredningar av andra specifika större investeringar som bara i vissa fall och då delvis framgår i budgetunderlaget. De större systemutredningar som initierats för tunnelbanan respektive pendeltåg kan dessutom komma att visa på ytterligare investeringsbehov. Revisionen bedömer att trafiknämnden bör säkerställa en kontinuerlig hanteringsordning för identifiering, bedömning och prioritering av

tillkommande investeringsbehov i syfte att ge fullmäktige en heltäckande bild av vilket framtida investeringsutrymme som dessa kräver.

Revisionen bedömer att det underhåll och de ersättningsinvesteringar som har budgeterats fortfarande inte genomförs enligt plan. Detta kan medföra risker för verksamheten. Revisionen har dessutom i tidigare granskningar framhållit att det råder en betydande osäkerhet kring det totala behovet av ersättningsinvesteringar i kollektivtrafiken. Revisionen rekommenderande 2016 trafiknämnden att i budgetarbetet analysera och tydliggöra nämndens ersättningsinvesteringsbehov såväl på kort som lång sikt. Även om det, som konstaterats i andra revisionsrapporter, pågår ett arbete inom förvaltningen med att öka förmågan att analysera och sammanställa behov av ersättningsinvesteringar, finns det enligt revisionens bedömning fortfarande ingen tydlighet i nämndens redovisning av behovens omfattning. Trafiknämnden behöver därför säkerställa att både underhåll och ersättningsinvesteringar prioriteras utifrån ett långsiktigt investerings- och driftperspektiv.

Som revisionen rekommenderade 2017 bör trafiknämnden utifrån sitt ansvar för verksamhetens inriktning, omfattning och en budget i balans aktivt ta del i det långsiktiga arbetet med prioriteringar. Nämnden tar exempelvis inte del av trafikförvaltningens analys av nämndens ekonomi ur ett tioårigt perspektiv där det framkommer att det ekonomiska resultatet för verksamheten i det längre tidsperspektivet riskerar att bli negativt. Nämnden tar inte heller del av analyserade alternativ för att åstadkomma en ekonomi i balans. Revisionen menar att det är allvarligt att nämnden inte tar del av underlag för den strategiska ekonomiska planeringen inom nämndens ansvarsområde. Detta trots att de investeringar som nämnden beslutar om har kostnadsmässiga konsekvenser som ligger bortom den planeringshorisont nämnden nu tar ställning till. Revisionen bedömer mot denna bakgrund att nämnden inte tar ansvar för att investeringsverksamheten sker inom ramen för en långsiktigt god ekonomisk hushållning.

Revisionen bedömer sammanfattningsvis att trafiknämnden inte har säkerställt förutsättningarna för prioritering, effektivisering och kontroll över den långsiktiga kostnadsutvecklingen i kollektivtrafiken.

Rekommendationer:

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

- Trafiknämnden bör redovisa och prioritera resursbehov för underhåll och ersättningsinvesteringar utifrån ett långsiktigt investerings- och driftperspektiv.[1]

[1] Rekommendationen ersätter tidigare rekommendation 984: ”Trafiknämnden bör i budgetarbetet analysera och tydliggöra nämndens reinvesteringsbehov såväl på kort som lång sikt.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Enligt SKL[2] har kostnaderna för kollektivtrafik ökat dubbelt så snabbt som kostnaderna för samtliga verksamheter i kommunsektorn under senare år. En viktig förklaring till de ökade kostnaderna är att utbudet av kollektivtrafik har blivit mer omfattande.

I fullmäktiges budget har sedan flera år framgått att kostnadsutvecklingstakten behöver minska, vilket ställer krav på prioriteringar, kostnadskontrollerande åtgärder samt effektivisering av verksamheten. Kostnadsutvecklingen i trafikavtalen och övriga kostnaders utveckling är av betydelse liksom styrningen av investeringsverksamheten. Den årliga investeringsvolymen inom kollektivtrafiken har ökat betydligt och utgör den största delen av regionens investeringsbudget, vilket kommer att påverka kostnaderna under lång tid framöver. Utbyggnaden av tunnelbanan efter Stockholmsförhandling[3] respektive Sverigeförhandling[4] i kombination med övrig planerad och indikerad investeringsverksamhet har ökat investeringsvolymerna för lång tid framöver med ökade kapital- och driftkostnader som följd. Revisionen har tidigare framfört kritik mot trafiknämndens styrning av större investeringsprogram. Risk finns att nuvarande styrning av kollektivtrafiken inte säkerställer en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling.

Revisionen har tidigare år genomfört granskningar av trafiknämnden med koppling till den långsiktiga kostnadsutvecklingen. Revisionen har konstaterat behov av utvecklingsarbete bland annat när det gäller kontrollen över kommande underhålls-/ersättningsinvesteringsbehov[5], beslutsunderlag gällande genomförandebeslut om investeringar[6] och formerna för övergripande prioriteringar[7]. Revisionen har vidare varit kritisk till nämndens analys av kostnadsutvecklingstakten så som den presenterats i årsrapporteringen. Vidare har revisionen påtalat vikten av att trafiknämnden efterfrågar information om den långsiktig kostnadsutvecklingstakten och kommunicerar en samlad bild av långsiktiga konsekvenser för kollektivtrafikens kostnadsutveckling. Revisionen ser en betydande risk i att denna typ av information fortfarande inte efterfrågas av trafiknämnden, och inte heller landstingsstyrelsen, utifrån nämndens ansvar för kollektivtrafikverksamheten respektive styrelsens ansvar för samordning och uppsikt.

---

[2] Sveriges kommuner och landsting
[3] Stockholmsförhandlingen resulterade i ett avtal i januari 2014, Stockholmsöverens-kommelsen, mellan staten, landstinget/regionen, Stockholms stad, Solna kommun, Järfälla kommun och Nacka kommun. Huvudavtalet avser tre nya tunnelbanelinjer och nybyggnation av 78 000 bostäder.
[4] Sverigeförhandlingen är ett initiativ från Sveriges regering för att bygga höghastighetsjärnväg i Sverige och få förbättrad kollektivtrafik och ökat bostadsbyggande i storstä-derna. Våren 2017 skrevs avtalet om dessa fyra storstadsåtgärder i Stockholm under.
[5] Landstingsrevisorerna årsrapport 2016 trafiknämnden
[6] Landstingsrevisorerna årsrapport 2014 trafiknämnden
[7] Landstingsrevisorerna årsrapport 2017 trafiknämnden

Den största kostnadsposten inom trafiknämndens verksamhet är trafikkostnaderna som avgörs i samband med upphandlingar. I 2018 års budget budgeteras trafikkostnaderna till 12,7 miljarder kronor vilket är 69 procent av verksamhetens kostnader. Trafikavtalen är komplexa och osäkerhet finns i trafikutvecklingen och det är väsentligt att nämnden har en tydligare bild innan beslut tas om avtal som löper över många år. Risk finns att kostnadspåverkan och långsiktiga effekter i trafikavtalen inte framgår i underlag och konsekvensanalyser inför beslut.

Syftet med granskningen är att bedöma om den övergripande ekonomistyrningen av kollektivtrafikverksamheten, inklusive beslutsunderlag och analyser, ger förutsättningar för prioritering, effektivisering och en långsiktig kostnadskontroll.

2.2 Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga:

Sker styrningen så att förutsättningar för prioriteringar, effektivisering och kontroll över den långsiktiga kostnadsutvecklingen i kollektivtrafiken säkerställs?

Delfrågor:

- Hur säkerställs en samlad kontroll över den framtida kostnadsutvecklingen för kollektivtrafiken?
- Hur säkerställs att styrning och uppföljning av investeringar och dess kostnadskonsekvenser sker mot en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling?
- Hur säkerställs att kostnadspåverkan och långsiktiga effekter framgår i underlag och konsekvensanalyser inför beslut?

2.3 Avgränsning

Granskningen fokuserar på trafiknämndens ansvar. Granskningen berör även landstings-/regionstyrelsens övergripande styrning och uppsikt. Granskningen av landstings-/regionstyrelsens ansvar för uppsikten och god ekonomisk hushållning kopplat framförallt till investeringsvolymerna framgår i revisionens projekt 13/2018 God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer. Övriga iakttagelser gällande landstings-/regionstyrelsens ansvar kommer att hanteras i bedömningarna i revisionens årsrapport för landstingsstyrelsen 2018.

Granskningen omfattar styrning av kostnadsutvecklingstakten på en övergripande nivå. Tidigare iakttagelser och rekommendationer som rör olika typer av kostnader kommer att beröras kortfattat. Granskning av processen för att ta fram enskilda beslutsunderlag och deras utformning avgränsas till granskning av trafikavtal.

Granskningen omfattar även styrning och kontroll över investeringsutvecklingen då investeringarna i det längre tidsperspektivet är av avgörande betydelse för kostnadsutvecklingen (till exempel när det gäller tillkommande driftkostnader, avskrivningar och räntekostnader).

Kollektivtrafiklagen påverkar regionens dimensionering av kollektivtrafiken genom bestämmelserna gällande beslut om Allmän trafikplikt. Dessa beslut innebär att landstinget tar på sig kostnader för kollektivtrafik istället för att trafiken sköts på

kommersiell grund. Nämndens beslut om allmän trafikplikt ingår som en del av processen inför nya trafikavtal men har inte ingått i denna granskning.

2.4 Bedömningsgrunder

Den övergripande revisionsfrågan fokuserar på ansvar för en god ekonomisk hushållning över tid utifrån följande bedömningsgrunder:

- **Kommunallagen**
  Nämndernas ansvar
  Nämnderna ska enligt kommunallagen (6 kap, 6 §) se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
  Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

  Enligt kommunallagen (6 kap 38 §) får beslutanderätten inte delegeras när det gäller ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

- **Trafiknämndens ansvar enl. reglementet**
  Av reglementet för trafiknämnden från maj 2018, (LS 201410 – 1211 m.fl.) framgår av § 41 att det åligger nämnden att företräda landstinget i frågor om investeringar i och förvärv av anläggningar, fast- och lös egendom för kollektivtrafiken samt för särskilt ordnade transporter (färdtjänst.)

- **Budget 2018**
  Av mål och budget 2018, (LS 2017 – 0452) framkommer att investerande nämnder har ett stort ansvar för landstingets långsiktiga ekonomi och behöver prioritera så att endast nödvändiga investeringar genomförs och att dessa genomförs så effektivt som möjligt. Vidare framkommer att det behövs en stram styrning för att hålla tillbaka investeringsutgifterna.

  I de senaste årens budgetar framkommer att landstinget behöver begränsa den underliggande kostnadsökningstakten för att klara av de framtida investeringsrelaterade kostnaderna.

- **Landstingets investeringsstrategi (LS 1308-1033, LS 1407-0854)**
  Investeringsstrategin upphävdes av fullmäktige i december 2018 genom fullmäktiges budgetbeslut för 2019. Det nya regelverket för investeringar ingår som en del av budgeten för 2019. Eftersom strategin har varit gällande under i princip hela 2018 används den dock som bedömningsgrund för verksamheten under 2018. I denna granskning är det framförallt strategins reglering av prioriteringsarbetet för investeringsverksamheten som används som bedömningsgrund. Revisionen noterar att det nya regelverket i budgeten för 2019 inte innehåller några beskrivningar av prioriteringsarbetet.

- **Policy inköp (LS 2017–1197)**
  Regionen har en ny inköpspolicy som trädde i kraft 2018-05-08. Inköpspolicyn[8] anger bl.a. att vid inköp som har stor verksamhetspåverkan och/eller stor ekonomisk påverkan på den upphandlade myndighetens budget ska upphandling alltid föregås av strategisk analys och planering där bl.a. potential till effektivisering ska ingå. Ersättningsmodell ska analyseras ur ett totalkostnadsperspektiv och en förkalkyl ska upprättas som grund för beslut om att inleda upphandling. Policyn anger vidare att förkalkyler, skuggkalkyler samt efterkalkyler ska tas fram och användas som ett verktyg i den strategiska planeringen i hela inköpsprocessen för att säkerställa ekonomin i inköpet ur ett totalkostnadsperspektiv.

- **Svenska och internationella riktlinjer och vägledningar för konsekvensutredningar har använts som exempel på god praxis i granskning av konsekvensanalyser kopplat till trafikupphandlingar**
  - *Regeringskansliet, 2009. Konsekvensutredning vid regelgivning – en vägledning.*
  - *Näringsdepartementet 2008-06-13. Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet.*
  - *Ds 1997:1. Propositionshandboken.*
  - *Ds 2000:1. Kommittéhandboken.*
  - *ESV, 2015:19. Vägledning: Att tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning.*
  - *Europeiska kommissionen. 2017. Better regulation Guidelines. https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en. Nedladdning 2017-11-15.*
  - *Europeiska kommissionen, 2017. Guidelines on Impact Assessment. https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en. Nedladdning 2017-11-15.*

  Se vidare avsnitt 6.1.1.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer inom trafikförvaltningen samt dokumentstudier. Granskningen av trafikavtal har utgått från studier och beslutsunderlag för de tre senaste större trafikavtalen, (Pendeltåg (E24) samt bussavtalen E31 (Vallentuna-Sigtuna-Upplands Väsby) och E32 (Ekerö,). För analys av avtalsuppföljningen har även avtalen E19 (buss), E20 (buss plus lokalbanor) och E22 (buss) använts i granskningen. För granskningen av olika kostnadskomponenter har räkenskapsmaterial inhämtats. Revisionen har också tagit del av trafikförvaltningens interna arbetsmaterial gällande den 10-åriga resultatutvecklingen.

[8] Här refereras endast ett urval av policyns krav som direkt eller indirekt har koppling till kostnadsutvecklingen i kollektivtrafiken.

Granskningen har genomförts av Kristina Brismark (projektledare) vid revisionskontoret och av Johan Blomberg och Christin Huring när det gäller investeringar kopplat till nya tunnelbanan (i avsnitt 5 samt bilaga 1). Konsulter från PwC, Samir Sandberg, Henrik Berggren och Emelie Värja, har bidragit till granskningen av *Trafiknämndens övergripande styrning av kostnadsutvecklingen* (avsnitt 4) samt *Trafikkostnader och* övriga *kostnader* (avsnitt 6).

3 Den övergripande styrningen av kostnaderna i kollektivtrafiken

Landstingsfullmäktige styr trafiknämndens verksamhet genom budget, policyer och andra beslut. I detta avsnitt görs en genomgång av viktiga delar i den ekonomiska styrningen.

3.1 Övergripande ekonomiska mål och indikatorer

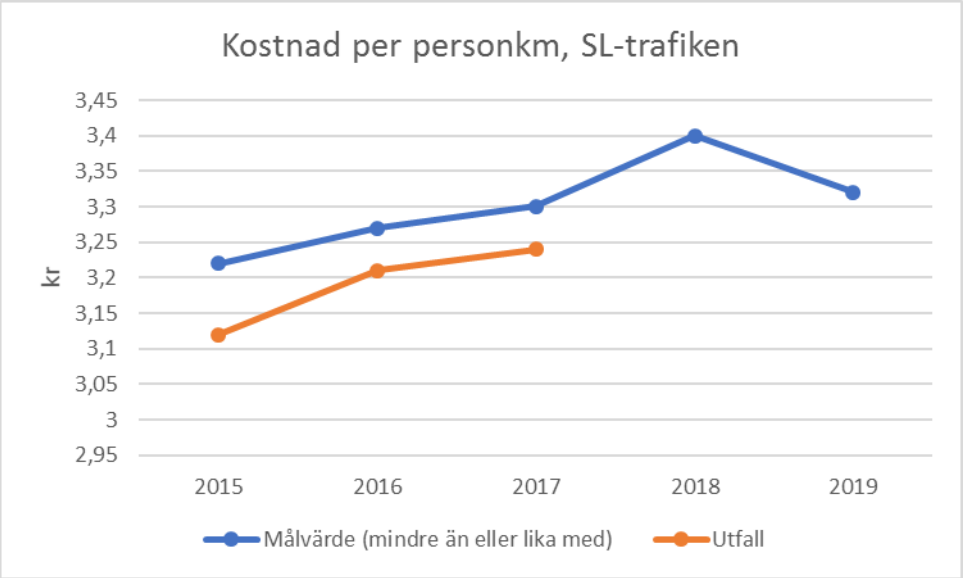
3.1.1 Övergripande ekonomiska mål

Fullmäktige har i budget 2018 fastställt det övergripande målet Långsiktigt hållbar ekonomi med de nedbrutna målen Ett resultat i balans, Självfinansiering av drift och ersättningsinvesteringar samt Hållbar investeringsutveckling. Dessa mål gäller för alla verksamheter, men är inte nedbrutna för exempelvis kollektivtrafiken eller andra nämnder och bolag. Endast resultatkrav definieras för respektive nämnd och bolag (se vidare avsnitt 3.2). För att följa upp de ekonomiska målen, där vissa är under utveckling, används olika indikatorer.

I fullmäktiges budget för 2019 kvarstår i huvudsak målmodellen. Ett antal mål med koppling till kostnader och effektivitet har förändrats och tillförts, t.ex. ”skattepengar ska frigöras till kärnverksamhet”. Det är ännu oklart hur detta och liknande mål kommer att påverka styrningen av nämnderna/bolagen. Regionstyrelsen har fått i uppdrag att föreslå indikatorer och målvärden för de nya mål som beslutats.

För kollektivtrafiken har fullmäktige sedan flera år fastställt ett övergripande mål: Attraktiv kollektivtrafik i ett hållbart transportsystem. Till detta finns fyra nedbrutna mål som alla på olika sätt kopplar till styrningen av kostnaderna i kollektivtrafiken. Delmålet ”Effektiva resor” är det delmål som närmast är kopplat till krav på kostnadskontroll i kollektivtrafiken. Indikatorn Kostnad per personkilometer[9] har en direkt koppling till styrningen av kostnaderna i kollektivtrafiken. Mål och utfall under de senaste åren har utvecklats enligt följande:

[9] Är definierat för SL-trafiken, dvs kollektivtrafik på land.



Enligt fullmäktiges budget är målvärdet för kostnaden per personkilometer att utfallet ska vara lägre än eller lika med målvärdet. Revisionen konstaterar att utfallet de senaste åren har legat under målvärdet.

Revisionen konstaterar att landstingsstyrelsen i anvisningar inför underlag till budgetarbetet vare sig har lämnat några direktiv kring förväntad ambitionsnivå utifrån ett kostnadsstyrningsperspektiv eller efterfrågat någon motivering från nämnderna gällande nämndens förslag till målvärde. Landstingsstyrelsens har inte heller efterfrågat motivering till valt målvärde. Det framgår därför inte vilken ambitionsnivå gällande styrning av trafikkostnaderna som ligger i de beslutade målvärdena. Det framgår inte heller om målvärdena tar speciella hänsyn till eventuella kända faktorer av mer engångskaraktär gällande det kommande verksamhetsåret, t.ex. omfattande trafikavstängningar som skulle kunna föranleda tillfälligt högre kostnader för ersättningstrafik. Revisionen har i de senaste årens del- respektive årsrapporter till trafiknämnden konstaterat att det därmed saknas motivering eller förklaring till hur målvärdena för indikatorer har satts i underlag till nämndens budget. Revisionen har även påpekat till landstingsstyrelsen att det är väsentligt att landstingsstyrelsen i beredningen av budgetärendet till fullmäktige gör en egen bedömning av hur verksamheterna ska styras och precisera vilka målvärden som ska uppnås. För att tydliggöra föreslagna måvärden bör dessa kommenteras utifrån vald ambitionsnivå och möjligheten att långsiktigt uppnå de övergripande målen.[10]

Externa jämförelser

Via olika typer av statistik och nyckeltal kan regionens kollektivtrafikverksamhet jämföras med andra regioners vilket kan vara en viktig metod för att analysera kostnadseffektivitet och hitta förbättringspotential. Exempel på sådana mått och nyckeltal är nettokostnad per invånare, nettokostnad per utbudskilometer (även per sitt-

[10] Landstingsrevisorerna årsrapport 2017 Landstingsstyrelsen

platskilometer). Verksamheten kan också analyseras med olika typer av produktionsmått som beläggningsgrad och tillgänglighet. Slutligen kan kostnader och produktion ställas mot olika typer av nöjdhetsmätning. [11]

Det är ofta svårt att göra korrekta jämförelser beroende på mätproblem och att det också i flera fall saknas grundvärden för Region Stockholm. Regionstyrelsen redovisar inte några jämförelser med andra regioner inom ramen för målstyrningen eller i andra sammanhang.

3.2 Resultatkrav

Trafiknämndens verksamhet styrs, liksom övriga nämnder och bolag, utifrån resultatkrav. Resultatkravet för trafiknämnden[12] har successivt ökat från budget 2016 (0 mnkr) till budget 2019 (400 mnkr). Det har inte framgått av landstingsstyrelsens underlag hur det ökade resultatkravet för trafiknämnden har beretts och vilken roll det har i den ekonomiska styrningen av trafiken. Revisionen har tidigare lämnat en rekommendation om att landstingsstyrelsen bör tydliggöra utifrån vilka grunder och principer nämnders och styrelsers resultatkrav fastställs[13]. I fullmäktiges budget för 2019 anges generella principer för resultatkrav. När det gäller resultatkravet för trafiknämndens verksamhet 2019 framgår dock inte vilken av dessa generella principer som varit utgångspunkten för fastställande av trafiknämndens resultatkrav. Rekommendationen till landstingsstyrelsen om att tydliggöra bl.a. trafiknämndens resultatkrav kvarstår därmed.

3.3 Möjligheterna till finansiering

Kollektivtrafiken finansieras dels genom skatter (anslag), dels genom biljettintäkter. Ur ett långsiktigt planeringsperspektiv är skattefinansieringsgraden för kollektivtrafiken viktig. I Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län[14] anges att ”ambitionen är att skattesubventioneringsgraden ska vara omkring 50 procent”. Revisionen konstaterar att skattefinansieringsgraden inte omnämns i något annat övergripande styrande dokument, som t.ex. landstingets Riktlinjer för God ekonomisk hushållning[15]. I fullmäktiges budget 2018 beskrivs den tidigare överenskommelsen om kollektivtrafikens finansiering som reglerar att taxan i kollektivtrafiken justeras med 3,3 procent årligen år 2018 respektive 2019 och att skattefinansieringen ökar med minst lika mycket som biljettpriset.

Behovet av en långsiktighet gällande biljettintäkterna har lyfts fram under mandatperioden. I fullmäktiges budget för 2019 framgår att balansen mellan biljettintäkter och skattesubvention ska bibehållas under mandatperioden. Trafiknämndens kan påverka biljettintäkterna genom indrivningen av intäkterna och genom att nämnden lämnar förslag till taxans utformning och nivån på taxan som sedan beslutas i fullmäktige. Enligt fullmäktiges budget 2019 ska trafiknämnden under 2019 genomföra

[11] Se exempelvis Sveriges kommuner och landsting samt Trafikanalys
[12] Resultatkraven fastställs för trafiknämnden, SL och WÅAB var för sig, men här återges det sammanlagda resultatkravet på trafikorganisationen.
[13] Landstingsrevisorerna delrapport 2017 Landstingsstyrelsen, rekommendation nr 1083
[14] LS 2017-0540
[15] LS 2015-0039

en utredning om indexering av SL-taxan. I övrigt finns inget beslut om hur intäktsutvecklingen ska hanteras framåt.

Behovet av biljettprisökning, om skattefinansieringsgraden ska bibehållas, är beroende av den långsiktiga kostnadsutvecklingen som i sin tur är starkt beroende av investeringsverksamheten men också utfallet av olika avtalskonstruktioner i trafikupphandlingarna. Utfallet av biljettprisökningar är i sin tur beroende av bl.a. biljettsystemets utformning och hur medborgarna av olika anledningar väljer att resa. Revisionen konstaterar att regionstyrelsen inte inhämtar, och inte heller redovisar, några scenario- eller känslighetsanalyser som visar exempel på vilka behov av anslagsökning respektive biljettprisökningar som kan finnas utifrån olika antaganden om kostnadsutvecklingen och möjligheterna att finansiera via biljettsystemet.

3.4 Kostnadsutvecklingen

Landstingsstyrelsens förvaltning har en modell för analys av den ekonomiska utvecklingen på lång sikt (10 år). Modellen utgår från antaganden på en övergripande nivå och inte från underlag hämtade från de enskilda verksamheterna. Enligt modellen, som granskats av revisionen 2016[16], finns ett långsiktigt kostnadsökningsutrymme på 3,3 procent. Enligt avstämning med landstingsstyrelsens förvaltning i samband med innevarande granskning har inga förändringar gjorts i modellen.

Revisionen konstaterade redan 2016[17] att fullmäktiges budget under flera år i löptexten framhållit vikten av att kostnadsökningstakten behöver brytas för landstingets verksamheter. Detta har inte formaliserats i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och inte heller i budgetens finansiella mål. Sedan 2013 har landstingsstyrelsen ett uppdrag från fullmäktige att genomföra en översyn av befintliga ekonomistyrningsbeslut med målet att utarbeta en samlad ekonomistyrningsstrategi. Revisionen konstaterade i en granskning 2016 att detta inte fanns på plats[18], en iakttagelse som fortfarande kvarstår.

Liksom för 2017 behöver landstinget enligt fullmäktiges budget för 2018 begränsa den underliggande kostnadsökningstakten till 3,3 procent. Vidare uttrycks i budgeten att om landstinget misslyckas med detta riskerar resultatet att utvecklas kraftigt negativt. De ekonomiska förutsättningarna ställer enligt budgeten höga krav på en effektiv ledning, styrning och uppföljning och effektiviseringar måste ske i hela landstinget för att leverera uppdragen inom givna ekonomiska ramar.

Det framgår inte av landstingsstyrelsens beredning inför budget 2019 om och i så fall hur det tidigare framräknade kostnadsökningsutrymmet om 3,3 procent påverkas av att investeringsbudgeten under flera år har tillförts ytterligare investeringar jämfört med tidigare investeringsplaner (se vidare avsnitt 5 om tillkommande investeringar i kollektivtrafiken). I fullmäktiges budget 2019 behandlas taket om 3,3 procent för kostnadsutvecklingen i huvudsak i avsnittet för trafiknämnden. Där ange att nämnden ska bedriva ett kontinuerligt arbete med att effektivisera avtal och verksamheten

[16] Landstingsrevisorerna 9/2016, Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning
[17] Landstingsrevisorerna 9/2016, Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning
[18] Landstingsrevisorerna 9/2016, Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning

så att kostnaderna hålls nere för att verksamhetens kostnader på sikt inte ska överstiga fullmäktiges krav på maximalt 3,3 procent. I detta avsnitt preciseras i texten att med begreppet kostnader avses kostnaderna *exklusive kostnader för tillkommande driftsatta investeringar*. Någon ytterligare precisering hur detta i praktiken ska hanteras i budget och uppföljningar har inte presenterats av regionstyrelsen.

Landstingsstyrelsens förvaltnings anvisningar inför budgetarbetet 2019 innehöll inga anvisningar om redovisning av förväntad kostnadsutveckling eller direktiv gällande kostnadsökningstakten. Anvisningarna angav att en beskrivning skulle göras av faktorer som kommer att ha störst påverkan på verksamhetens utveckling, t.ex. prisindex, demografisk utveckling och förändrade behov.

Revisionen noterar att trafiknämnden i sitt underlag till landstingsstyrelsens förvaltning inför budget 2019 anger att verksamhetskostnaderna ökar med i genomsnitt 2 procent per år, medan kapitalkostnaderna i genomsnitt ökar med närmare 6 procent per år. Det framgår inte av nämndens underlag vilken tidsperiod detta gäller men enligt förvaltningen avser beskrivningen genomsnittet mellan åren 2019-2022.

Någon annan information om förväntad kostnadsutvecklingen på kort respektive lång sikt i kollektivtrafiken hämtas inte in av landstingsstyrelsens förvaltning via den formella styrningen. Granskningen visar dock att trafikförvaltningens ledning i den löpande dialogen med tjänstemän i landstingsstyrelsens förvaltning lämnar information om trafikförvaltningens egna beräkningar av den långsiktiga kostnadsutvecklingen (se vidare avsnitt 4.2).

3.5 Krav på besparingar/effektivisering

Enligt fullmäktiges budget för 2019 måste trafiknämnden vidmakthålla och utveckla såväl produktivitet som effektivitet i verksamheten. Vidare finns, som framgått av avsnittet ovan, skrivningar om ett kontinuerligt arbete med att effektivisera avtal och verksamhet så att kostnader hålls nere samtidigt som kollektivtrafiken kan vidmakthålla kvaliteten. Några ytterligare preciseringar från regionstyrelsen gällande effektivisering inom trafiknämnden har inte gjorts. Även fullmäktiges budgetar för tidigare år har innehållit generella skrivningar om behov av effektivisering.

I januari 2017 beslutade landstingsstyrelsen i ärendet Effektiv ledning, styrning och uppföljning[19] om ett antal uppdrag till landstingsdirektören. Ett av dessa uppdrag var att genomföra en översyn av arbetsuppgifter och dimensionering av centrala förvaltningar inom landstinget för en tydlig, effektiv styrning, ledning och uppföljning. Målet anges vara en minskad administrativ överbyggnad och sänkta kostnader för byråkrati. I fortsättningen har arbetet med dessa uppdrag benämnts ”Effektivare landsting”.

Av anvisningarna gällande budgetunderlag inför regionens mål och budget 2019 framgår att nämnderna ska kommentera väsentliga avvikelser i förhållande till de ekonomiska förutsättningarna som fullmäktige beslutat om för planåren 2019–2021. Om avvikelserna innebär ökade utgifter för regionen ska nämnden/bolagsstyrelsen

[19] LS 2017-0180

redovisa hur detta ska finansieras samt beskriva konsekvenserna. Nämnd/bolagsstyrelse ska också redogöra för planerade åtgärder med anledning av Effektivare landsting och i vilken utsträckning som dessa åtgärder leder till lägre administrativa kostnader.

Trafiknämnden anger i sitt underlag för budget 2019 att trafikförvaltningen sedan tidigare påbörjat ett arbete med att effektivisera verksamheten. Nämnden anger att förvaltningen utifrån mål i budget, och direktiv från landstingsdirektören, har definierat de viktigaste insatserna för att bidra till ett effektivare landsting. Enligt underlaget är ett generellt, systematiskt arbete med god ekonomisk hushållning en självklar utgångspunkt i trafikförvaltningens arbete. Därtill kommer insatser inom framför allt tre av verksamhetens prioriterade utvecklingsområdena; inköp- och upphandling, investeringsstyrning samt kompetensförsörjning enligt nämnden att resultera i bidrag till regionens effektiviseringsarbete.

Nämnden har inte avkrävts någon redovisning av besparings-/effektiviseringspotentialen, möjligheter och risker i effektiviseringsarbetet eller tidplan för arbetet med effektiviseringar. (Se även avsnitt 6.2.)

3.6 Uppföljning

Landstingsstyrelsen och dess förvaltning har inte efterfrågat någon uppföljning eller analys av trafiknämndens arbete med besparingar och effektivisering utifrån de besparings-/effektiviseringsmöjligheter som övergripande har lyfts fram i nämndens budgetunderlag, t.ex. vad gäller inköpsverksamheten. Inte heller via uppföljningen av trafiknämndens verksamhet preciseras därmed vilken besparingspotential som nämnden anser finns i dessa åtgärder och i vilken takt de genomförs. I den löpande månadsrapporteringen under 2018 anger trafiknämnden att nämndens verksamhetsområden gick in i år 2018 med en budget i balans och att senaste årsprognos indikerar en ekonomi i balans. Nämnden anger att med anledning av detta finns inga åtgärdsprogram utöver löpande effektiviseringsarbete. Någon precisering av detta löpande effektiviseringsarbete görs inte och efterfrågas inte heller av landstingsstyrelsens förvaltning.

Revisionen har både 2016 och 2017 framhållit att kostnadsutvecklingen, och även nämndens ekonomiska resultat, är svårbedömt utifrån nämndens resultaträkning där flera anledningar lyfts fram. En sådan anledning är vissa ”resultatneutrala” intäkter och kostnader (framförallt direkt vidarefakturering av vissa kostnader) som finns i nämndens redovisning och som varierar från år till år och därmed stör kostnadsuppföljningen. En annan anledning som revisionen har pekat på är att de totala kostnaderna innehåller flera större poster av engångskaraktär. Revisionen har också poängterat att olika typer av störningar och problem i trafiken har inneburit att trafikentreprenörer inte levererat enligt plan vilket i flera fall inneburit lägre driftkostnader och lägre kostnader för incitament samtidigt som erhållna viten reducerar kostnaderna ytterligare. Här finns ingen tydlig analys av i vilken mån detta bidrar till att resultatkravet nås.

Enligt landstingsstyrelsens förvaltnings anvisningar har kostnadsutvecklingen i uppföljningen enbart bedömts ur ett-årsperspektiv och det har inte funnits några anvisningar gällande analys och kommentarer av hur olika störande poster påverkar bilden av kostnadsutvecklingen (för trafikförvaltningens interna hantering av detta, se avsnitt 4). Som revisionen konstaterat i flera rapporter avkrävs inte heller nämnderna någon mer utförlig analys av utfallet på indikatorerna. Enligt trafikförvaltningen redovisas indikatorn Kostnad per personkilometer, exklusive jämförelsestörande poster. Anvisningarna från landstingsstyrelsens förvaltning har tidigare haft en bilaga i årsbokslutet för beräkningen men den har enligt uppgift utgått sedan ett år tillbaka. Trafikförvaltningen har fortsatta använda tidigare metod för beräkning.

3.7 Investeringsbudgeten

Trafiknämndens investeringsverksamhet är omfattande och har ur ett långsiktigt perspektiv en avgörande betydelse för kostnadsutvecklingen inom kollektivtrafiken, vilket också framhålls i bland annat fullmäktiges budget. Inom ramen för landstingsstyrelsens förvaltnings beredning av kommande års budget inhämtar förvaltningen förslag från nämnderna om investeringsplaneringen.

Fullmäktige fastställde en investeringsstrategi för landstinget2014 [20]. Enligt strategin krävs en tydlig investeringsprocess med en tydlig prioriteringsordning och en utvecklad dialog mellan olika parter för att hantera investeringsbehovet inom den finansiella ram som finns att tillgå. Investeringsstrategin beskriver dels investeringsprocessen, dels landstingets prioriteringsmodell och ska säkerställa att dialog äger rum och att nödvändiga prioriteringar görs.

Fullmäktige har i december 2018 genom budgetbeslutet för 2019 upphävt investeringsstrategin och samtidigt godkänt Styrande principer för Region Stockholms investeringar inför 2019 vilka ligger som ett avsnitt i budgeten för 2019. Regionstyrelsen har fått i uppdrag att besluta om riktlinjer för investeringar. Reglering av arbetet med prioriteringar ingår inte i de principer som beslutats av fullmäktige. Det är därmed oklart om arbetet med prioritering är tänkt att hanteras på annat sätt än enligt den gamla investeringsstrategin.

3.7.1 Prioriteringsmodellen

Prioriteringsmodellen innehåller tre steg där det första innebär att investeringsobjekt delas upp i *områden*, bl.a. området trafik, *grupperna* infrastruktur respektive övrigt samt *investeringstyperna* strategiska investeringar, ersättningsinvesteringar respektive rationaliseringsinvesteringar. Prioriteringar ska sedan göras i varje område/grupp/typ var för sig. För steg 2 finns definierade prioriteringskriterier som ska användas för bedömning av varje objekt. I steg 3 ska sedan objekten ställas mot varandra utifrån ovannämnda kriterier. Ambitionen är enligt investeringsstrategin att göra en enkel prioritering, men exakt tillvägagångssätt för prioriteringen i steg 3 anges inte utan bara en exemplifierande modell.

[20] LS 1308-1033, LS 1407-0854

Enligt investeringsstrategin ska prioriteringsmodellen användas i dialog och rangordning. Prioritering ska ske inom landstingets beräknade investeringsutrymme. Landstingsstyrelsen har givits i uppdrag av landstingsfullmäktige att genomföra fortlöpande analyser av investeringsutrymmet och vidta nödvändiga åtgärder. Enligt investeringsstrategin beslutar fullmäktige i budgeten om årliga ramar för investeringsutrymmet som respektive styrelse, nämnd och bolagsstyrelse ska prioritera inom.

3.7.2 Investeringsplanen

Investeringsplanen är en årlig plan som utarbetas i samband med budgetprocessen. Investeringsplanen har enligt det landstingsgemensamma regelverket[21] en tidshorisont på 10 år, vilket innebär att den senaste planen omfattar åren 2019–2028.

Budgetprocessen för kollektivtrafikens investeringar har utgått från en preliminär investeringsplan som tagit fram av trafiknämnden till landstingsstyrelsens förvaltning. I budgetprocessen för 2018 skedde detta i två steg med möjlighet för trafiknämnden att yttra sig över ett förslag som landstingsstyrelsens förvaltning tagit fram utifrån ett första underlag från trafikförvaltningen. I budgetprocessen för 2019 fanns inget underlag för yttrande utan trafiknämndens förslag gick direkt in i slutberedning inför förslag till fullmäktige. Den övergripande budgetprocessen för investeringar avslutas med att fullmäktige fastställer investeringsbudget och plan.

Landstingsstyrelsens förvaltning gav i december 2017 anvisningar gällande nämnders och bolagsstyrelsers förslag till investeringsplan för 2019. I anvisningarna klargörs att nämndens sammanställning över årliga investeringsutgifterna för 2019 och framåt ska vara i överensstämmelse med fullmäktige beslut i 2018 års budget. Själva investeringsplanen har en kolumn *prioritet nya objekt*. Denna kolumn kommenteras inte i anvisningarna och det är oklart hur det kopplar till investeringsstrategins prioriteringsmodell. Av själva mallen för investeringsplanen framgår att bedömningen ska ske utifrån hur viktigt objektet är i relation till andra objekt, hur brådskande det är att genomföra objektet samt hur väl det uppfyller politiska huvudmål. Enligt anvisningarna ska specificerade objekt i investeringsplanen kompletteras med bl.a. en riskanalys gällande osäkerhet i investeringsplanen samt ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser av detta.

Revisionen konstaterar att trafiknämnden i huvudsak har redovisat en investeringsplan enligt landstingsstyrelsens anvisningar. För prioriteringsarbetet innebär det att prioriteringskolumnen är ifylld men att det saknas kommentarer om hur prioriteringen är gjord och vad den innebär ur trafiknämndens perspektiv (se avsnitt 4 och 5).

Granskningen visar att landstingsstyrelsen i sin beredning av underlag för enskilda investeringsbeslut inte gör någon hänvisning till hur objektet har prioriterats i det övergripande budgetbeslutet för kollektivtrafikinvesteringar.

[21] Fram t.o.m. budgetarbetet inför 2019. Några anvisningar för budgetarbetet inför 2020 finns ännu inte framtagna.

3.7.3 Direktiv i budgetprocessen

I landstingsdirektörens planeringsunderlag för budgetprocessen 2018 fanns förslag från landstingsstyrelsens förvaltning att minska budgeten för ospecificerade objekt kopplade till reinvesteringar med totalt 2,7 miljarder från 2022 och efterföljande år till och med 2027. På detta svarade trafiknämnden att den föreslagna reduceringen inom området reinvestering inom infrastrukturen inte bara innebär att den senast införda infrastrukturens reinvesteringsplanering måste senareläggas utan också att befintlig infrastrukturs reinvesteringsplanering måste omplaneras. Nämnden framhöll att en förändring i reinvesteringsmedel kan komma att få långtgående konsekvenser i infrastrukturens förmåga. I fullmäktige budget kvarstår de investeringsmedel som trafiknämnden ursprungligen önskat.

I anvisningarna för budgetunderlag inför budget 2019 anger landstingsstyrelsens förvaltning att ”ersättningsinvesteringar ska säkerställas i slutet av planperioden vilket innebär att det inte är möjligt att flytta investeringsmedel från slutet till början av perioden". Det framgår av intervjuer att anvisningen är otydlig och att nämnden inte vidtagit någon särskild åtgärd med anledning av detta. Revisionen konstaterar också att nya objekt gällande ersättningsinvesteringar inom kollektivtrafiken har tillförts inför 2019 (se avsnitt 5) utan kommentarer från nämndens sida. Inte heller landstingsstyrelsen har kommenterat detta.

3.7.4 Förändringar i investeringsplanen

Revisionen har i tidigare granskning av trafiknämndens investeringsrapportering pekat på att informationen om eventuella förändringar i pågående program och projekt är knapphändig. De är i huvudsak inriktad på det ett-åriga budgetperspektivet. Vidare är det inte transparent vilka program/projekt som kommenteras och vilka som inte kommenteras[22]. Revisionen konstaterar att det i landstingsstyrelsens anvisningar för investeringsplanen 2019 fortfarande saknas anvisningar för hur förändringar och risker ska tydliggöras. Trafiknämnden har inte heller avkrävts förtydliganden där detta skulle behövas för att skapa transparens (se avsnitt 5).

Landstingsstyrelsen har i sitt underlag till fullmäktiges budgetbeslut 2018 lyft fram information om några kommande investeringsbeslut men det utgör inte en heltäckande beskrivning av förändringar i investeringsplanen mellan 2017 och 2018. Underlaget till budgetbeslut 2019 innehåller inga preciseringar gällande enskilda objekt utan enbart ett mer övergripande resonemang med några exemplifieringar utan ekonomisk precisering. Här har alltså landstingsstyrelsen ytterligare skalat bort information om förändringar i investeringsplanen mellan åren.

3.7.5 Investeringsstyrningens ett-åriga perspektiv

I samband med tidigare granskning av regionens investeringsstyrning har revisionen kommenterat styrelsens ett-åriga styrmodell för investeringsplanering. Revisionen har här lämnat rekommendation både till landstingsstyrelsens förvaltning och trafik-

[22] Landstingsrevisorerna årsrapport 2016 trafiknämnden

förvaltningens ledning att i samarbete analysera effekterna av den nuvarande styrningen av investeringar med stora variationer i upparbetningsgraden för enskilda projekt[23].

I den nu genomförda granskningen framkommer att styrelsen i sina anvisningar för investeringsplanen lyfter fram att nämnder och bolagsstyrelser ska planera investeringsbudgeten för det kommande budgetåret utifrån total nivå enligt planen i föregående års budget. Som framkommit i revisionens tidigare granskning har trafiknämnden många stora fleråriga investeringsprojekt som i sin genomförandeplanering påverkas av en mängd omvärldsfaktorer, exempelvis kommunernas planprocesser och överklaganden av upphandlingar samt behov av samplanering med närliggande projekt. Dessa risker kan påverkas genom planering inom investeringsprojekten, men inte helt reduceras. Det framgår av intervjuer att landstingsstyrelsens ettåriga perspektiv i uppföljningen även innebär att trafikförvaltningen får lägga omfattande resurser och tid i budgetarbetet kopplat till investeringarna för att så långt som möjligt planera utifrån de årliga budget- och planbeloppen i investeringsplanen.

3.8 Bedömning

Landstings-/regionstyrelsen har dels en beredande roll i budgetprocessen för att tydliggöra förutsättningarna för fullmäktiges ekonomiska styrning av verksamheten på kort och lång sikt, dels ett uppdrag att leda och samordna förvaltningen av landstingets/regionens angelägenheter. Styrelsen ska också följa de frågor som kan inverka på landstingets/regionens utveckling och ekonomiska ställning. Revisionen bedömer att landstingsstyrelsen, när det gäller kostnaderna i kollektivtrafiken, under 2018 inte fullt ut har levt upp till dessa två roller. Utifrån sitt övergripande uppdrag enligt kommunallagen och reglementet har landstingsstyrelsen därmed inte säkerställt en samlad kontroll över den framtida kostnadsutvecklingen inom kollektivtrafiken.

Enligt revisionens bedömning är befintlig målstyrning svag gällande styrningen av kostnadsutvecklingen för kollektivtrafiken. Det finns egentligen bara en indikator som direkt kopplar till kostnadsutvecklingen och det är oklart mot vilken bakgrund och med vilken ambitionsnivå målvärdet för denna indikator har tagits fram i budgetprocessen.

Det är på motsvarande sätt oklart hur nivån på trafiknämndens (inklusive SL:s och WÅAB:s) resultatkrav har tagits fram och vilken roll resultatkraven har i styrningen av trafiknämnden, dvs. vad som ska uppnås med förändrade resultatkrav. Revisionen bedömer att tidigare lämnad rekommendation om vikten av att landstingsstyrelsen tydliggör grunder och principer för nämnders och styrelsers resultatkrav kvarstår, åtminstone när det gäller kollektivtrafiken.

Revisionen konstaterar att behovet av effektivisering av verksamheten poängteras i många olika sammanhang. Samtidigt bedömer revisionen att regionstyrelsen inte kräver att trafiknämnden preciserar vilka effektiviseringsmöjligheter som finns och

[23] Landstingsrevisorerna årsrapport 2016 för trafiknämnden respektive landstingsstyrelsen. Rekommendation 999 för LS och 982 för TN

inom vilka tidsperspektiv dessa kan realiseras. På motsvarande sätt avkrävs inte trafiknämnden någon tydlighet kring innehållet i investeringsplanen och nämndens prioritering av investeringarna. Revisionen bedömer att otydligheter och brister i anvisningarna gällande investeringsplaneringen samt styrelsens bristande transparens och tydlighet i underlaget till fullmäktiges budgetbeslut innebär att fullmäktige inte får en fullständig bild av föreslagna förändringar samt hur stora investeringsbehoven inom kollektivtrafiken är framöver.

Vidare bedömer revisionen att landstingsstyrelsen i den löpande uppföljningen samt vid delårs- och årsrapportering inte har efterfrågat en samlad analys av vilka faktorer som möjliggjort för trafiknämnden att uppnå ställda resultatkrav samt i vilken mån kostnadsutvecklingen är långsiktigt hållbar. Landstingsstyrelsens underlag till fullmäktige innehåller inte heller en transparent analys av viktiga faktorer i trafiknämndens resultat som kan förklara kostnadsutvecklingen i den verksamhet som utförts.

Fokusering på kostnadsutvecklingstakt ur ett ett-årsperspektiv inom kollektivtrafiken innebär risk att både styrelsen och fullmäktige saknar viktig information ur det långsiktiga ekonomiska perspektivet. Det innebär dessutom, som revisionen tidigare pekat på, risk för en ineffektiv projektstyrning i trafiknämndens investeringsstyrning. Revisionens tidigare rekommendation om att styrelsens förvaltning och trafiknämnden behöver analysera effekterna av den nuvarande investeringsstyrningen kvarstår.

Avsaknaden av scenario- och känslighetsanalyser ur ett långsiktigt perspektiv innebär också att bedömningar av t.ex. planerad investeringsverksamhet inte kan ställas mot behov av anslags- och biljettprishöjningar och att riskerna på både intäkts- och kostnadssidan inte tydliggörs.

Som framgått av avsnitt 2.3 kommer granskningen av landstings-/regionstyrelsens ansvar hanteras vidare i andra rapporter.

4 Trafiknämndens övergripande styrning av kostnadsutvecklingen

I trafiknämndens budget för 2018 framhålls nämndens ansvar för ekonomin i takt med att investeringar driftsätts och trafiken utvecklas och utökas. Nämnden betonar att avtal och administration fortsatt behöver effektiviseras och intäkterna stärkas. Nämnden framhåller, som tidigare beskrivits i avsnitt 3 vissa områden där arbete med effektivisering har påbörjats (se också avsnitt 6).

4.1 Kostnadsutvecklingen

Trafiknämnden följer kostnadsutvecklingstakten inom nämndens verksamhet i enlighet med landstingsstyrelsens anvisningar, dvs. ur ett ettårsperspektiv och med samtliga kostnader inräknade. Det finns ytterst kortfattad information om ekonomin på 2–4 års sikt i nämndens budget för 2018.

I revisionens delrapport 2016[24] konstaterades att förvaltningens genomförandeplan 2016–2025[25] (se även avsnitt 4.4) innehåller beskrivning av att ”kostnaderna kan komma att öka betydligt mer än intäkterna enligt nuvarande planeringsinriktning”. Vidare konstaterade revisionen att nämnden inte har efterfrågat och därmed inte tagit ställning till någon långsiktig planering för hur effektiviseringar i verksamheten ska kunna bidra till bättre förutsättning för en ekonomi i balans. Revisionen rekommenderade trafiknämnden att stärka styrningen av den långsiktiga kostnadsutvecklingen och löpande efterfråga information om utvecklingen[26]. Granskningen visar att trafiknämndens egen uppföljning av kostnadsutvecklingen fortfarande inte har ett mer långsiktigt perspektiv utan att den formella rapporteringen följer landstingsstyrelsens förvaltnings anvisningar för rapportering utan några tillägg.

4.1.1 Analys av kostnaderna

Som framgått av avsnitt 3.6 har revisionen tidigare framhållit att kostnadsutvecklingen (och även nämndens ekonomiska resultat) är svårbedömt av flera olika anledningar.

Trafiknämnden konstaterar både i budget 2017 och budget 2018 att verksamhetens kostnader omfattar stora kostnadsvolymer som täcks av externa intäkter och i grunden därför är resultatneutrala. Av nämndens årsredovisning framgår att det handlar om vidarefakturering kopplat till fordonsuthyrning, externa projekt, drivström med mera. Dessa kostnader och intäkter varierar ofta mellan åren vilket enligt nämndens budget bidrar till att kostnadsutvecklingen från år till år kan variera i omfattning utan att kärnverksamhetens kostnader påverkas.

Inom trafikförvaltningen sker mot denna bakgrund kontinuerligt en mer utvecklad analys av kostnadsutvecklingen för de närmaste åren bakåt och framåt där störningar av den typ som beskrivits ovan har eliminerats. Revisionen uppfattar att denna information lämnas informellt till finansroteln men konstaterar att den inte formellt presenterats för nämnden så att den tillgängliggjorts till samtliga ledamöter och andra intressenter.

4.2 Effektiviseringsarbetet

Som framgått av avsnitt 3.5 har nämnden i sitt underlag till budget 2019 framhållit att förvaltningen arbetar med åtgärder för effektivisering inom framförallt tre områden. Förvaltningens verksamhetsplan för 2018 lyfter fram dessa tre områden; kompetensförsörjning (konsultväxling), kontroll på anläggning (utvecklad projektstyrning, ökad koll på anläggning) samt inköp & upphandling (kategoristyrt inköp och effektiva upphandlingar). Det anges att arbetet med dessa områden kommer att resultera i bidrag till regionens effektiviseringsarbete. Någon närmare precisering av storleken på detta bidrag finns dock inte. Det framgår av intervjuer att verksamhetsplaneringen för 2019 innehåller ett förvaltningsinternt uppdrag att titta på hur förvaltningen mer samlat ska jobba med effektivisering.

[24] Landstingsrevisorerna, delrapport 2016 trafiknämnden
[25] 2014-0434
[26] Landstingsrevisorerna, delrapport 2016 trafiknämnden, rekommendation nr 868

4.2.1 Förvaltningens interna budgetprocess

Budgetprocessen genomförs i två steg där det första steget handlar om att få fram underlag till den landstingsövergripande processen. På hösten mer än ett år innan verksamhetsåret infaller sker en planeringsprocess enligt ”bottom up”-modell dvs. alla verksamheter inkommer med förslag på budget. Dessa anpassas genom ett ”kalibreringsförfarande” till den plan som sedan tidigare finns för aktuellt år. Vissa särskilda behov utifrån förändrade förhållanden kan efter detta lyftas fram i underlaget till landstingsstyrelsens förvaltning.

Inför 2018 respektive 2019 har det interna budgetarbetet inte haft något tydligt fokus på effektivisering även om sektioner och avdelningar ska lyfta fram ”besparingsåtgärder” i budgetarbetet. Det framkommer dock av intervjuer att det inte är så många förslag som lyfts fram. Det är också oklart om besparingsåtgärder anses vara detsamma som effektiviseringsåtgärder eller om besparingsåtgärderna handlar om möjligheter att dra ner på verksamheten om det skulle behövas. Generellt kan revisionen inte se någon tydlig koppling mellan nämndens framhållande av de tre effektiviseringsområdena inköp- och upphandling, investeringsstyrning samt kompetensförsörjning (se avsnitt 3.5) och hur kostnader inom dessa områden hanteras i det interna budgetarbetet. Ett undantag är ett tidigare uppdrag om konsultväxling samt direktiv från förvaltningschefen arbetet med verksamhetsplanen för 2019 (se vidare avsnitt 6).

Efter att fullmäktige fastställt budgeten för kommande år sker en ny kalibreringsprocess för att anpassa budgeten. Här kan t.ex. förutsättningarna i nya avtal lyftas in (se vidare avsnitt 6).

4.3 Tioårsplanen

I samband med att revisionen 2016 granskade trafikplaneringen i landstinget[27] konstaterades att trafikförvaltningen internt arbetade med en långsiktig resultatplanering i form av en tioårsplan. Planen visade redan 2016 på behov av åtgärder ur det långsiktiga perspektivet både på intäkts- och kostnadssidan. Revisionen konstaterade att det fanns utvecklingsbehov i själva beräkningsmodellen och oklarheter i hur slutsatserna redovisades samt att trafiknämnden borde ta del av tioårsplanen.

Revisionen har följt upp tidigare genomförd granskning och har även analyserat förvaltningens tioårsplan baserad på budgeten för 2018. Det framgår att förvaltningen har identifierat behov av att formalisera och förstärka arbetet med planen. Dessa åtgärder pågår. Revisionens granskning visar samtidigt att arbetet med tioårsplanen har utvecklats sedan den förra granskningen. Planen har ett ambitiöst upplägg och kan ses som en form av ”bruttokalkyl” där de ekonomiska förutsättningarna redovisas som ett resultat av gjorda åtaganden. Kalkylen innehåller dock inte eventuella åtgärder som krävs för ekonomisk balans. Generellt gäller att förvaltningen endast tar med sådant som är beslutat av nämnden och fullmäktige vad gäller investeringar och biljettpriser. I övrigt görs antaganden om framförallt resandeökningar, volymök-

[27] Landstingsrevisorerna 3/2016, Trafikplaneringen i landstinget

ningar i utbudet, kostnadsökningar och ränteutveckling. Viss hänsyn tas till förväntade ökade driftkostnader p.g.a. att ny kapacitet tas i bruk, framförallt Kistagrenen på tvärbanan och utbyggd tunnelbana. Någon detaljerad analys av förväntade trafikflöden finns inte som grund för beräkningarna. Avskrivningar har beräknats utifrån beslutade investeringar. Med dessa utgångspunkter redovisar planen negativa ekonomiska resultat för verksamheten i det längre tidsperspektivet. Olika alternativa åtgärder för att nå en ekonomi i nivå med det finansiella målet redovisas sedan i olika sidokalkyler.

Det faktum att tioårsplanen enbart tar hänsyn till beslutade investeringar, dvs. investeringar med ett genomförandebeslut, innebär att planen troligen underskattar framtida investeringsvolymer. Eftersom kalkylerade drift- och underhållskostnader, avskrivningar och lån i tioårsplanen är beroende av storleken på de framtida investeringarna innebär det att troliga, men ännu inte beslutade, investeringars framtida kostnadspåverkan inte finns med i analysen. Enligt uppgift har ersättningsinvesteringar tagits med i 10-årsplanen med de nivåer som angetts i beslutad investeringsplan. Det framgår av kalkylen att ersättningsinvesteringarna i slutet av tioårsperioden understiger kalkylens avskrivningsnivåer. Generellt gäller enligt revisionen att ersättningsinvesteringar över tid behöver ligga i nivå med avskrivningarna för att inte urholka tillgångarnas värde och skjuta kostnader på framtiden. Det finns därmed en risk för att även framtida reinvesteringsvolymer har underskattats i planen (se avsnitt 5).

Vidare framgår av tioårsplanen att resandeökningen antas vara snabbare än befolkningsökningen enligt regionens befolkningsprognos. Någon analys av hur denna ökade marknadsandel ska komma till stånd görs inte. Revisionen ser därmed en risk att framtida biljettintäkter överskattats. Å andra sidan tar planen bara hänsyn till beslutade biljettprisökningar, dvs. ökningarna fram till 2019. Upphandling av ny trafik antas göras på motsvarande prisnivå som befintliga kontrakt. Även här ser revisionen en risk för osäkerhet. Alternativa scenarier för olika antaganden ingår inte.

Nämnden har inte tagit del av den senaste tioårsplanen och det finns för närvarande inte några planer på att ändra denna hantering. Därmed kan revisionen konstatera att nämnden inte tar del av informationen att det ekonomiska resultat för verksamheten i det längre tidsperspektivet på 10 år enligt förvaltningens tioårsplan riskerar att bli negativt. Nämnden tar inte heller del av de redovisade alternativen för att åstadkomma en ekonomi i balans.

4.4 Utvecklingsplaner, genomförandeplan och investeringsprioritering

Som framgått av avsnitt 3 är investeringsverksamheten inom kollektivtrafiken av avgörande betydelse för kostnadsutvecklingen inom kollektivtrafiken. Behovet av investeringar avgörs i hög grad av den långsiktiga strategiska planeringen för kollektivtrafiken och den prioritering som görs i denna planering. Revisionen har tidigare rekommenderat trafiknämnden att utifrån sitt ansvar för verksamhetens inriktning, omfattning och en budget i balans på lång sikt ta aktiv del i det långsiktiga arbetet

med prioriteringar[28]. Nämndens trafikplanering ur ett kortsiktigt perspektiv behandlas i avsnitt 6. Ur ett långsiktigt strategiskt perspektiv behöver trafikplaneringen vara en integrerad del i den långsiktiga strategiska planeringen och har en nära koppling till investeringsplaneringen. Revisionen har tidigare rekommenderat trafiknämnden säkerställa att styrningen av trafikplaneringen som helhet omfattar olika tidsperspektiv, principiella ställningstaganden och prioriteringar vilket även innefattar att ta ställning till hur ekonomiska förutsättningar och eventuella målkonflikter ska hanteras[29]

Revisionen har i ett flertal rapporter under senare år kommenterat det strategiska ramverket för nämndens verksamhet[30]. Utöver reglementet och fullmäktiges budget är det regionala trafikförsörjningsprogrammet det övergripande styrande dokumentet för trafiknämnden. Programmet anger de långsiktiga målen för kollektivtrafiken i regionen. Ytterligare ett viktigt styrande dokument är den trafikplan som är under utarbetande. Formerna för denna plan är ännu inte tydliggjorda men revisionen konstaterar att den tidigare trafikplanen inte innehöll några ekonomiska överväganden. De dokument i ramverket som har en konkret ekonomisk koppling är dels utvecklingsplanerna, dels genomförandeplanen.

Utvecklingsplanerna ska enligt förvaltningen internt och externt tydliggöra verksamhetens behov av utveckling över tid och utgöra planeringsunderlag till beslut för genomförandeplan och budget. Revisionen har tidigare konstaterat[31] att utvecklingsplanerna innehåller omfattande och viktig information för den kort- och långsiktiga planeringering av respektive område. Revisionen konstaterade dock samtidigt att planerna i sin struktur är mycket olika och att det är olika frågeställningar som undersöks i respektive plan. Av de hittills framtagna utvecklingsplanerna, buss, pendeltåg och tunnelbana har giltighetstiden gått ut för alla utom pendeltåg. För utvecklingsplan kundservice finns en uppdaterad version. Det finns enligt uppgift en nyligen framtagen utvecklingsplan för Roslagsbanan men det framgår inte av förvaltningens intranät. Utvecklingsplaner för övriga lokalbanor samt för sjö och färdtjänst är ännu inte framtagna.

Den årliga genomförandeplanen ska enligt förvaltningen bl.a. innehålla beskrivning av ekonomiska konsekvenser för olika utvecklingsbehov och omfatta prioriteringar mellan dessa utvecklingsbehov. Det är därmed denna plan som ska hantera den övergripande prioriteringen i verksamheten. Revisionen har i tidigare granskningar konstaterat att arbetet med att ta fram genomförandeplaner har stannat av. Den senaste genomförandeplanen gäller 2016–2026 och togs fram 2014[32].

Revisionen noterar att särskilda studier kring tunnelbanan respektive pendeltåg ur ett övergripande perspektiv har initierats (se även avsnitt 5*)*. Inom förvaltningen finns också mer långsiktiga utvecklingstankar för att över avdelningsgränserna

[28] Landstingsrevisorerna årsrapport 2017 trafiknämnden, rekommendation nr 1192
[29] Landstingsrevisorerna 3/2016, Trafikplaneringen i landstinget, rekommendation nr 1015
[30] Bl.a. Landstingsrevisorerna årsrapport trafiknämnden 2017
[31] Landstingsrevisorerna årsrapport 2017 för trafiknämnden
[32] Trafikförvaltningen 2014-0434 gällande 2016-2025

kunna utgå från hur ett tekniskt system med många olika komponenter kan samverka till en fungerande helhet (systems engineering).

Som framgått av avsnitt 3 ska den årliga budgetprocessen omfatta prioritering av de kommande investeringar som redovisas i investeringsplanen. Även om det inte diskuteras explicit i anvisningarna sker förstås även en prioriteringsprocess där nämnd/förvaltning väljer ut vad som ska tas upp i investeringsplanen. Revisionen har i granskningen inte kunnat identifiera en tydlig process för hur någon av dessa prioriteringar ska gå till. Revisionen har inte heller kunnat fastslå hur nämnd/förvaltning i praktiken genomfört den prioritering som är gjord. För ytterligare granskning av investeringsplanen och dess innehåll, se avsnitt 5.

4.5 Bedömning

Revisionen bedömer att förvaltningens arbete med utvecklingsplanerna och genomförandeplanen med dess prioriteringsroll inte bedrivs i enlighet med nämndens budget och förvaltningens arbetsplan, vilket innebär att långsiktiga behov gällande ny- och ersättningsinvesteringar samt förändringar i trafikplaneringen inte finns sammanställda. Vidare finns inte heller någon prioriteringsmodell för att hantera dessa behov. Några alternativa former för långsiktig behovsinventering, planering och prioritering har inte tagits fram inom förvaltningen. Initierade studier kring tunnelbana och pendeltåg är dock initiativ som i förlängningen bedöms kunna stötta det långsiktiga planerings- och prioriteringsarbetet. Detta kan också gälla påbörjad utveckling mot ett mer gemensamt systemtänk.

Revisionen vill framhålla som positivt att förvaltningen arbetat med att, som underlag i budgetarbetet, bedöma kostnadsutvecklingen med hjälp av underlag där olika jämförelsestörande faktorer av engångskaraktär har eliminerats. Revisionen noterar dock att nämnden hittills inte har kunnat precisera vilken effektiviseringspotential som finns i verksamheten.

Revisionen ser även positivt på förvaltningens arbete med att utveckla tioårsplanen och bedömer att tioårsplanen kan utgöra ett bra underlag för långsiktig ekonomisk planering. För att arbetet ska kunna vidmakthållas och fortsätta utvecklas är det dock viktigt att formalisera processen vilket också är påbörjat. Generellt konstaterar revisionen att planen i dess nuvarande utformning riskerar att underskatta kostnadsutvecklingen. Detta eftersom planen enbart beaktar investeringar som har ett genomförandebeslut och att behovet av ersättningsinvesteringarna förmodligen är underskattat.

Revisionen har tidigare rekommenderat trafiknämnden att stärka styrningen av den långsiktiga kostnadsutvecklingen och löpande efterfråga information om utvecklingen. Nämnden tar inte del av förvaltningens tioårsplan som visar att det ekonomiska resultatet för verksamheten i det längre tidsperspektivet på 10 år riskerar bli negativt och inte heller av de redovisade alternativen för att åstadkomma en ekonomi i balans. Revisionen menar att det är allvarligt att nämnden inte tar del av underlag för den strategiska ekonomiska planeringen inom nämndens ansvarsområde. Detta

trots att de investeringar som nämnden beslutar om har kostnadsmässiga konsekvenser som ligger bortom den planeringshorisont nämnden nu tar ställning till. Revisionen bedömer mot denna bakgrund att nämnden inte tar ansvar för att investeringsverksamheten sker inom ramen för en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling. Revisionen ser allvarligt på att förvaltningens genomarbetade underlag inte efterfrågas av nämnden och att nämnden därmed inte heller förmedlar denna information vidare till regionstyrelsen. Revisionen bedömer därför att trafiknämndens långsiktiga styrning inte säkerställer en samlad kontroll över den framtida kostnadsutvecklingen i nämndens verksamhet.

5 Kollektivtrafikens investeringar

I avsnitt 3 framgår att revisionen tidigare kommenterat svårigheterna att följa nämndens och landstingets budgetering av investeringsverksamheten. Som framgår av avsnitt 4 saknar nämnden tydliga former för den övergripande prioriteringen inom kollektivtrafiken. Det saknas också en samlad grund att utgå ifrån när investeringsbehoven ska definieras och prioriteras. I detta avsnitt redovisas granskningen av hur trafiknämnden redovisar investeringsbehoven och de bedömningar som har gjorts i olika beslutsunderlag.

Avsnittet inleds med granskning av nämndens investeringsplan. Sedan följer två delavsnitt gällande granskning kopplad till utbyggnaden av tunnelbanan. Därefter återkopplar revisionen till en tidigare granskning gällande beslutsunderlag för enskilda investeringar och sist redovisas granskning av hur investeringar följs upp.

5.1 Tillkommande investeringar inom trafikområdet

5.1.1 Specificerade investeringar

Till och med 2018 har definitionen på specificerade investeringar varit att det är investeringar med utgifter på 100 mnkr eller mer per investeringsobjekt. Dessa ska beslutas av fullmäktige per objekt[33]. I investeringsplanen i trafiknämndens budgetunderlag redovisas specificerade investeringar normalt som enskilda objekt. Vissa specificerade objekt har dock klumpats ihop och redovisas som program även om genomförandebeslut har fattats för de enskilda objekten och inte för programmet som helhet. Av granskningen framgår att det inte finns några riktlinjer för när flera projekt ur ekonomisk synvinkel ska redovisas som program i investeringsplanen. Detta innebär en otydlig hantering av de investeringsärenden som sedan ska beslutas av fullmäktige, men skapar också en otydlighet i hur investeringsbehov ska redovisas i investeringsplanen (se exemplet biljettsystem nedan).

Tillkommande behov för specificerade objekt

Det framgår av revisionens granskning att trafiknämnden i budgetunderlagen inför budget 2019 har lyft fram flera nya/utökade investeringsobjekt jämfört med budget

[33] Av fullmäktiges budget 2019 framgår att den undre gränsen för specificerade investeringar i framtiden ska vara 300 mnkr.

2018. Revisionens analys av 2019 års investeringsplan för trafikförvaltningen i nämndens budgetunderlag jämfört med 2018 års investeringsplan i fastställd budget visar på följande nya/ändrade objekt:

Objekt *(För objekt med koppling till utbyggd tunnelbana – se separat genomgång i avsnitt 5.2 och 5.3)*	**Belopp mnkr enl. budget 2019**	**Senaste beslut**
Utökad utgift för ersättningsinvestering gällande Rissne tunnelbanedepå (som därmed har flyttats från ospecificerade till specificerade investeringar)	648	Inriktningsbeslut (TN 2018-11-06) LS 2018-12-18 17 mnkr för utredningsfasen
Nytillkommet reinvesteringsobjekt gällande bytespunkt Slussens upprustning	500	Utredningsbeslut (TN 2018-01-30) LS 2018-04-10 20 mnkr för utredningsfasen
Uppdaterad uppskattning av utbyggnaden av Älvsjö depå som innebär en ökning av totalutgiften	865	Inriktningsbeslut (TN 2018-05-22) LS 2018-10-23 23 mnkr för planeringsfasen
Nytillkommet objekt samkörbarhet mellan fordonsgenerationer i pendeltågsflottan (endast en del av objektets totala belopp på 447 mnkr kan i denna sammanställning räknas som tillkommande)	160	Utredningsbeslut (TN 2018-06-19) LS 2018-10-23 3 mnkr för utredning
Nytt objekt gällande brukarspecifik inredning (m.m.) för bussterminal Slussen vilket redovisas som ett separat investeringsprojekt utanför investeringsobjektet bussterminal Slussen.	180	Utredningsbeslut (TN 2018-01-31) LS 2018-04-10 10 mnkr för utredningsfasen

Sammantaget uppgår tillkommande och utökade investeringsobjekt under utredning till en total utgift på sammanlagt drygt 2 miljarder kronor. Fullmäktige beslutade i december 2018 att inkludera trafiknämndens förslag enligt ovan i investeringsbudgeten för trafiknämnden.

Skillnaderna mellan 2019 och 2018 års budget framgår i tabeller i trafiknämndens förslag till investeringsplan. Förändringarna kan dock ha flera olika orsaker och några förklarande fotnoter finns inte i tabellen. Nya/utökade objekt kommenteras

inte i den övergripande texten för investeringsplanen utan läsaren behöver gå igenom samtliga beskrivningar av enskilda investeringsobjekt för att förstå vilka som är tillkommande/utökade och varför de har tillkommit. Objekt, eller delar av objekt, som har flyttats eller tagits bort ur investeringsplanen kommenteras inte heller tydligt i nämndens budgetunderlag. Till exempel framgår det inte tydligt i investeringsplanen för 2019 att det totala investeringsbeloppet har minskat med 1,5 mdkr därför att det tidigare beslutade investeringsobjektet gällande förarlös drift på röda linjen har plockats bort.

Det är inte tydligt i investeringsplanen i vilken utsträckning upptagna belopp utgör hela det uppskattade behovet utifrån fullständiga inledande kalkyler eller om det bara är vissa delar av investeringen som har kalkylerats och redovisas. Enligt förvaltningen tar man i tidiga skeden normalt bara med utredningskostnader beroende på att man ännu inte vet hur stor den eventuella investeringen blir eller om den blir av. Om utredningsfasen pågår och man planerar för inriktningsbeslut tas även planeringsfasen med i budgetunderlaget. Dock anges att det finns undantag från detta som t.ex. program Bussdepåer och Spårdepåer där man uppskattat ungefärliga belopp och därför tagit med även genomförandefasen för dessa program i budgeten. Det framgår dock av underliggande texter att det även här pågår ytterligare utredningar och att beloppen kan komma att ändras.

Granskning av befintliga och tillkommande objekt i investeringsplanen med koppling till utbyggnaden av tunnelbanan beskrivs i särskilda avsnitt (se avsnitt 5.2 och 5.3). Kommande investeringar kopplat till Sverigeförhandlingen[34] togs in i investeringsplanen för första gången i budget 2018. I 2019 års budget finns objekten upptagna i trafikförvaltningens del av planen med beloppen Roslagsbanan till City, 9 mdkr, Spårväg syd 5,2 mdkr samt i förvaltning för utbyggd tunnelbanas del Tunnelbana Älvsjö – Fridhemsplan 14,3 mdkr och Station Hagalund 1,3 mdkr[35]. Revisionen har i denna granskning inte närmare analyserat investeringsobjekten från Sverigeförhandlingen och om t.ex. några behov av tilläggsinvesteringar har identifierats samt i vilken mån det redan nu finns identifierat framtida driftkonsekvenser. Revisionen noterar att, med undantag av Station Hagalund som redan nu är ett pågående projekt, så är det för närvarande endast vissa utredningsutgifter som är inplanerade. Större utgifter kopplade till genomförande ligger i investeringsplanen från och med 2022 för tunnelbanan, 2024 för Spårväg Syd och 2026 för Roslagsbanan till City.

Som revisionen konstaterade i delrapporten för trafiknämnden 2018 pågår för närvarande en analys av tunnelbanesystemet och dess framtid, vilket även är ett uppdrag från fullmäktige i budget 2019. Analysen, som har stark koppling till utbyggnaden av tunnelbanan (se vidare avsnitt 5.2 och 5.3), kan innebära att ytterligare investeringsbehov tillkommer. Bland annat har det framkommit av revisionens granskning att

[34] Sverigeförhandlingen är ett initiativ från Sveriges regering för att bygga höghastighetsjärnväg i Sverige och få förbättrad kollektivtrafik och ökat bostadsbyggande i storstäderna. Våren 2017 skrevs avtalet om fyra storstadsåtgärder i Stockholm under.
[35] Detta är bruttobelopp, dvs. medfinansieringen enligt avtal för Sverigeförhandlingen har ej räknats bort.

signalsystemen i alla tre befintliga tunnelbanelinjerna kommer behöva bytas. Tidigare beslutat införande av nytt signalsystem på tunnelbanans röda linje[36] har, som framgått av nämndens rapportering och revisionens årsrapport 2017, avbrutits. I samband med detta kostnadsfördes faktiska nedlagda utgifter på 472 mnkr. Revisionen konstaterar att det i nämndens underlag till investeringsplan inte finns något nytt investeringsobjekt gällande byte av signalsystem på röda linjen[37]. Byte av signalsystem kommer innebära tillkommande utgifter minst i miljardklassen per linje enligt trafikförvaltningen. Revisionen kan inte se att fullmäktiges budget 2019 tar höjd för sådana utgifter de närmaste tio åren. Ett annat exempel på identifierade, men ännu ej kostnadsberäknade framtida investeringsbehov, som därmed saknas i fullmäktiges budget, utgörs av systemet för belysning. Manöversystemet för belysning i den befintliga tunnelbanan har redan passerat sin beräknade livslängd och kommer att behöva åtgärdas inom de närmaste åren.

Efter tunnelbaneanalysen ska, enligt förvaltningens planering, en motsvarande analys göras gällande pendeltågssystemet. Även om infrastrukturen för pendeltåg ägs och underhålls av Trafikverket kan analysen innebära att ökade behov av investeringar i depåer och fordon, som regionen ansvarar för, kommer fram.

Revisionens granskning av trafiknämndens underlag till investeringsplan visar också på riskområden som inte har kommenterats. Revisionen konstaterar t.ex. att det i investeringsplanen för närvarande finns totalt ca 250 mnkr för förstärkning av innertaket på Fridhemsplans tunnelbanestation. Av 2014 års inriktningsbeslut för denna investering framgår dock att motsvarande problem kan finnas på en rad andra tunnelbanestationer. Det framgår av nu genomförd granskning att motsvarande behov kan finnas på 10–15 ytterligare stationer. Detta har inte indikerats i investeringsplanen som kommande behov. Enligt uppgift pågår en behovsanalys som ännu inte har avslutats. Av intervjuer har också framkommit att den totala beräknade utgiften för program biljettsystem, för närvarande 250 mnkr, inte har tagits upp i investeringsplanen förutom några mindre delar bland ospecificerade investeringar.

Generellt gäller att landstingsstyrelsen i sin beredning av trafiknämndens underlag till investeringsplan inte genomför förändringar eller kommenterar osäkerheter. Det innebär att ovanstående iakttagelser gällande svårigheter att utläsa investeringsplanen och dess risker följer med landstingsstyrelsens förslag till investeringsplan inför fullmäktiges beslut.

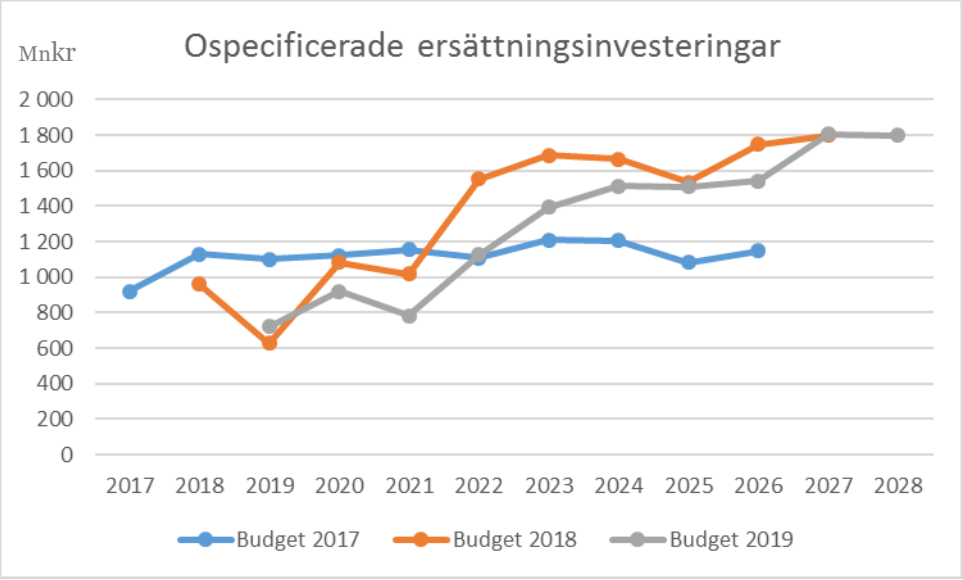
[36] Del av program Röda linjens uppgradering
[37] Fullmäktige har tagit ett nytt genomförandebeslut gällande befintligt investeringsprogram Röda linjens uppgradering men detta gäller enbart justering av investeringsbudgeten där investeringsmedel har förts över från FUT kopplat till för anpassning av fordon. FUT 2017-0233

5.1.2 Tillkommande behov för ospecificerade ersättningsinvesteringar

De ospecificerade investeringarna utgörs till största delen av ersättningsinvesteringar. Behovet av investeringsmedel för ersättningsinvesteringar[38] kommenteras allmänt i nämndens yttrande inför budget 2018 utan att det preciseras vilket behov nämnden anser finns.

Revisionen har tidigare rekommenderat nämnden att i budgetarbetet analysera och tydliggöra behovet av ersättningsinvesteringar såväl på kort som lång sikt[39]. I intervjuer framkommer att nämnden fortfarande inte har en tydlig process och en tydlig bild av underhålls-/ersättningsinvesteringsbehovet. De belopp som tas upp i underlag och budgetar är en blandning av konstaterade behov och behov som moderats utifrån vad förvaltningen och marknaden praktiskt klarar att hantera. Utvecklingsarbete pågår fortfarande kring de administrativa system som ska stödja analysen av underhållsbehoven. Det finns också behov av att stärka uppföljningen av den rapportering av underhållsbehov respektive behov av ersättningsinvesteringar som ska komma från trafik- och underhållsleverantörer.

Av diagrammet nedan framgår att nämnden mellan 2017 och 2019 har gjort en beloppsmässigt betydande förändring i bedömningen av den långsiktiga investeringsramen (på tio års sikt) för ospecificerade ersättningsinvesteringar. Den förändrade bedömningen har inte kommenterats i texten i budgetunderlagen.



I avsnitt 6 granskar revisionen vidare nämndens bedömning av det framtida underhållsbehovet vilket har en nära koppling till framtida reinvesteringsbehov. Se också

[38] Om ersättningsinvesteringar i slutänden blir specificerade eller ospecificerade är i huvudsak en fråga om ifall flera investeringsbehov, antingen flera reinvesteringsbehov eller reinvesterings- och strategiska behov, läggs ihop till ett gemensamt projekt/program.
[39] Landstingsrevisorerna årsrapport 2016 trafiknämnden, rekommendation nr 984

revisionens tidigare kommentar (avsnitt 4.3) om den nivå för ersättningsinvesteringar som förvaltningen använder i tioårsplanen.

5.2 Risk för fördyringar utöver Stockholmsöverenskommelsen

5.2.1 Huvudavtalet enligt Stockholmsöverenskommelsen

Stockholmsförhandlingen resulterade i ett avtal i januari 2014, Stockholmsöverenskommelsen, mellan staten, landstinget/regionen, Stockholms stad, Solna kommun, Järfälla kommun och Nacka kommun. Huvudavtalet avser tre nya tunnelbanelinjer och nybyggnation av 78 000 bostäder. De tre nya tunnelbanelinjerna, med ursprungligt avtalade investeringsutgift, är:

- Förlängning av Blå linje från Kungsträdgården till Nacka centrum. I projektet ingår även en förgrening från Gullmarsplan mot befintlig Grön linje mot Hagsätra, 12,5 mdkr
- Förlängning av Blå linje från Akalla till Barkarby station, 2,9 mdkr
- Ny linje från Odenplan till Arenastaden, 4,1 mdkr

Av huvudavtalet framkommer att investeringsutgifterna för de tre tunnelbanelinjerna som fördelats mellan de olika avtalsparterna uppgår till 19,5 mdkr. Sammantaget uppgår investeringsutgifterna enligt grundavtalet till 25,7 mdkr, Region Stockholms del av detta uppgår till 6 850 mnkr, varav 6 200 mnkr för depå och fordon, samt 650 mnkr som avser regionens del för finansiering av de nya tunnelbanelinjerna.

Av huvudavtalet framgår att landstinget/regionen ansvarar för tunnelbaneutbyggnaden medan respektive kommun ansvarar för utbyggnaden av de bostäder som ingår i överenskommelsen. Inom landstinget lades ansvaret för tunnelbaneutbyggnaden initialt på landstingsstyrelsen som skapade en ny förvaltning, förvaltningen för utbyggd tunnelbana (FUT). Vid halvårsskiftet 2017 flyttades FUT från landstingsstyrelsen till trafiknämnden.

Inom det beslutade huvudavtalet finns en klausul om acceptans för fördyring av de tre tunnelbanelinjerna på sammantaget 2 925 mnkr. Hur frågan ska hanteras av parterna vid eventuella fördyringar utöver dessa 2 925 mnkr framgår inte av avtalet. Kring årsskiftet 2015/2016 tog FUT fram de första produktionskalkylerna för de planerade sträckorna och stationerna. Dessa visade på högre investeringsutgifter än vad som avtalat i Stockholmsöverenskommelsen. Under 2016 tog förvaltningen fram ett åtgärdsförslag om bland annat en utökad investeringsram för de tre linjerna på 1 160 mnkr. I mars 2017 beslutade fullmäktige att godkänna ett partsgemensamt tilläggsavtal till huvudavtalet som medför fördyringar med 1 160 mnkr.

5.2.2 Risk för fördyringar utöver Stockholmsöverenskommelsen

I granskningen har det framkommit ett antal större risker som kan medföra överskridanden av den beslutade utgiftsramen enligt Stockholmsöverenskommelsens avtal. En av riskerna är kopplad till projektets index. I praktiken finns det två olika index som påverkar projektet, dels index för uppräkning av finansiärernas bidrag som är

kopplade till KPI[40], dels flera bygg- och anläggningsindex kopplade till de upphandlade entreprenörsavtalen. FUT bedömer att detta kan medföra ett framtida gap mellan finansiärernas bidrag och de faktiska investeringsutgifterna för de tre linjerna som i så fall leder till att de blir underfinansierade.

Andra risker som FUT lyfter och som skulle kunna medföra att projektet fördyras är att det kommer in för få anbud på de stora entreprenadupphandlingarna så att konkurrensen åsidosätts och att projektet försenas, t.ex. på grund av överklaganden, som kan medföra ökade utgifter. Ovanstående risker bör dock ses i relation till att en, för närvarande, god upphandlingssituation med konkurrens kan ge lägre upphandlingskostnader än förväntat.

5.2.3 Olika planeringshorisonter och framtida driftkostnader

Granskningen har visat att FUT och trafikförvaltningen i respektive planering arbetar utifrån olika tidshorisonter vilket leder till olika bedömningar när det gäller kravställandet på investeringar i den nya tunnelbanan. FUT arbetar i enlighet med Stockholmsöverenskommelsen med utgångspunkt från den befolkningstillväxt och de resandeströmmar som prognostiseras till 2030. Trafikförvaltningen utgår från RUFS 2050 och därmed från den befolkningstillväxt och de resandeströmmar som beräknas till dess. Att ändra eller komplettera efter 2030 kan bli betydligt dyrare att genomföra i ett långsiktigt perspektiv än att genomföra en mer omfattande investering utifrån perspektivet 2050 på en gång.

Ett exempel på problem som kan uppstå för att de båda förvaltningarna arbetar med olika planeringshorisonter är hissarna vid den nya tunnelbanans uppgång vid Gullmarsplan. Den nya stationen kommer att ligga så långt under marken att man valt att använda hissar i stället för rulltrappor för att transportera resenärerna till och från perrongerna. Utifrån FUT:s planeringshorisont räcker det med mindre hissar, men utifrån trafikförvaltningens längre planeringsperspektiv behöver hissarna vara större för att hantera de ökande resandeströmmarna som prognostiseras i RUFS 2050. Om FUT bygger de mindre hissarna kommer trafikförvaltningen att behöva bygga om dessa i ett senare skede, vilket skulle kräva omfattande ombyggnationer och stora tillkommande utgifter. Trafikförvaltningen planerar att finansiera den tillkommande utgiften så att FUT kan bygga de större hissarna redan från start.

Flera av de intervjuade har påtalat vikten av att överblicka tunnelbanans samlade utgifter och driftkostnader under hela investeringens livslängd. FUT har ansvar för att bygga den nya tunnelbanan utifrån den av parterna beslutade investeringsramen, som bland annat blir styrande för val av tekniska lösningar. Mot bakgrund av FUT:s begränsade investeringsbudget kan deras förslag till tekniska lösningar ibland generera högre framtida driftkostnader än andra möjliga tekniska lösningar som har högre initiala investeringsutgifter, men lägre framtida driftkostnader, dvs. lösningar som sammantaget kan bli dyrare för regionen under investeringens hela livslängd.

[40] Konsumentprisindex (KPI) mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen, de priser konsumenten faktiskt betalar. KPI är det vanliga måttet för kompensations- och inflationsberäkningar i Sverige.

Ett sådant exempel är rälsen i den nya tunnelbanan. I den befintliga tunnelbanan ligger spåren på makadam och slipers vilket medför att rälsen rör sig och behöver riktas om ett par gånger årligen, ett arbete som är både tidskrävande och kostsamt. Enligt Stockholmsöverenskommelsen skulle den nya tunnelbanan byggas med utgångspunkt i den standard som nu föreligger i den befintliga tunnelbanan I nybyggda tunnelbanor på andra ställen i världen skruvas rälsen istället fast i betonggolv. Att bygga med betonggolv och fastskruvade spår i den nya tunnelbanan skulle enligt FUT generera en tillkommande utgift på mellan 300 - 500 mnkr, medel som FUT inte förfogar över. I gengäld skulle de samlade framtida nuvärdesberäknade driftkostnaderna minska betydligt. Frågan har diskuterats mellan förvaltningarna men i nuläget bedömer FUT att en förändrad lösning med betonggolv inte vara möjlig att genomföra.

5.3 Tillkommande investeringsbehov i befintlig tunnelbana

I budget 2015[41] beslutade fullmäktige att *”uppdra åt trafiknämnden att, i samråd med landstingsstyrelsen[42], utreda tillkommande investeringsbehov för befintlig tunnelbana, bytespunkter samt angränsande anläggningar med anledning av beslutad överenskommelse om utbyggnad av tunnelbana i enlighet med 2013 års Stockholmsförhandling”*. I granskningen har det framkommit att det är en glidande skala för vad som avses med tillkommande investeringar i tunnelbaneutbyggnaden. 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. Enligt de intervjuade kan dessa ersättningsinvesteringar behöva tidigareläggas något eller några år för att generera samordningsvinster med motsvarande arbeten i de nya delarna. Trafikförvaltningen och FUT har sedan investeringsprojektet startade 2014 samverkat för att hantera frågor i gränssnittet mellan de båda förvaltningarnas ansvar. Syfte har varit att utbyggnaden på ett så smidigt sätt som möjligt ska kunna integreras med det befintliga tunnelbanesystemet. Som en del i detta arbete diskuterar företrädare för de båda förvaltningarna regelmässigt förslag till tekniska lösningar i den nya tunnelbanan.

Tillkommande investeringar med utgångspunkt i ovanstående uppdrag avser investeringar som uppstår som en direkt konsekvens av nya tunnelbanan. Redan i investeringsbilagan till fullmäktiges budget för 2016[43] anges, inom ramen för trafikförvaltningen fem tillkommande investeringsprojekt med koppling till tunnelbaneutbyggnaden, men utan uppgift om beräknade totala investeringsutgifter. I budget 2017 anges även projektens totala investeringsutgifter, utgifter som även anges i budget 2019:

- Bytespunkt Gullmarsplan, 301 mnkr
- Bussterminal Barkarby, 121 mnkr
- Bussterminal Nacka Centrum, 520 mnkr
- Övergripande utredningar befintliga system, 160 mnkr

[41] Mål och budget 2015, LS 1403 – 0399, LS 1409 - 1065
[42] Det övergripande ansvaret för tunnelbaneutbyggnaden låg fram till och med den 30 juni 2017 hos landstingsstyrelsen. Från och med den 1 juli 2017 flyttades FUT, och därmed även ansvaret för tunnelbaneutbyggnaden, över till trafiknämnden.
[43] Mål och budget 2016, LS 2015 - 0039, LS 1312 - 1542

- Anpassning trafikstyrningssystem befintlig tunnelbana, 229 mnkr

Bussterminal Barkarby samt Nacka centrum är en del av Stockholmsöverenskommelsen och har således ingen koppling till uppdraget om tillkommande investeringar. I överenskommelsen har avtalats att dessa båda bytespunkter ska byggas av Region Stockholm och genom en delad finansiering mellan regionen och berörd kommun. När det gäller Gullmarsplan så är detta ett sedan tidigare identifierat investeringsobjekt inom ramen för trafikförvaltningens befintliga tunnelbana, dock har nya tunnelbanan medfört ytterligare investeringar på Gullmarsplan.

Av intervjuer framgår att för tre av projekten beräknas utgifterna öka jämfört med budget 2019. Projektet *Anpassning trafikstyrningssystem befintlig tunnelbana* är ett projekt som innefattar förändringar som delvis har en koppling till utbyggnaden av den nya tunnelbanan. Dessutom ingår upprustning i den befintliga tunnelbanan som en konsekvens av föråldrade/utgångna system. Ett exempel på det sistnämnda är en nödvändig uppgradering av signalsystemet på Gröna linjen. Trafiknämnden har redan innan fullmäktige beslutat om budget 2019 arbetat med att ta fram fyra genomförandebeslut för projektet Anpassning trafikstyrningssystem befintlig tunnelbana, som ska beslutas separat under 2019. Dessa beräknas sammantaget uppgå till 850 mnkr, vilket är 621 mnkr högre än budgeterat. Trafikförvaltningen anser dock att det redan finns finansiering för dessa 850 mnkr inom ramen för förvaltningens ram för ospecificerade investeringar och genom investeringsmedel från Program Röda linjen. Vidare har trafiknämnden arbetat med en utredning som rör projektet *Bytespunkt Gullmarsplan*. Av arbetsunderlaget framgår att utgifterna beräknas uppgå till 2 200 mnkr vilket är 1 899 mnkr högre än i budget 2019.

I samband med att det identifieras nya tillkommande investeringar utreds och hanteras dessa inom ramen för investeringsprojektet *Övergripande utredningar befintliga system,* som hanteras av trafikförvaltningen, innan de eventuellt överförs till ett eget investeringsprojekt. Den för projektets angivna totala utgiftsnivå på 160 mnkr i fullmäktiges budget 2017 – 2019 är snarare en uppskattning av vad dessa tillkommande investeringar bedöms uppgå till än en beräkning av faktiska utgifter. Av granskningen framkommer att det finns en tvekan bland de intervjuade om de budgeterade 160 mnkr ens kommer att räcka för de redan identifierade tillkommande investeringarna som ligger i projektet såsom avveckling av spårområdet för sträckan Globen – Enskede Gård – Sockenplan, som inte längre kommer att trafikeras. Ett annat deluppdrag handlar om att hantera halten av skadliga partiklar i hela tunnelbanesystemet. När det gäller partikelhalt i de nya stationerna så investerar FUT i ventilation som hanterar detta i de nya stationerna.

5.4 Underlag för enskilda investeringsbeslut

Revisionen granskade 2014 underlag gällande investeringsprojekt inom trafiknämndens verksamhetsområde och rekommenderade nämnden att säkerställa kvaliteten i underlag inför investeringsbeslut. Detta gällde framförallt inriktnings- och genomförandebeslut och underlag inför dessa som kalkyler, driftkostnadskonsekvenser, risker m.m. I samma granskning rekommenderades också nämnden säkerställa att en inve-

sterings totala kostnader framgår på ett tydligt sätt i det formella investeringsbeslutet[44]. Rekommendationerna bedömdes i 2017 års uppföljning vara delvis åtgärdade. Revisionen konstaterade också 2017 att förvaltningen har en rutin för viss kvalitetssäkring, men att rutinen i praktiken inte föreföll tillämpas fullt ut. Verifiering av kvalitetskontroller gällande beslutsunderlag var inte möjlig i revisionens stickprov då dokumentation inte presenterats. Rekommendationerna kommer att följas upp under 2019.

Nu genomförd granskning gällande prioritering av investeringsobjekt i nämndens investeringsplan (se avsnitt 3) visar att det inte framgår av underlag till genomförandebeslut vilken prioritering investeringsobjektet har haft i budgetarbetet.

5.5 Uppföljning investeringsverksamheten

Som revisionen tidigare har konstaterat följs investeringsverksamheten primärt upp ur ett ett-årsperspektiv. Revisionen har också tidigare rekommenderat trafiknämnden att löpande efterfråga information om investeringsprogrammens utveckling med bedömning av totala utgifter, sluttid och eventuella avvikelser i utförandet. Revisionen har vidare rekommenderat nämnden att säkerställa investeringsverksamhetens samlade risker och ta ställning till rapportering av de väsentligaste riskerna[45]. Nu genomförd granskning visar att en del risker kommenteras i den löpande rapporteringen till nämnden liksom att en del uppgifter om investeringarnas utveckling kommenteras men att det inte finns någon systematik i hur detta presenteras och kommenteras. Revisionen har tidigare bedömt[46] att det i den interna rapporteringen inom trafikförvaltningen sker en utveckling mot större fokus på systematisk uppföljning av investeringsprojektens utveckling som helhet, dvs. för hela objektets investeringsperiod, och inte bara för investeringsvolymer i årets budget.

Som revisionen tidigare pekat på har trafiknämnden inte genomfört specificerade ersättningsinvesteringar i den årliga takt som budgeterats i fullmäktiges budget (60 procent genomfördes 2016 respektive 2017). För 2018 prognosticeras 68 procent bli genomförda. Specificerade ersättningsinvesteringar kan ha samma problematik som de strategiska investeringarna i form av omvärldsfaktorer som påverkar genomförandet. Att ersättningsinvesteringar inte genomförs innebär dock att reinvesteringsbehovet skjuts framåt i tiden och riskerar innebära negativa konsekvenser för driften vilket inte kommenteras i nämndens uppföljning.

Den sammanlagda summa för ospecificerade investeringar som budgeterats har de senaste åren realiserats nästan till 100 procent. En trolig orsak är att det här finns en större flexibilitet för nämnden att prioritera så att förseningar för vissa objekt kan kompenseras med att genomföra andra objekt. Det finns dock ingen analys i nämndens årsrapportering om eventuella omprioriteringar har gett några särskilda konsekvenser för verksamheten.

---

[44] Landstingsrevisorerna årsrapport 2014 trafiknämnden, rekommendationerna 531 och 533.
[45] Landstingsrevisorerna delrapport 2016 trafiknämnden, rekommendationerna 869 respektive 872.
[46] Landstingsrevisorerna årsrapport trafiknämnden 2017

Det framgår av intervjuer att det finns en rutin för slutrapportering av investeringsprogram/projekt när programmen är genomförda. Enligt intervjuer är dock detta inte något som hanteras på en övergripande nivå i förvaltningen och nämnden efterfrågar inte någon sådan slutrapportering/utvärdering. Inte heller landstingsstyrelsen efterfrågar detta för program/projekt som beslutats av fullmäktige.

5.6 Bedömning

Revisionen bedömer sammantaget att det finns en betydande risk för tillkommande investeringar i nämndens långsiktiga investeringsplanering som inte framkommer i nämndens budgetunderlag. Kostnadspåverkan och långsiktiga effekter av den samlade investeringsverksamheten framgår inte heller i underlag inför fullmäktiges budgetbeslut. I samband med tidigare granskningar har revisionen bl.a. konstaterat behov av utvecklingsarbete när det gäller kontrollen över kommande underhålls-/reinvesteringsbehov, beslutsunderlag gällande genomförandebeslut om investeringar och formerna för övergripande prioriteringar. Flera rekommendationer har lämnats kopplat till nämndens övergripande styrning av investeringsverksamheten. Mot bakgrund av omfattningen på nämndens investeringsverksamhet och mängden oklarheter kring kommande investeringsvolymer ser revisionen allvarligt på att tidigare lämnade rekommendationer inte har åtgärdats.

Revisionen noterar att tillkommande behov som är under utredning kopplat till trafikförvaltningens ersättningsinvesteringar i befintliga anläggningar samt den totala utgiften för nytt biljettsystem inte har redovisats i nämndens underlag till investeringsplan. I revisionens granskning har det även framkommit behov av byte av signalsystem i den befintliga tunnelbanan vilket inte heller tagits upp i fullmäktiges budget. Vidare noterar revisionen att det i pågående systemanalyser kan komma fram ytterligare investeringsbehov för att uppnå uppsatta mål för kollektivtrafiken. Revisionen bedömer även att det finns en betydande osäkerhet kring det totala behovet av ersättningsinvesteringar i kollektivtrafiken. Uppföljning och analys av nämndens genomförande av ersättningsinvesteringar samt konsekvenserna av om ersättningsinvesteringar inte genomförs enligt plan behöver också tydligt redovisas.

Revisionen bedömer att det finns ett antal större risker som kan medföra överskridanden av den beslutade investeringen i ny tunnelbana enligt Stockholmsöverenskommelsen. Detta gäller bland annat risker kopplade till projektets olika indexökningar för finansiärernas bidrag respektive de faktiska investeringsutgifterna.

Revisionen konstaterar att fullmäktige redan 2015 uppdrog åt trafiknämnden att, i samråd med landstingsstyrelsen, utreda tillkommande investeringsbehov för befintlig tunnelbana, bytespunkter samt angränsande anläggningar kopplat till utbyggnaden av tunnelbanan. Det framgår av granskningen dels att det fortfarande pågår olika utredningar med risk för ytterligare tillkommande investeringsbehov, dels att pågående utredningar och investeringsobjekt inte redovisas samlat utifrån fullmäktiges uppdrag.

Revisionen konstaterar vidare att FUT och trafikförvaltningen har olika tidshorisonter i respektive planering i byggnationen av tunnelbanan, år 2030 respektive år 2050.

Tillkommande investeringar efter 2030 kan bli betydligt dyrare att genomföra i ett senare skede än att genomföra investeringar utifrån 2050 perspektivet på en gång. Även i övrigt kan den begränsade investeringsramen för de nya tunnelbanelinjerna medföra val av tekniska lösningar som på sikt ger regionen högre framtida driftkostnader än vad andra tekniska lösningar med högre initial investeringsutgift skulle göra. Mot bakgrund av fullmäktiges uppdrag till trafiknämnden 2015 att utreda tillkommande investeringsbehov för befintlig tunnelbana, bytespunkter samt angränsande anläggningar bedömer revisionen därför att trafiknämnden behöver säkerställa en tydlig hanteringsordning för utbyggnaden av tunnelbanan och dess integration i befintlig anläggning. Identifiering och bedömning av tekniska lösningar samt prioritering av tillkommande investeringsbehov behöver redovisas samlat och transparent med utgångspunkt i kollektivtrafikens sammantagna investeringsutgifter där även de samlade framtida driftkonsekvenserna framgår.

Revisionen bedömer att de förändringar som ingår i trafiknämndens underlag till investeringsplan tydligare behöver redovisas med belopp, kommenteras och analyseras så att det blir transparent vilka objekt som ändrats, tillkommit eller tagits bort. Vidare behöver nämndens uppföljning och analys av pågående investeringsobjekt förbättras med fokus på hela genomförandeperioden och inte enbart årets budget.

Sammanfattningsvis kan konstateras att flera miljarder för redan kända tillkommande investeringar med koppling till befintlig tunnelbana inte framgår i investeringsplanen i fullmäktiges budget för 2019. Till detta kommer risk för betydande investeringsbehov även i kollektivtrafiken i övrigt. Revisionen anser att trafiknämnden därför skyndsamt behöver identifiera tillkommande investeringar med anledning av tunnelbaneutbyggnaden och övriga behov inom kollektivtrafiken så att det blir tydligt vilket totalt investeringsutrymme som dessa kräver.

Revisionen bedömer att framtida kostnadspåverkan och långsiktiga effekter av budgeterad investeringsverksamhet inte tydligt framgår i trafiknämndens underlag inför budgetbeslut. En allvarlig brist är också, som framgått redan av avsnitt 4, att investeringsplanen inte redovisas tillsammans med en långsiktig ekonomisk plan, t.ex. tioårsplanen. Trafiknämndens styrning och uppföljning av investeringar och dess kostnadskonsekvenser säkerställer därmed inte en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling.

Som framgått av avsnitt 2.3 kommer granskningen av landstings-/regionstyrelsens ansvar kopplat till kollektivtrafikens investeringar hanteras vidare i projektrapport 13/2018.

6 Trafikkostnader och övriga kostnader

I detta avsnitt granskas beredning av ekonomiska konsekvenser kopplat till olika kostnader och hur kostnaderna sedan följs upp. Avsnittet inleds med trafikkostnaderna, som är den största kostnadsposten i kollektivtrafiken, därefter redovisas granskningen av övriga kostnadsposter i trafikverksamheten.

6.1 Trafikkostnaderna

Den största kostnadsposten inom trafiknämndens verksamhet är trafikkostnaderna. I 2018 års budget budgeteras trafikkostnaderna till 12,7 miljarder kronor vilket är 69 procent av verksamhetens kostnader (57 procent om även avskrivningar och finansiella kostnader medräknas).

6.1.1 Nya avtal

Trafiknämnden tecknar löpande nya avtal med trafikentreprenörer efter upphandling. För de större trafikavtalen föregås upphandlingarna av flera års studier.

Av nämndens underlag inför budget 2019 framgår att nämnden har störst möjlighet att genomföra effektiviseringar inom ramen för den konkurrensutsättning som sker i upphandlingar. Enligt underlaget finns i nya affärer möjlighet att skapa effektiva incitamentsstrukturer och sätta kvalitetskrav på en nivå som är ekonomiskt hanterbart. Underlaget anger också att förhandling av redan överenskomna kvalitetsnivåer i befintliga kontrakt är mer ineffektivt då det sker utan konkurrens och är relativt trögrörligt.

Av nämndens yttrande inför budget 2018 framgick å andra sidan att nya trafikavtal kan ha andra ambitioner eller marknadsförutsättningar som gör att de kan bli dyrare. Detta framkommer bl.a. kopplat till skrivningar om upphandlingar inom sjötrafiken och färdtjänsten. För att kunna åstadkomma den utveckling som avses med ett nytt avtal kan det också krävas åtaganden från nämndens sida. Detta behov lyfts t.ex. fram för färdtjänsten vilket revisionen också har kommenterat i tidigare granskning[47].

Nämndens underlag inför budget 2019 anger att krav, mål och ambitioner som ställs i avtalen måste avvägas mot rådande ekonomiska förutsättningar för att begränsa risken för kostnadsökningar i trafikaffärerna.

Krav på beslutsunderlag

Landstingsstyrelsens förvaltning har fastställt generella anvisningar gällande utformning av beslutsunderlag för investeringar[48]. Motsvarande direkta krav på beslutsunderlagens utformning finns inte för beslut som gäller avtal vare sig generellt eller för kollektivtrafikverksamheten. Däremot reglerar den nya inköpspolicyn vad förarbetet inför en ny upphandling ska innehålla (se avsnitt 2.4). Av dessa allmänna regleringar framgår vissa kopplingar till själva besluten såsom att inköp ska genomföras enligt beslutad inriktning och kvalitet samt beslutade ekonomiska förutsättningar. Vidare att en förkalkyl ska upprättas som grund för beslut om att inleda upphandling och att fattade tilldelningsbeslut ska redovisas öppet och tydligt.

Revisionen har tidigare konstaterat behov av utvecklade konsekvensanalyser inför beslut i hälso- och sjukvårdsnämnden[49]. Vikten av att belysa möjliga konsekvenser av

[47] Landstingsrevisorerna årsrapport 2017 trafiknämnden
[48] Landstingsstyrelsens förvaltning, Krav på beslutsunderlag
[49] Landstingsrevisorerna 10/2017 Hälso- och sjukvårdens kostnader – Analys och uppföljning av konsekvenser

beslut har alltmer uppmärksammats i såväl arbetet med EU:s beslutsprocesser som inom statlig förvaltning (se avsnitt 2.4). Det som lyfts fram är exempelvis förväntningarna på långsiktighet, systemsyn, systematik och identifierbar metodik för arbetet samt en transparent redovisning inkluderande redovisning av olika handlingsalternativ. Revisionen konstaterar att den nya inköpspolicyn lyfter fram liknande förväntningar på förarbetet men, som nämnts ovan, inte tydliggör vad som ska finnas i själva beslutsunderlagen.

Process och styrdokument för nya trafikavtal

Arbetet med att sluta nya trafikavtal är en omfattande process som i normalfallet sträcker sig över tre till fyra år och omfattar ett stort antal steg. Som stöd för arbetet finns ett antal dokument som beskriver såväl riktlinjer som strategier och vilka analyser som ska genomföras. De dokument som ses som centrala för arbetet är framförallt nämndens affärsstrategi[50] samt trafikförvaltningens Riktlinjer för Trafikaffärer[51] och Handbok för studier – att genomföra behovsanalyser, utredningsstudier och planeringsstudier[52]. I så väl affärsstrategin som riktlinjerna återfinns diskussioner kring hur en högre kostnadseffektivitet ska kunna uppnås och vilka strategiska överväganden som bör beaktas för att effektivisera trafikavtal.

Processen att sluta nya avtal har följande huvudsteg med tillhörande beslut:

- behovsanalys inför beslut om allmän trafikplikt samt beslut om att genomföra en planeringsstudie
- planeringsstudie inför beslut om att genomföra upphandling och att fastställa slutgiltiga upphandlingsdokument
- upphandlingsprocess och därpå följande tilldelningsbeslut

Samtliga delar i processen har koppling till effektivitet och kostnadskontroll. Till exempel påbörjas i behovsanalysen en marknadsdialog i form av "samråd inför upphandling". Här framgår tydligt att dialogen ska innehålla en komponent kring vilka krav som enligt potentiella anbudsgivare skulle ses som speciellt kostnadsdrivande. Det framgår också att om sådana krav återfinns ska dessa lyftas till referens- eller styrgrupp. I planeringsstudien finns uträkning av trolig kostnad för avtalen utifrån beslutade förutsättningar samt en beräkning av de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna för avtalet under avtalsperioden. I själva upphandlingsprocessen och dess utvärdering av anbudet genomförs en detaljerad ekonomisk konsekvensbeskrivning i förhållande till de ramar som satts i behovsanalysen och planeringsstudien.

Granskning av tre avtal

Revisionen har utifrån ovanstående krav på process och beslutsunderlag granskat de tre senaste större trafikavtalen; E24 gällande pendeltågsverksamheten som blev klart i november 2015 samt bussavtalen E31 (Vallentuna, Sigtuna och Upplands Väsby) och E32 (Ekerö) som blev klara under 2017 med produktionsstart under 2019. För

[50] SL-2013-00545
[51] SL-S-419772
[52] TN-S-568236

pendeltågsavtalet har tillgången till material för granskning varit begränsat till behovsstudie och inriktningsbeslut vilket innebär att det bakomliggande materialet till genomförandebeslutet inte har kunnat granskas.

Granskningen visar att förvaltningens egna krav på processen i allt väsentligt har följts för både behovsanalysen som planeringsstudien. I ett första skede skapas ett underliggande kostnadstryck genom det beslut om mål och servicenivå som återfinns i behovsanalysen. De granskade avtalsprocesserna innehåller både konsekvensbeskrivningar och ekonomiska uppskattningar i behovsanalysen. I den redovisning av planeringsstudien som därefter föreläggs nämnden ges en konkretiserad bild av resultat av beslutad målsättning och servicenivå i form av ekonomisk konsekvensanalys av hela avtalsperioden och jämförelse mot befintligt avtal (jämförelse mot befintligt avtal finns dock inte för pendeltågsavtalet). Här tas också förslag på ersättningsmodell fram vilket påverkar kostnaden men också till stor del avtalets möjligheter att styra och prognostisera kostnaderna där fördelningen mellan fast och rörlig ersättning är viktig.

I de granskade dokumenten för busstrafiken återfinns vissa resonemang kring olika scenarion för kostnadsutvecklingen samt vilka ingående parametrar som kommer att påverka utvecklingen. Varken beslutsunderlagen eller tilldelningsbesluten innehåller dock konkreta scenarioanalyser som anger inom vilka intervall kostnaderna kan förväntas hamna. Förstudien för pendeltågsavtalet innehåller riskanalyser, kvantifierad scenarioanalys samt känslighetsanalys i form av kvantifierad osäkerhetsbedömning av kalkylerna.

I de granskade planeringsstudierna anges att trafikförvaltningen har en möjlighet att beställa reducerad trafik i de fall kostnadsutvecklingen av de rörliga delarna ligger utanför beräknade ramar eller i det fall andra förändringar i budget bör göras.

Båda de granskade bussavtalen innebär enligt beslutsunderlagen en relativt stor effektivisering jämfört med de utgående avtalen. Enligt intervjuer uppnås denna effektivisering bl.a. genom borttagande av dyra tilläggsavtal. Även en effektivare riskfördelning och vilket ansvar trafikutövare tar i enlighet med affärsstrategin lyfts fram som viktiga faktorer. Det framgår av granskningen att risk- och ansvarsfördelning i avtalen och vilka effekter detta får är ett område för utveckling (se även avsnitt 6.1.3). Inget av beslutsunderlagen hanterar frågan om vad förändrad ansvarsfördelningen kan innebära för nämnden vad gäller t.ex. uppföljning av de avtal som sluts.

6.1.2 Trafikplanering på kort och medellång sikt

I trafiknämndens yttrande över landstingsdirektörens planeringsunder 2018[53] anges att ett resurseffektivt sätt att stärka och effektivisera kollektivtrafiken är att styra efterfrågan till redan befintlig trafik. Genom att aktivt arbeta med incitament samt samverkan med entreprenörer, kommuner och andra aktörer kan andelen kollektivtrafikresenärer öka i befintligt system. Revisionen har inte erhållit något styrdokument, kompletterande analys eller planering som visar hur nämnden avser att hantera detta och vilken potential som går att nå. Det finns inte heller någon analys av

[53] LS 2017-0452, TN 2016-1036. Anges även i TN Mål och budget 2018

vilka begränsningar som kan finnas i form av t.ex. trängsel. Det framgår inte heller om det finns studier eller framtagande av styrdokument som avser att hantera detta område.

Den löpande trafikplaneringens betydelse har av nämnden under de senaste åren lyfts fram kopplat till effektiviseringsmöjligheter. I nämndens yttrande inför budget 2017 framhöll nämnden att vissa effektiviseringar i buss- och spårtrafiken genomfördes 2015 och 2016. Nämnden framhöll att föreslagen budget 2017 byggde på att dessa effektiviseringar (avseende 150 miljoner kronor) inom buss- och spårtrafiken får varaktig effekt. Revisionen har inte funnit någon särskild uppföljning som visar på om effektiviseringarna fått varaktig effekt.

Nämndens yttrande inför 2017 års budget pekar på att ”om ytterligare effektiviseringar erfordras, kan viss utglesning av trafiken ske inom ramen för givna planeringsförutsättningar såsom trafikförsörjningsprogrammet, riktlinjer för busstrafikplanering och stomnätsplanen”. Yttrandet anger att det t.ex. inte gjorts någon översyn av parallellgående busstrafik, trafik på landsbygd och nattrafik. I budgeten för 2018 anges att möjligheterna till anropsstyrd trafik ska undersökas vilket kan leda till effektivisering. Det framkommer av granskningen att det under 2017 och 2018 inte funnits några andra uppdrag från nämnden (eller landstingsstyrelsen) att undersöka sådana ytterligare effektiviseringsmöjligheter.

Det framkommer av nämndens budget 2017 respektive 2018 att det finns behov av att se över trafikutbud och justera detta. Nämndens yttrande inför budget 2018, och även yttrande inför budget 2019, framhåller samtidigt att detta, speciellt för spårtrafiken, förutsätter framförhållning, dvs. planeringen måste ta hänsyn till de ledtider som finns i spårtrafiken från beslut om trafikjustering till dess sådan får effekt. Det framgår inte hur nämnden och dess förvaltning planerar för och säkerställer att planeringsprocessen är utformad för att kunna hantera dessa ledtider.

Hur kostnaderna för ett enskilt trafikavtal utvecklar sig under avtalets längd är beroende av flera olika omständigheter. En viktig faktor är den trafikplanering som löpande genomförs för respektive trafikområde. Revisionen har tidigare lyft fram att det inte finns några tydliga krav på effektivisering i den årliga trafikplaneringsprocessen och rekommenderat nämnden säkerställa att detta ingår som en del i nämndens trafikplanering på kort och lång sikt[54]. Revisionen har också framhållit att de ekonomiska konsekvenserna av den årliga trafikförändringsprocessen inte efterfrågas av nämnden. I årets granskning bekräftas att dessa iakttagelser kvarstår trots att nämndens underlag inför budget 2019 anger att justeringar av trafikutbudet behöver vara restriktiva för att inte driva upp kostnadsökningarna. Det går därmed inte att bedöma i vilken mån justeringarna av trafikutbudet inför 2019 inneburit ett restriktivt förfarande.

Revisionens granskning av själva beställningarna till trafikentreprenörerna visar att det i beställningarna finns information om ekonomiska konsekvenser när det gäller

[54] Landstingsrevisorerna 3/2016 Trafikplaneringen i landstinget, rekommendation nr 774

den typ av avtal, så kallade produktionsavtal, där trafiken planeras och beställs i detalj av förvaltningen. För så kallade VBP-avtal sker ingen regelrätt beställning utan här finns ett godkännandeförfarande av trafikutövarens förslag till förändringar i trafikutbudet. I detta sammanhang finns ingen ekonomisk kalkyl. Däremot görs i budgetarbetet en prognos för det kommande årets kostnader i VBP-avtalen utifrån en preliminär prognos från leverantören och förvaltningens egna analyser.

För trafikplanering på lång sikt finns ett uppdrag från nämnden till förvaltningen att ta fram Trafikplan 2030/2050. Det är oklart i vilken mån planen kommer att ha ett tydligt effektiviseringsperspektiv. (Se även tidigare avsnitt om styrdokument, avsnitt 4.4.)

6.1.3 Uppföljning av trafikavtal

Avtalsuppföljning – trafikutövarens leverans
Trafikavtalen följs löpande upp inom trafikförvaltningen i syfte att säkerställa den leverans som avtalats. Uppföljningen sker utifrån uppföljningsplaner som upprättas för respektive avtal och gäller frågor kring leverantörens leverans vad gäller trafikering, punktlighet, kundnöjdhet o.s.v. Revisionen har tidigare rekommenderat trafiknämnden att, i enlighet med fullmäktiges program för privata utförare och nämndens reglemente, säkerställa uppföljningen av privata utförare och fastställa hur nämnden samt dess utskott och beredningar ska få information om avtalsuppföljningen[55].

Trafikförvaltningens internrevision har under 2018 granskat avtalsuppföljningen[56]. Internrevisionen konstaterar övergripande att intern styrning och kontroll för förvaltning av trafikavtalen inte fungerar tillfredsställande. Internrevisionen lyfter fram att huvudinriktningen i affärerna enligt trafikförvaltningens affärsstrategi är att förskjuta ansvar från trafikförvaltningen till leverantören och att ansvarsfördelningen mellan beställare och leverantör fördelas utifrån respektive parts kärnverksamhet, samhällsuppdrag och livscykelkostnad, vilket förväntas resultera i högre förvaltningseffektivitet. Internrevisionen konstaterar dock att förskjutningen av ansvar innebär en risk att trafikförvaltningen inte får tillräcklig kontroll över trafikaffären. Enligt internrevisionen saknas i dagsläget tillräckligt väl utvecklade och tillämpbara gemensamma arbetssätt, kontroller och systemstöd för att säkerställa att det arbete som utförs av leverantörerna sker till rätt kostnad och levereras i enlighet med avtalen.

Internrevisionen lyfter också fram att avtalsförvaltningen försvåras av att avtalen har brister i möjligheterna att förvalta avtalen till följd av förbiseenden i överlämningen mellan olika avdelningar inom trafikförvaltningen. Det behövs därför enligt internrevisionen en starkare styrning i avtalens hela livscykel.

Efter internrevisionens rapportering har förvaltningen tagit fram en åtgärdsplan för hantering av internrevisionens rekommendationer.

---

[55] Landstingsrevisorerna årsrapport 2017 trafiknämnden, rekommendation nr 970.
[56] TN 2018-0422

Avtalsuppföljning – den ekonomiska kalkylen

Nämnden skriver i underlag till fullmäktiges budgetarbete inför 2017 respektive 2018[57]: ”Trafikavtal med affärsmodell som baseras på VBP-ersättning ger som regel trafikförvaltningen en effektivisering vid upphandlingstillfället, genom att avtalskostnaden blir lägre. I avtal med VBP-ersättning har trafikförvaltningen emellertid svårare att påverka kostnaderna under pågående avtalsperiod.” Det anges i trafiknämndens budget 2017 att genomförda upphandlingar 2015 var mer kostnadseffektiva än antagandena i budget. Det är dock oklart hur den fortsatta ekonomiska uppföljningen mot ursprungligt avtal under avtalens livscykel genomförts.

Revisionen har tidigare rekommenderat trafiknämnden att analysera de mer långsiktiga effekterna av VBP-avtalen vad gäller trafikplaneringen[58]. Det framgår av granskningen att de senast ingångna bussavtalen samt arbetet med kommande trafikavtal innebär ett modifierat synsätt på hur VBP ska användas som komponent i avtalen. Det har framgått av tidigare intervjuer att en utvärdering av VBP-avtalen skulle tas fram kopplat till de inledande studierna inför kommande trafikavtal. Det har dock inte hittills presenterats någon sådan analys, vare sig samlat eller som en kontinuerlig utvärderingsprocess. Revisionen konstaterar därför att det inte finns någon redovisad analys av i vilken omfattning VBP-avtalen ur ett livscykelperspektiv bidrar till kostnadseffektivisering.

Av genomförda intervjuer framgår att förvaltningen i budgetprocessen ser till att beräknad effektiviseringspotential i ett nytt trafikavtal inledningsvis tas med i budgeten för det år då det nya trafikavtalet tas i drift. Budgeteringen under kommande år utgår däremot inte från avtalets ursprungliga intentioner utan påverkas av planerade trafikförändringar och andra omständigheter. Det framgår av revisionens granskning att fokus för den löpande uppföljningen av trafikavtalen har varierat i uppföljning mot budget kontra mot föregående år men att det för närvarande ligger ett fokus internt inom förvaltningen att jämföra mot föregående år för att få in perspektivet av avtalets utveckling. Det efterfrågas dock inte någon form av ekonomisk uppföljning av kostnadsutvecklingen inom avtalet i förhållande till den kalkyl som fanns vid avtalstecknande.

Det framkommer av intervjuer att trafikavtalen i allmänhet, men i olika stor utsträckning, kompletteras med tilläggsavtal under avtalsperioden. Dessa avtal kan i vissa fall vara kostnadsdrivande. Trafikförvaltningens internrevision har i sin granskning av förvaltningens avtalsuppföljning noterat att den avdelning som ansvarat för innehållet i upphandlingen, inte medverkar i att teckna tilläggsavtal och inte heller när det görs informella överenskommelser. Internrevisionen har rekommenderat trafikförvaltningen att definiera kostnad för varje tilläggstjänst separat i trafikavtalen. Det framkommer av revisionens granskning att förvaltningens mall för avtalsförvaltning löpande ska uppdateras med vilka tilläggsavtal som tecknats till respektive trafikav-

[57] TN 2016-1036, LS 2017-1455
[58] Landstingsrevisorerna årsrapport 2015 trafiknämnden, rekommendation nr 775

tal. Förvaltningsplanen innehåller dock ingen samlad ekonomisk bedömning av konsekvenserna av tilläggsavtalen och enligt intervjuer finns detta inte heller samlat på något annat sätt inom förvaltningen.

Revisionen har vid tidigare granskning av hela inköpsprocessen rekommenderat trafiknämnden att systematiskt genomföra och dokumentera utvärderingar av ingångna avtal vad gäller bland annat kostnader och kvalitet, i syfte att öka möjligheterna till ständigt förbättrade avtalskonstruktioner och villkor[59]. Granskningen visar att trafikavtal följs upp och utvärderas mer samlat ca. ett år efter avtalsstart samt i samband med t.ex. beslut om förlängning av avtal. Revisionen har tagit del av sådan utvärdering för några av de avtal som ingått i granskningen. Revisionen konstaterar att utvärderingen är helt inriktad på trafikutförarens leverans under avtalsperioden och de parametrar som enligt avtalet ska följas upp. Utvärderingarna innehåller ingen samlad ekonomisk utvärdering, dvs. hur avtalen har utvecklats ekonomiskt jämfört med intentionerna vid avtalstecknandet.

Förvaltningen har identifierat behovet av att utveckla en samlad ekonomisk uppföljning av de enskilda trafikavtalen. Analyskompetensen inom ekonomi- och verksamhetsstyrningsavdelningen förstärks därför för närvarande. Det framgår inte om denna utvecklade uppföljning kommer att redovisas till nämnden. Utveckling pågår också för närvarande gällande möjligheterna att ha en samlad uppföljning för trafikslagen där samtliga kostnader och utgifter för ett trafikslag, trafikavtal, övrig drift, underhåll och investeringar kan analyseras sammantaget.

6.2 Styrningen av övriga kostnadsposter i kollektivtrafiken

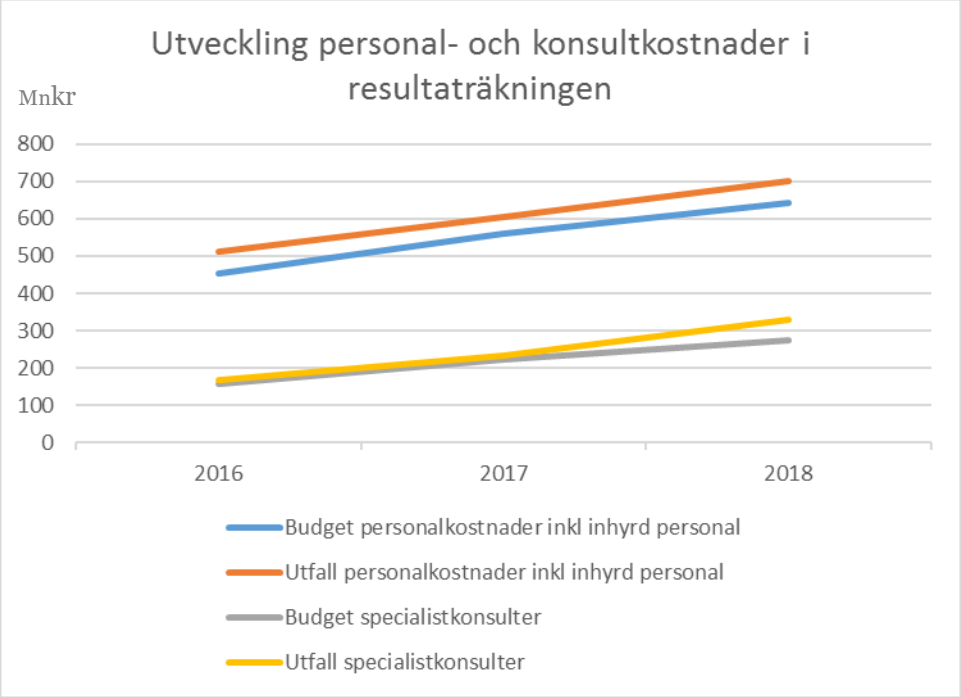
6.2.1 Personal och konsulter

Revisionen har tidigare pekat på svårigheterna att utifrån nämndens redovisning följa driftkostnaderna för personal och konsulter (se vidare avsnitt 6.2.6). Revisionen har därför menat att nämnden separat bör sammanställa en redovisning av personalkostnaderna gällande både egen personal och inhyrd personal fördelat på kostnader i resultaträkningen och utgifter i investeringsredovisningen.[60] Enligt revisionens sammanställning utgör personal- och konsultkostnader inom driftbudgeten 2018 917 mnkr vilket är 5,5 procent av verksamhetens kostnader (4,6 procent om även avskrivningar och finansiella kostnader medräknas). Prognosticerat utfall för 2018 är 1 030 mnkr med reservation för att kostnaderna enligt förvaltningen kan vara något lägre eftersom timredovisningen inte fungerar fullt ut.

Mellan 2016 och 2018 har utfallet för personal- och konsultkostnadernas andel av verksamhetens totala kostnader (exklusive kapitalkostnader) ökat från 3,9 procent 2016 till 5,5 procent enligt prognos 2018. Utfall har också, vilket diagrammet nedan

[59] Lanstingsrevisorerna delrapport 2015 trafiknämnden, rekommendation nr 670
[60] Landstingsrevisorerna delrapport trafiknämnden 2018

visar, legat över budgeterad nivå för personalkostnader inklusive inhyrd personal[61] (med reservation för felaktig timredovisning) respektive för specialistkonsulter.



Ett av de möjliga effektiviseringsområden som lyfts fram av nämnden är konsultkostnaderna. Nämnden har gett förvaltningen i uppdrag att konsultväxla, dvs. ersätta konsulter med egen personal. Revisionen har i tidigare granskningar[62] bedömt att arbetet med konsultväxling bedrivits systematiskt i syfte att med början i investeringsverksamheten identifiera tjänster som kan bemannas av egen personal istället för konsulter. I arbetet med konsultväxling har besparingspotentialen redovisats i form av ett schabloniserat besparingsbelopp per konsultväxling. Det framkommer av granskningen att det inom förvaltningen pågår ett arbete med att ta fram nyckeltal för användningen av specialistkonsulter. Enligt intervjuer är detta dock svårt då behoven varierar starkt över tid.

Det framgår av granskningen att förvaltningens verksamhetsplanering för 2019 innehåller krav på att användningen av resurskonsulter[63] ska minska med 25 mnkr vilket anges vara 50 procent och användningen av specialistkonsulter ska minska till 300 mnkr vilket anges vara i nivå med 2018 års budget. Detta är utöver pågående konsultväxling där konsulter ersätts med anställd personal.

[61] ”Inhyrd personal” är enligt trafikförvaltningen detsamma som ”resurskonsulter”. Enligt förvaltningens handbok för konsultanvändning finns det två typer av resurskonsulter; Inhyrd personal på vakant tjänst samt Inhyrd personal utöver ordinarie bemanning
[62] Landstingsrevisorerna årsrapport 2017 trafiknämnden
[63] Se not föregående sida

Hur personalbehovet i övrigt ser ut framåt framgår inte tydligt vare sig i beslutsunderlag till nämnden eller internt inom förvaltningen. Revisionen har tidigare pekat på[64] att det inte genomförs analyser av vilken kompetens nämnden behöver t.ex. för avtalsförvaltning. Internrevisionens granskning av trafikförvaltningens avtalsförvaltning tar också upp behov av att analysera vilka resurser som behövs. Enligt internrevisionens rapport finns det risk att avtalsförvaltningen tar skada på grund av att personal måste prioritera arbete i upphandlingsprojekt istället för avtalsförvaltning. I budget 2018 anger nämnden att behovet av drift och utveckling av IT-system ökar vilket också, enligt nämnden, medför ökade kostnader för specialistkonsulter. Även om nämnden inte redovisar någon samlad bild av framtida behov finns alltså indikationer på ökade behov inom vissa områden Revisionen har tidigare efterlyst en samlad planering för verksamhetens personalresurser. Enligt uppgift finns det nu ett internt uppdrag att ta fram en förvaltningsövergripande kompetensförsörjningsplan där resursbehovet kommer att framgå.

Pågående konsultväxling har hittills haft mycket fokus på investeringsverksamheten. I verksamhetsplanen för 2019 finns dessutom mål gällande konsultanvändningen i investeringsprojekt.

6.2.2 Drift och underhåll

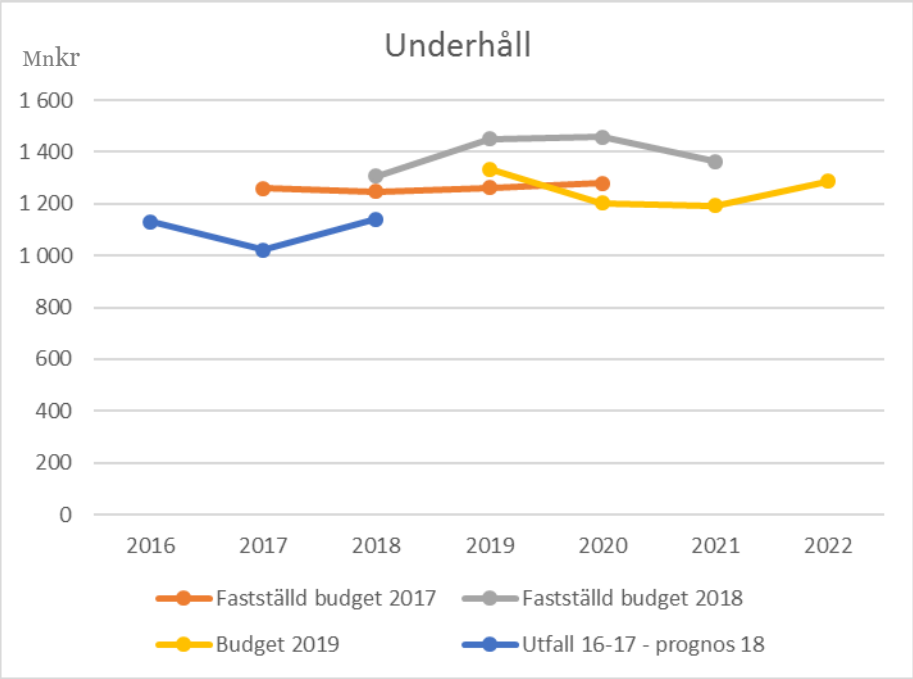
I nämndens delårs- och årsredovisningar rapporteras utfall för underhåll och drift i en klumpsumma. Kostnaderna för detta har sedan 2013 ökat med i genomsnitt 7,9 procent. I budget 2018 utgör underhåll och drift 2 309 mnkr vilket är 12,4 procent av verksamhetens kostnader (10,3 procent om även avskrivningar och finansiella kostnader medräknas).

Underhåll

Underhållsverksamheten har en nära koppling till reinvesteringsverksamheten och är i behov av ett samlat gemensamt grepp där både behov av underhåll och reinvesteringar analyseras gemensamt. Som framgått av avsnitt 5 finns det oklarheter kring omfattningen av nämndens nuvarande och framtida underhålls- och reinvesteringsbehov.

Nämnden efterfrågar ingen fördjupad redovisning av underhållsbehovet och de avvikelser mot budget som framkommer. Av revisionens granskning framgår att budget för underhåll varierat kraftigt de senaste åren utan något tydligt mönster. Även utfall har varierat mellan åren, men har legat under budgeterade nivåer.

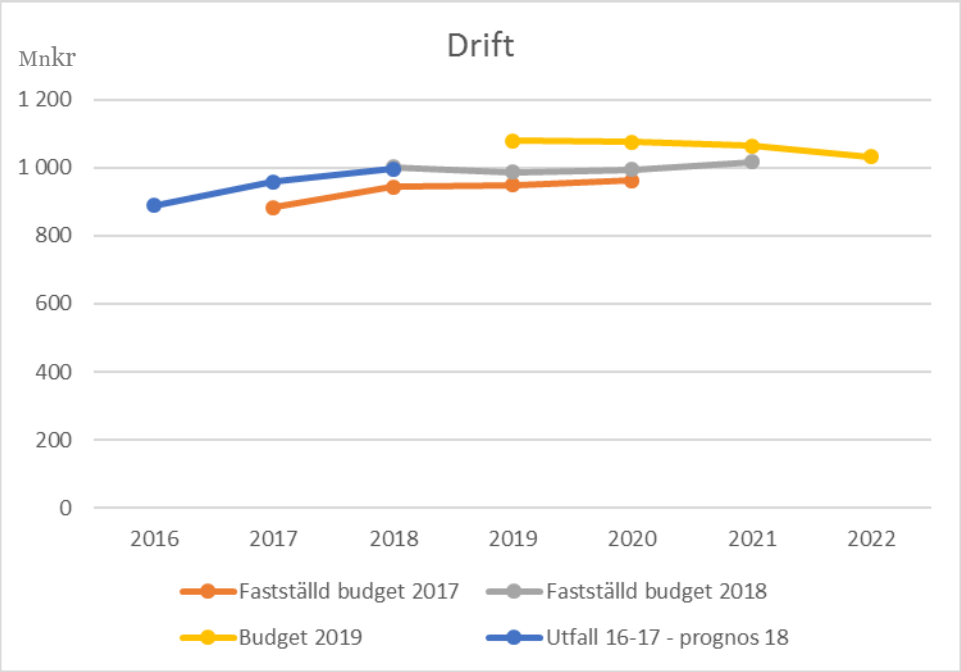
[64] Landstingsrevisorerna delår 2018 trafiknämnden



Intervjuade personer bekräftar att det finns en ”underhållsskuld” i verksamheten. Storleken på denna skuld är, som framgått av avsnitt 5 oklar. Revisionen har i delrapport 2018 noterat det eftersatta underhållet inom brandskydd som uppdagats under det senaste året. Underhållsbehov kopplat till idrifttagande av nya anläggningar har kommenterats i samband med tioårsplanen (se avsnitt 4.3).

Drift

Ur ett översiktligt perspektiv förefaller driftkostnaderna, se diagrammet nedan, vara lättare att budgetera.



Driftkostnaderna riskerar dock att öka då nämnden får en utökad verksamhet. Utöver personal- och konsultkostnader kan t.ex. även driftkostnaderna förmodas påverkas av de kommande IT-behoven, men någon samlad analys finns inte tillgänglig. Angående driftkostnader kopplat till utökad trafik, se avsnitt 4.3 om tioårsplanen.

6.2.3 Särskilt om inköp

I flera av nämndens planeringsdokument, t.ex. budget 2018 och underlag inför budget 2019, framhålls en effektiviseringspotential med hjälp av kategoristyrt inköp motsvarande 3 procent. Det framgår inte vilket belopp denna procentsats ska räknas på och inte heller inom vilken tidshorisont. Av revisionens granskning framkommer att det inte heller finns några interna kalkyler gällande denna potential och att det inte finns någon tydlig planering för när denna effektiviseringspotential kommer att realiseras. Vare sig nämnden eller landstingsstyrelsens förvaltning har efterfrågat någon konkretisering av denna effektiviseringspotential.

Enligt nämndens underlag inför budget 2018 förväntas ett nytt beställningssystem kunna implementeras, med målet att generera besparingar genom effektiviserade interna beställnings- och faktureringsprocesser, minskad administration samt genom ökad avtalstrohet och sortimentstyrning. Enligt revisionens granskning har arbetet med ett beställningssystem initierats med beräknat införande under 2018 - 2019. Det framgår dock av intervju att det inte kommer att bli något genomförande under 2019. Det finns ingen framräknad besparingspotential och det är oklart om, och i så fall i vilken mån, de 3 procenten som angivits gällande inköp ovan är beroende av införandet av nytt beställningssystem.

6.2.4 Samlokalisering

Nämnden framhåller i sitt underlag inför budget 2019 den förestående samlokaliseringen av centrala förvaltningar inom regionen. Detta kommer enligt nämnden i sin tur skapa ytterligare förutsättningar för att effektivisera förvaltningarnas arbetsflöden, primärt inom stödprocesser/gemensamma funktioner. Nämnden preciserar inte denna effektiviseringspotential och den har inte heller preciserats på en regionövergripande nivå.

6.2.5 Kapitalkostnader

Det framgår tydligt av nämndens olika planeringsdokument att kapitalkostnaderna förväntas att öka successivt mot bakgrund av nuvarande investeringsverksamhet. De ökande avskrivningarna framåt kommenteras, men preciseras inte. I trafiknämndens årsrapport 2017 anges också att de höga investeringsvolymerna ökar lånebehovet vilket medför ökade finansiella kostnader. Inte heller här preciseras utvecklingen framåt. Enligt nämndens yttrande över landstingsdirektörens planeringsunderlag 2018 kommer dagens skuld (inklusive leasing) på 40 mdkr öka till 60 mdkr vid utgången av 2022. Detta anges öka både räntekostnaden och ränterisken.

Det kan konstatera att den långsiktiga ökningen av avskrivningarna sker något långsammare än beräknat mot bakgrund av att investeringsverksamheten generellt utvecklas i något långsammare tempo än enligt ursprunglig planering p.g.a. förseningar i de enskilda investeringsprojekten. Avskrivningarna har i övrigt under senare år påverkats av en rad händelser av engångsnatur.

6.2.6 Uppföljning och analys övriga kostnader

Konsultväxlingen följs upp löpande genom att antalet tjänster som konsultväxlats redovisas. Som framgått av granskningen finns det dock inte någon redovisning och analys av det faktiska ekonomiska utfallet. Till följd av den metod för budgetering och redovisning av personal och konsulter som valts av förvaltningen är det svårt att följa utvecklingen av kostnaderna för personella resurser och vilka effekter konsultväxlingen hittills har fått, vilket också framgått av avsnitt 6.2.1. För att kunna undersöka de totala effekterna av pågående konsultväxling och övrigt effektiviseringsarbete kopplat till personal måste kostnaderna för egen personal, inhyrd personal (resurskonsulter) samt specialistkonsulter analyseras tillsammans. En försvårande omständighet är dessutom att förvaltningen tror att den interna tidföringen för ombokning av timkostnader mellan drift och investeringsredovisning inte är helt korrekt vilket revisionen konstaterar också påverkar möjligheterna till uppföljning. Revisionen har i tidigare granskningar[65] framhållit vikten av att nämnden ger en fördjupad redovisning av personal- och konsultkostnadernas utveckling i syfte att möjliggöra en analys av kostnadsutvecklingen.

Underhåll och drift följs upp löpande i delårs- och årsrapportering men underhållets status och långsiktiga konsekvenserna av att underhåll hittills legat under budgeterad nivå kommenteras inte tydligt.

[65] Landstingsrevisorerna delår 2018 trafiknämnden

Både avskrivningarna och räntekostnaderna analyseras i nämndens delårs- och årsrapporter.

6.3 Bedömning

Revisionen bedömer att det i nämndens arbete med avtal finns viktiga delar som saknas. Det gäller till exempel arbetet med scenarier som behöver utvecklas som underlag för nämndens beslut eftersom trafikavtalen inrymmer osäkerhet i pris- och resandeutveckling. Vidare konstaterar revisionen att nämnden allmänt behöver säkerställa kvaliteten i avtalsuppföljningen. Revisionen noterar också att nuvarande uppföljningsplaner för trafikavtalen enbart avser att säkerställa att nämnden får den leverans som har avtalats. Revisionen menar att det även behövs kontinuerlig uppföljning av att avtal utvecklas ekonomiskt i enlighet med de antaganden som upphandlings- och tilldelningsbeslut grundats på. Revisionen bedömer att nämnden i dagsläget därmed inte säkerställer ekonomin i trafikavtalen ur ett totalkostnadsperspektiv. Revisionen ser positivt på det utvecklingsarbete som förvaltningen nu enligt uppgift har initierat för att vidareutveckla den löpande kostnadsanalysen av trafikavtal.

Revisionen konstaterar att förvaltningen har tydliga styrdokument med krav på vilka analyser och konsekvensbeskrivningar som bör finnas i de olika delarna av processen med att skapa nya avtal. Revisionen bedömer att upphandlingsprocessen och dess styrdokument i allt väsentligt uppfyller regionens nyligen antagna inköpspolicy. Process och styrdokument bedöms också vara utformade i samstämmighet med de kriterier som nu utvecklats inom EU och den statliga sidan. Styrdokumenten och upphandlingsprocessen har till stor del också följts i de avtal som revisionen granskat.

Mot bakgrund av avtalens komplexitet och osäkerheten i trafikutvecklingen behöver dock risk- och scenarioanalyserna i studier och tilldelningsbeslut konkretiseras och kommuniceras. Detta för att ge nämnden en tydligare bild av hur stora osäkerheter som finns i avtalen, dvs. vilken variation som kan förväntas, samt i vilken utsträckning kostnadsbesparingar kan göras under avtalsperioden.

Förändringar i risk- och ansvarsfördelning kan enligt revisionens bedömning leda till större behov för trafikförvaltningen att följa upp de avtal som sluts, vilket i sin tur riskerar att leda till andra behov av personalresurser hos förvaltningen. Ingen av de granskade studierna diskuterar denna risk vilket revisionen anser bör vara ett av övervägandena i fördelningen av ansvar.

Revisionen bedömer att tidigare rekommendation om att säkerställa att effektivisering ingår som en del i nämndens trafikplanering på kort och lång sikt fortfarande kvarstår och att de ekonomiska konsekvenserna av den årliga trafikförändringsprocessen bör efterfrågas av nämnden.

Internrevisionens rapport visar att det fortfarande finns ett betydande utvecklingsbehov gällande förvaltningens avtalsuppföljning i allmänhet. Revisionen konstaterar att det saknas en tydlig linje i den löpande uppföljningen av avtalens ekonomiska utfall. De trafikavtal som granskats saknar en löpande uppföljning och utvärdering av det ekonomiska utfallet för avtalsområdet jämfört med de ursprungliga intentionerna i

respektive avtal. Revisionen rekommenderade trafiknämnden redan 2016 att systematiskt genomföra och dokumentera utvärderingar av ingångna avtal vad gäller bland annat kostnader och kvalitet i syfte att öka möjligheten till ständigt förbättrade avtalskonstruktioner och villkor. Revisionen bedömer att nämnden inte åtgärdat detta och i dagsläget inte kontinuerligt utvärderar trafikavtalen ur ett totalkostnadsperspektiv. Revisionen ser positivt på det utvecklingsarbete som nu enligt uppgift är initierat för att vidareutveckla den löpande kostnadsanalysen av trafikavtal. Revisionen menar att det är av vikt att nämnden tar del av denna analys. Tidigare lämnade rekommendationer inom området kvarstår.

För övriga kostnadsposter, utöver trafikkostnaderna, noterar revisionen att nämndens löpande analys av kostnaderna liksom nämndens information om och bedömning av den långsiktiga kostnadsutvecklingen som lämnas till regionstyrelsen behöver stärkas betydligt. Vidare är verksamhetens framtida kompetens- och resursbehov angeläget att analysera och redovisa samlat liksom vilken effektiviseringspotential som i praktiken finns i kostnadsposter som personal, konsulter och inköp utöver trafikavtalen. Revisionen menar också att det är nödvändigt att nämnden tar ställning till behovet av nuvarande och framtida underhålls- respektive ersättningsinvesteringar utifrån en samlad analys.

Bilaga 1 Tillkommande investeringar i anslutning till den nya tunnelbanan

Bakgrund

Stockholmsförhandlingen resulterade i ett avtal från januari 2014, Stockholmsöverenskommelsen, mellan staten, landstinget/regionen, Stockholms stad, Solna kommun, Järfälla kommun och Nacka kommun. Huvudavtalet avser tre nya tunnelbanelinjer och nybyggnation av 78 000 bostäder. De tre nya tunnelbanelinjerna, med ursprungligt avtalade investeringsutgift och avtalad trafikstart är:

- Förlängning av Blå linje från Kungsträdgården till Nacka centrum. I projektet ingår även en förgrening från Gullmarsplan mot befintlig Grön linje mot Hagsätra, 12,5 mdkr, trafikstart ca. 2025
- Förlängning av Blå linje från Akalla till Barkarby station, 2,9 mdkr, trafikstart ca. 2021
- Ny linje från Odenplan till Arenastaden, 4,1 mdkr, trafikstart ca. 2022

Till huvudavtalet finns ett delavtal mellan staten landstinget/regionen och för varje linjedragning berörda kommuner. Av huvudavtalet framkommer att investeringsutgifterna för de tre tunnelbanelinjerna som fördelats mellan de olika avtalsparterna sammantaget uppgår till 19,5 mdkr. Dessutom innebär avtalet investeringar i fordon och depåer för 6,2 mdkr som endast finansieras av regionen. Sammantaget uppgår investeringsutgifterna enligt grundavtalet till 25,7 mdkr som fördelas mellan parterna enligt nedan:

Part	**Belopp mnkr**	**Andel i procent**
Staten	13 650	53,1
SLL/RS	6 850	26,7
Stockholm stad	2 950	11,5
Nacka	850	3,3
Järfälla	800	3,1
Solna	600	2,3
Totalt	**25 700**	**100**

I tabellen ovan ingår regionens andel för de budgeterade utgifterna för depå och fordon på 6,2 mdkr.

Inom det beslutade grundavtalet finns det även en klausul om acceptans för fördyring av de tre tunnelbanelinjerna på sammantaget 2 925 mnkr. Det motsvarar 15 procent av det beslutade grundbeloppet för investeringsutgifterna för tunnelbanelinjerna på 19,5 mdkr.

Av huvudavtalet framgår att landstinget/regionen ansvarar för tunnelbaneutbyggnaden medan respektive kommun ansvarar för utbyggnaden av de bostäder som ingår i överenskommelsen. Som övergripande ansvarig för hela Stockholmsöverenskommelsen skapades en partssammansatt styrelse med staten som ordförande och en delstyrelse per linjedragning. Inom landstinget lades ansvaret för tunnelbaneutbyggnaden initialt på landstingsstyrelsen som tillskapade en ny förvaltning, förvaltningen för utbyggd tunnelbana (FUT). Vid halvårsskiftet 2017 flyttades FUT från landstingsstyrelsen till trafiknämnden.

Kring årsskiftet 2015/2016 tog FUT fram de första produktionskalkylerna för de planerade sträckorna och stationerna. Dessa visade på högre investeringsutgifter jämfört med vad som avtalats i Stockholmsöverenskommelsen. Som en konsekvens av detta fick FUT i uppdrag att initiera ett åtgärdsarbete tillsammans med avtalsparterna i syfte att skapa ett underlag för gemensamma beslut kring anläggningarnas utformning och omfattning. Under försommaren 2016 återkom förvaltningen till den partsgemensamma styrelsen med ett förslag om bland annat en utökad investeringsram för de tre linjerna på 1 160 mnkr. Den föreslagna utgiftsökningen låg inom ramen för de i avtalet accepterade fördyringarna som maximalt får uppgå till 2 925 mnkr.

I juni 2016 beslutade den partssammansatta styrelsen att godkänna förvaltningens åtgärdsförslag. Åtgärderna påverkade även omfattningen och tidplanen för genomförandet av de tre tunnelbaneprojekten med mellan ett och tre år per linje. Inför beslut i respektive parts beslutande församling om fördyring och senareläggning av projekten togs det i november 2016 fram ett tilläggsavtal till grundavtalen för 2013 års Stockholmsförhandling. I februari 2017 beslutade landstingsstyrelsen att föreslå fullmäktige att godkänna tilläggsavtalet till grundavtalet från Stockholmsöverenskommelsen och i mars 2017 beslutade fullmäktige att godkänna tilläggsavtalet. Av tilläggsavtalet framgår hur fördyringen på 1 160 mnkr fördelas mellan parterna inom ramarna för de i huvudavtalet uppsatta utgiftstaken per finansiär och tunnelbanelinje.

Under våren 2017 beslutade landstingsfullmäktige även om ett annat infrastruktursamarbete med staten och berörda kommuner i regionen, Sverigeförhandlingen, som rör fyra nya kollektivtrafiksatsningar[66]. Av dessa fyra delar rör två en vidareutbyggnad av tunnelbanenätet utöver vad som överenskoms i Stockholmsöverenskommelsen, en tillkommande station på den nya linjen till Arenastaden och en ny linje mellan Älvsjö och Fridhemsplan.

Budgetförändringar och risk för budgetöverskridanden

[66] De fyra delarna är: Spårväg Syd, förlängning av Roslagsbanan till City, tunnelbanestation Hagalund på den nya linjen till Arenastaden och tunnelbana mellan Älvsjö - Fridhemsplan

Som framgår ovan har Stockholmsöverenskommelsens parter avtalat om nya utgiftsramar för den nya tunnelbaneutbyggnaden. Granskningen visar att det i fullmäktiges budget för 2017, 2018 och 2019 inte anges några större förändringar i de investeringsutgifter som beslutats av avtalsparterna utöver tilläggsavtalen. I fullmäktiges budget för 2018 har budgetposten för investeringar i den nya tunnelbanan minskat med 500 mnkr då budgetmedel för inköp av nya fordon flyttats till trafikförvaltningens budget för detta ändamål. Då landstinget, enligt avtalet är ensam finansiär av fordonen[67] har detta ingen betydelse för övriga parter.

Investeringsmedel på 200 mnkr avseende Barkarby station har i budget 2019 överförts till driftbudgeten som en uppskattning av kostnad för medfinansiering, då stationen kommer att byggas av Trafikverket. I ett separat avtal mellan landstinget och Järfälla kommun regleras finansieringen avseende en tillkommande uppgång och biljetthall i Veddesta vid tunnelbanestation i Barkarby. Enligt avtalet ska Järfälla kommun genom medfinansiering bidra till hela investeringsutgiften på 91 mnkr. Utgiften på 91 mnkr ingår som en tillkommande investering i fullmäktiges beslutade budget för 2018. Där framgår medfinansiering endast summerat för FUT som helhet per år och inte totalt per investeringsobjekt.

I granskningen har det framkommit ett antal större risker som kan medföra överskridanden av den beslutade investeringen i ny tunnelbana enligt huvud- och tilläggsavtalen i Stockholmsförhandlingen. En av riskerna är kopplad till projektets indexökningar. I praktiken finns det två olika index som påverkar projektet, dels index för uppräkning av bidragen, dels index för uppräkning av projektets utgifter. I enlighet med huvudavtalet från 2014 ska alla bidrag från finansiärerna, som i huvudavtalet är angivna i 2013 års prisnivå (januari), räknas upp/justeras utifrån förändringen av konsumentprisindex (KPI). I takt med att förvaltningen genomför de stora entreprenadupphandlingar som krävs kommer regionen att ingå avtal med externa bygg- och anläggningsfirmor. Sådana avtal har normalt inte indexuppräkningar för utgifterna kopplade till KPI utan till ett eller flera bygg- och anläggningsindex. Utifrån den, sedan flera år tillbaka, kraftiga expansionen/överhettningen på anläggningsmarknaden har förvaltningen konstaterat att indexuppräkningen inom denna sektor varit betydligt högre än den som för närvarande gäller för konsumentpriserna. Ansvariga inom FUT ser en risk att detta kan komma att medföra ett gap mellan finansiärernas bidrag och de faktiska investeringsutgifterna för de tre linjerna som i så fall blir underfinansierade. Samtidigt pekar förvaltningen på att det har genomförts ett antal mindre upphandlingar för arbetstunnlar för Barkarbygrenen och att anbuden för dessa ligger något lägre än de investeringsutgifter som är budgeterat för. Vidare anger förvaltningen att det kommer att genomföras ett antal mindre upphandlingar av arbetstunnlar i början av 2019 och om trenden från hösten 2018 håller i sig så skulle detta kunna indikera lägre offertpriser framöver. Om så blir fallet menar de intervjuade att dessa offererade priser, som understiger de budgeterade utgifterna,

[67] Som framgår av kapitlet ovan är landstinget ensam finansiär av de i avtalet ingående investeringarna för depå och fordon på 6,2 mdkr.

skulle kunna motverkade risken för en underfinansiering av projektet till följd av att KPI stiger i långsammare takt än vad bygg- och anläggningsindex beräknas göra.

Andra risker som skulle kunna medföra att hela projektet blir dyrare än vad som avtalats är till exempel att det kommer in för få anbud på de stora entreprenadupphandlingarna så att konkurrensen åsidosätts. Även risken för att projektet försenas, till exempel på grund av överklaganden, kan medföra ökade utgifter för stillestånd som inte täcks av beslutade budgetramar.

Olika planeringshorisonter

Granskningen har visat att FUT och trafikförvaltningen i respektive planering arbetar utifrån olika tidshorisonter (2030 respektive till 2050) vilket leder till olika bedömningar när det gäller behovet av tillkommande investeringar i tunnelbanan. FUT arbetar i enlighet med Stockholmsförhandlingen med inriktning mot 2030 med utgångspunkt från vilken befolkningstillväxt och vilka resandeströmmar som beräknas då. Trafikförvaltningen utgår från RUFS 2050 och därmed från den befolkningstillväxt och resandeströmmar som beräknas till dess. Därför finns ett glapp avseende behovet av tillkommande investeringar utifrån de olika tidshorisonterna till 2030 respektive till 2050. Ett exempel på problem som kan uppstå för att de båda förvaltningarna arbetar med olika planeringshorisonter är hissarna vid den nya tunnelbanans uppgång vid Gullmarsplan. Den nya stationen kommer att ligga så långt under marken att man valt att använda hissar i stället för rulltrappor för att transportera resenärerna till och från perrongerna. Utifrån FUT:s planeringshorisont fram till 2030 räcker det med mindre hissar, men utifrån trafikförvaltningens längre planeringsperspektiv behöver hissarna vara större för att hantera de ökande resandeströmmarna i regionen som prognostiseras i RUFS 2050. Om FUT bygger de mindre hissarna utifrån sitt 2030 perspektiv kommer trafikförvaltningen att behöva bygga om dessa i ett senare skede, vilket skulle kräva omfattande ombyggnationer och stora tillkommande utgifter. Trafikförvaltningen planerar att finansiera den tillkommande utgiften så att FUT kan bygga de större hissarna redan från start.

Tillkommande investeringar i anslutning till den nya tunnelbanan

I budget 2015[68] beslutade fullmäktige att *”uppdra åt trafiknämnden att, i samråd med landstingsstyrelsen[69], utreda tillkommande investeringsbehov för befintlig tunnelbana, bytespunkter samt angränsande anläggningar med anledning av beslutad överenskommelse om utbyggnad av tunnelbana i enlighet med 2013 års Stockholmsförhandling”*. I granskningen har det framkommit att det är en glidande skala för vad som avses med tillkommande investeringar i tunnelbaneutbyggnaden. 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. Enligt de intervjuade kan dessa ersättningsinvesteringar behöva tidigareläggas något eller

[68] Mål och budget 2015, LS 1403 – 0399, LS 1409 - 1065
[69] Det övergripande ansvaret för tunnelbaneutbyggnaden låg fram till och med den 30 juni 2017 hos landstingsstyrelsen. Från och med den 1 juli 2017 flyttades FUT, och därmed även ansvaret för tunnelbaneutbyggnaden, över till trafiknämnden.

några år för att generera samordningsvinster med motsvarande arbeten i de nya delarna. Det gäller exempelvis systemet för belysning. Manöversystemet för belysning i den befintliga tunnelbanan har redan passerat sin beräknade livslängd och kommer att behöva åtgärdas inom de närmaste åren. Under hösten har trafikförvaltningen tillsammans med FUT tagit fram förslag på lösning av problemet, men förslaget till lösning är ännu inte kostnadsberäknat vilket även betyder att denna framtida investeringsutgift ännu inte ingår i fullmäktiges budget.

Redan i investeringsbilagan till fullmäktiges budget för 2016[70] fanns fem tillkommande investeringsprojekt med koppling till tunnelbaneutbyggnaden, men utan angivna beräknade totala investeringsutgifter. I bilagan framgick att dessa projekt skulle beredas för utrednings- och/eller inriktningsbeslut, dvs. de två första av tre steg enlig landstingets investeringsstrategi. Från och med fullmäktiges budget 2017 har dessa investeringsprojekt preciserats under rubrikerna utrednings- och/eller inriktningsbeslut med beräknad total investeringsutgift i budgetens investeringsbilaga. Angiven total investeringsutgift för dessa fem objekt är från och med budget 2017 och framåt:

- Bytespunkt Gullmarsplan, 301 mnkr
- Bussterminal Barkarby, 121 mnkr
- Bussterminal Nacka Centrum, 520 mnkr
- Övergripande utredningar befintliga system, 160 mnkr
- Anpassning trafikstyrningssystem befintlig tunnelbana, 229 mnkr

Bussterminal Barkarby samt Nacka centrum är en del av Stockholmsöverenskommelsen och har således ingen koppling till uppdraget om tillkommande investeringar. I överenskommelsen har avtalats att dessa båda bytespunkter ska byggas av regionen genom en delad finansiering mellan regionen och berörd kommun. När det gäller Gullmarsplan så är detta ett sedan tidigare identifierat investeringsobjekt inom ramen för trafikförvaltningens befintliga tunnelbana, dock har nya tunnelbanan medfört ytterligare investeringar på Gullmarsplan. Av genomförda intervjuer framkommer att de i budget 2017, 2018 och 2019 angivna beräknade totala utgiftsnivåerna för investeringarna i de två bussterminalerna inte förväntas öka när de tas upp för genomförandebeslut. Dock har ursprungsförslaget till utformning av bussterminalen i Barkarby, på ett tidigt stadium, modifierats kraftigt i syfte att inte dra över den planerade investeringsutgiften på 121 mnkr. Terminalen har projekterats om från att ursprungligen ligga under jord till en terminal ovan jord.

Projektet Anpassning trafikstyrningssystem befintlig tunnelbana är ett projekt som innefattar förändringar som har en koppling till utbyggnaden av den nya tunnelbanan. Dessutom ingår upprustning i den befintliga tunnelbanan som en konsekvens av föråldrade/utgångna system. Ett exempel på det sistnämnda är den nödvändiga uppgraderingen av signalsystemet på Gröna linjen. Enligt en överenskommelse mellan

[70] Mål och budget 2016, LS 2015 - 0039, LS 1312 - 1542

FUT och trafikförvaltningen ska signalsystemet för de nya tunnelbanelinjerna kopplas på de befintliga signalsystemen, exempelvis ska den nya tunnelbanan till Arenastaden kopplas på Gröna linjens signalsystem. Trafikförvaltningens avtal med Siemens om signalsystemet för den nuvarande gröna linjen går ut 2025. För att systemet ska kunna fungera därefter behöver det uppgraderas. En uppgradering av systemet med en förlängd avtalsperiod på tio år, dvs. till 2035 planeras.

Av granskningen framkommer att trafiknämnden, redan innan beslut om budget 2019, arbetat med att ta fram fyra genomförandebeslut för projektet Anpassning trafikstyrningssystem befintlig tunnelbana, som ska beslutas separat under 2019, på sammantaget 850 mnkr. Ett belopp som ska jämföras med den i budget 2019 angivna totala utgiftsnivån på 229 mnkr, dvs. en tillkommande utgift på 621 mnkr.

Som framkommer av ovan så behöver signalsystemet för Gröna linjen uppgraderas för att kunna fungera efter 2025. Det är dock inte bara Gröna linjens signalsystem som behöver åtgärdas för att fungera framöver utan det gäller signalsystemen även för de två övriga befintliga tunnelbanelinjerna. Den Gröna linjens signalsystem behöver bytas ut efter det att uppgraderingen som förlänger systemets livslängd till 2035 har gått ut. Att byta till ett nytt signalsystem kommer att innebära tillkommande utgifter i minst miljardklassen per linje enligt uppgift från trafikförvaltningen. Revisionen kan inte se att fullmäktiges budget 2019 tar höjd för sådana utgifter de närmaste 10 åren.

Vidare har trafiknämnden arbetat med en utredning som rör projektet Bytespunkt Gullmarsplan, en utredning som beräknas vara klar i början på 2019. Revisionen har inte fått tillgång till utredningsmaterialet, men däremot trafikförvaltningens uppskattade utgifter för projektet inför nämndens/fullmäktiges beslut. Av detta arbetsmaterial från december 2018 framgår att utgifterna beräknas uppgå till 2 200 mnkr. I den i december 2018 beslutade budgeten för 2019 anges projektets angivna totala utgiftsnivå till 301 mnkr. Det nya beslutet kan därmed komma att innebära en tillkommande utgift på dryga 600 procent, eller 1 899 mnkr.

I september 2017 beslutade trafiknämnden[71]”att uppdra till förvaltningschefen för trafikförvaltning att ”utifrån ett systemperspektiv utreda om och hur befintliga system behöver utvecklas i syfta att tillhandahålla de mest effektiva lösningarna för tunnelbanesystemet utifrån nu gällande förutsättningar.” Dessutom uppmanas trafiknämnden i budget 2019[72] att färdigställa den påbörjade systemanalysen av tunnelbanan, bland annat i syfte att ”…identifiera nödvändiga investeringar för att säkerställa tunnelbanans befintliga nytta samt de nya sträckornas potential.”

I samband med att det identifieras nya tillkommande investeringar utreds och hanteras dessa inom ramen för investeringsprojektet Övergripande utredningar befintliga system innan de eventuellt överförs till ett eget investeringsprojekt. Den för projektets angivna totala utgiftsnivå på 160 mnkr i budget 2017 – 2019 är snarare en

[71] FUT 2017 - 0233
[72] Budget 2019 för Region Stockholm, LS 2017 - 1455

uppskattning av vad dessa tillkommande investeringar bedöms uppgå till än en beräkning av faktiska utgifter. Av granskningen framkommer att det finns en tvekan bland de intervjuade om de budgeterade 160 mnkr ens kommer att räcka för de redan identifierade tillkommande investeringarna som ligger i projektet.

Ett av deluppdragen inom projektet Övergripande utredningar befintliga system är avetablering av spårområdet för sträckan Globen – Enskede Gård – Sockenplan, som inte längre kommer att trafikeras. Ett annat deluppdrag handlar om att hantera halten av skadliga partiklar i hela tunnelbanesystemet. När det gäller partikelhalt i de nya stationerna så investerar FUT i ventilation som hanterar detta. Det har tillsatts en utredning på trafikförvaltningen för att hantera partikelproblemet. Företrädare för trafikförvaltningen menar att det i dagsläget är svårt att uppskatta storleken på de tillkommande utgifterna för denna hantering då några verksamma åtgärder för att minska partiklarna ännu inte är identifierade.

Stockholmsöverenskommelsen inrymmer införskaffande av fordon på 2,8 mdkr (före indexuppräkning), men i det beloppet ingår inte arbetsfordon för underhållsarbeten i tunnelbanan, utan endast fordon för resenärer. Enligt uppgift kan varje arbetsfordon innebära utgifter på cirka 20 mnkr. Det är, enligt uppgift, inte budgeterat för några sådana arbetsfordon, då det inte är klarlagt hur många extra fordon som behövs för att serva de nya tunnelbanelinjerna. Det kommer enligt uppgift att tillsättas en utredning vid förvaltningen under 2019 för att bestämma det exakta antalet. Trafikförvaltningen uppskattar i dagsläget behovet av extra fordon till 1 – 2 stycken, vilket skulle medföra tillkommande utgifter i intervallet 20 – 40 mnkr.

Framtida driftkostnader

Flera av de intervjuade har påtalat vikten av att överblicka tunnelbanans samlade utgifter och driftkostnader under hela investeringens livslängd. FUT har ansvar för att bygga den nya tunnelbanan utifrån den av parterna beslutade investeringsramen, som bland annat blir styrande för val av tekniska lösningar. Trafikförvaltningen och FUT har sedan investeringsprojektet startade 2014 samverkat för att hantera frågor i gränssnittet mellan de båda förvaltningarnas ansvar. Syfte har varit att utbyggnaden på ett så smidigt sätt som möjligt ska kunna integreras med det befintliga tunnelbanesystemet. Som en del i detta arbete diskuterar företrädare för de båda förvaltningarna regelmässigt förslag till tekniska lösningar i den nya tunnelbanan.

Mot bakgrund av FUT:s begränsade investeringsbudget kan de förslag till tekniska lösningar som FUT:s budget medger ibland generera högre framtida driftkostnader än andra möjliga tekniska lösningar som har högre initiala investeringsutgifter, men lägre framtida driftkostnader. Om investeringarna endast styrs på beslutad tids- och investeringsram finns risk för att de sammantaget blir dyrare för regionen under investeringens hela livslängd. Ett sådant exempel är hur rälsen ska anläggas i den nya tunnelbanan. I den befintliga tunnelbanan ligger spåren på makadam och slipers vilket medför att rälsen rör sig och behöver riktas om ett par gånger årligen, ett arbete som är både tidskrävande och kostsamt. I nybyggda tunnelbanor på andra ställen i världen skruvas rälsen istället fast i betonggolv. Detta förfarande betyder att spåren inte rör sig och att de därför inte behöver riktas om. Att bygga med betonggolv och

fastskruvade spår i den nya tunnelbanan skulle enligt FUT generera en tillkommande utgift på mellan 300 - 500 mnkr. Medel som FUT inte förfogar över med utgångspunkt i att Stockholmsöverenskommelsen avser en utbyggnad av tunnelbanan med utgångspunkt i den standard som nu föreligger i den befintliga tunnelbanan. I gengäld skulle de samlade framtida nuvärdesberäknade driftkostnaderna minska betydligt vid en spårlösning med betonggolv och fastskruvade spår. Frågan har diskuterats mellan förvaltningarna men i nuläget bedömer FUT att en förändrad lösning med betonggolv inte vara möjlig att genomföra.

Vad gör Landstingsrevisorerna?

Landstingsrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av landstingets 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 finns på Landstingsrevisorernas hemsida www.sll.se/rev. De kan också beställas från revisionskontoret. Det går även att prenumerera på Landstingsrevisorernas nyhetsbrev Nytt från landstingsrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna.rev@sll.se.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

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/rev
Org.nr: 232100-0016