Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2022-03-23

RS 2021-1049

Regionstyrelsen

Yttrande över Regionrevisorernas rapport 8/2021 Investeringar i tunnelbanans utbyggnad

Föredragande regionråd: Kristoffer Tamsons

Ärendebeskrivning

Regionledningskontoret ser regionrevisorernas granskning som en del i Region Stockholms förbättringsarbete där arbete kontinuerligt pågår med att både utveckla och säkerställa investeringsstyrningen.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande till regionrevisorerna över projektrapport 8/2021, Investeringar i tunnelbanans utbyggnad.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrådsberedningen instämmer i regiondirektörens tjänsteutlåtande och vill i övrigt understryka vikten av utökad samverkan, riskhantering och överlämning-mottagning mellan trafikförvaltningen och förvaltningen för utbyggd tunnelbana. Regionrådsberedningen vill också lyfta att det sker ett pågående förbättringsarbete inom Trafiknämnden som syftar till detta.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
2. Regionrevisorernas rapport 8/2021 Investeringar i tunnelbanans utbyggnad

Irene Svenonius

Kristoffer Tamsons

Regionledningskontoret
Henrik Carlström

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-03-09

RS 2021-1049

Regionstyrelsen

Yttrande över Regionrevisorernas rapport 8/2021 Investeringar i tunnelbanans utbyggnad

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande till regionrevisorerna över projektrapport 8/2021, Investeringar i tunnelbanans utbyggnad.

Sammanfattning

Regionledningskontoret ser regionrevisorernas granskning som en del i Region Stockholms förbättringsarbete där arbete kontinuerligt pågår med att både utveckla och säkerställa investeringsstyrningen. Regionledningskontoret anser att regionrevisorernas fråga som avser hur regionstyrelsen, utifrån sin uppsiktplikt, efterfrågar, och till regionfullmäktige förmedlar, en sammanhållen bild av samtliga investeringar med koppling till tunnelbanans utbyggnad, ligger i linje med regionledningskontorets pågående arbete med att stärka styrning och uppföljning av regionens investeringar.

Bakgrund

Revisonen har granskat trafiknämndens styrning, kontroll och uppföljning av samverkan mellan trafikförvaltningen och förvaltning för utbyggd tunnelbana. Granskningen avser ansvarsprövning av trafiknämndens övergripande ansvar för planering, styrning och hantering av tillkommande investeringsutgifter i anslutning till tunnelbanans utbyggnad, i de delar som härrör från 2013 års Stockholmsförhandling inklusive tilläggsavtal. Regionstyrelsen berörs, utifrån sin uppsiktsplikt, av granskningen. Sverigeförhandlingens ramavtal 6, som bland annat omfattar ett åtagande att bygga tunnelbana mellan Fridhemsplan och Älvsjö, ingår inte i granskningen.

Revisionens samlade bedömning är att trafiknämndens styrning och kontroll av samverkan mellan förvaltningarna behöver stärkas och rekommenderar att trafiknämnden bör;

- tydliggöra förutsättningarna och formerna för samverkan mellan trafikförvaltningen och FUT för att undvika målkonflikter i förvaltningarnas olika uppdrag.
- klargöra hur Stockholmsförhandlingens målbild förhåller sig till regionfullmäktiges verksamhets- och nämndspecifika mål.
- utveckla ett gemensamt övergripande riskhanteringsarbete för trafikförvaltningen och FUT, där området överlämning-mottagning prioriteras.
- löpande efterfråga, och till regionstyrelsen rapportera, en sammanhållen bild av samtliga investeringar med koppling till utbyggnaden av tunnelbanan.

Regionstyrelsen berörs av granskningen och Regionledningskontoret kommenterar nedan den frågeställning som regionrevisorerna specifikt riktade till regionstyrelsen i projektrapport 8/2021 i samband med granskningen av trafiknämndens styrning, kontroll och samverkan av investeringar:

- Revisorerna vill särskilt ha svar på hur regionstyrelsen avser att, utifrån sin uppsiktplikt, efterfråga, och till regionfullmäktige förmedla, en sammanhållen bild av samtliga investeringar med koppling till tunnelbanans utbyggnad.

Regionledningskontorets förslag och motivering
I samband med den årliga budgetprocessen efterfrågar regionstyrelsen respektive nämnd och bolags samlade investeringsbehov som bedöms vara en förutsättning för att uppnå de mål och uppdrag som har fastställts av regionfullmäktige. Underlaget till investeringsbehoven utgörs bland annat av en tioårig investeringsplan med tillhörande prioriteringsbilaga som tillsammans redovisar totalt investeringsbehov och gjorda prioriteringar mot beslutat investeringsutrymme. Däri ingår att redovisa samband mellan projekt, program och uppdrag.

Trafiknämnden, liksom övriga nämnder och bolag, ska i budgetunderlaget till regionfullmäktige föreslå en investeringsplan som ryms inom beslutat investeringsutrymme och ska beskriva de konsekvenser som kan uppstå när behov uppstår av att göra prioriteringar. Trafiknämnden ska i prioriteringsarbetet beakta risker, samband, beroenden, resurstillgång, resursefterfrågan med mera för att sammanställa och föreslå en investeringsplan som är optimalt sammansatt utifrån givna

investeringsramar och andra resursbegränsningar. Tillkommande investeringar, oavsett om de har kopplingar till förvaltning till utbyggd tunnelbana eller andra investeringsobjekt, ska beskrivas och prövas i prioriteringsarbetet. Investeringsobjekt understigande 100 miljoner kronor redovisas samlat och eventuella samband med mindre investeringsobjekt, direkt eller indirekt, hanteras enligt gällande ansvars- och delegationsordning. Trafiknämnden behöver beakta hur samtliga identifierade samband och beroenden förhåller sig till varandra i den totala investeringsplanen som föreslås regionfullmäktige.

För att identifiera och hantera alla samband i trafiknämndens investeringsplan såsom följdinvesteringar av den nya tunnelbanan krävs att de båda förvaltningarna samverkar. Formerna för hur denna samverkan i praktiken ska gå till är en fråga för trafiknämnden och de båda förvaltningarna. Att avgöra om en tillkommande investering beror på nya tunnelbanan eller beror på åtgärdsbehov i befintlig infrastruktur är också en bedömningsfråga som ska ske och sker i samverkan mellan förvaltningarna. Bedömningen ska göras utifrån en gemensam syn på vad som har bedömts utgöra fastställd omfattning och ambitionsnivå i nya tunnelbanan (”låst anläggning”). I de fall det skulle komma att råda oenighet mellan förvaltningarna i samverkansfrågor eller vilka tillkommande investeringar som krävs för en ”funktionell anläggning” av ny tunnelbana behöver detta eskaleras i enlighet med gällande ansvars- och delegationsordning.

Status, avvikelser och risker kopplade till fastställd investeringsplan följs upp och rapporteras regelbundet i Region Stockholms tertial-, delårs- och årsrapportering. Förändringar av investeringar inom plan kommenteras utifrån tid, kostnad och omfattning. Investeringsbehov som inte inryms och som riskerar att regionfullmäktiges långsiktiga mål och strategier inte kan realiseras ska redovisas. Därutöver ska tidplan för kommande investeringsbeslut av enskilda investeringar samt övergripande och portföljglobala risker som kan medföra att investeringsplanen antingen överskrids eller underskrids, redovisas. Trafiknämnden rapporterar i dagsläget inte ett konsoliderat underlag för de två förvaltningarna. Investeringarna i nya tunnelbanan utgör Region Stockholms största investeringssatsning och det är angeläget att Regionfullmäktige tydligt kan följa framdriften för dessa investeringar som medfinansieras och samverkas med externa parter.

Trafiknämndens båda förvaltningar behöver fortsatt samverka och det är positivt med det förbättringsarbete kring samverkan som nu sker inom Trafiknämnden.

Regionledningskontoret gör vidare bedömningen att grundförutsättningarna finns, men kan förbättras, att förmedla en sammanhållen bild av trafiknämndens samlade investeringsbehov och eventuella tillkommande investeringsbehov, oberoende av om de är en konsekvens av nya tunnelbanan eller inte. Det är i budget-, prognos och uppföljningsarbetet detta ska ske. Regionledningskontoret arbetar fortsatt för att stärka styrning och uppföljning av Region Stockholms investeringar och i det utvecklingsarbetet ingår att se över system- och verktygsstöd, mallar och dokument, ansvar och befogenheter, metodik och processer. Reviderade anvisningar för rapportering och uppföljning som beaktar ett portföljperspektiv är implementerade under 2021 men behöver fortsätta inarbetas under 2022.

Ekonomiska konsekvenser
Förslag till beslut medför inte några ekonomiska konsekvenser.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Katarina Holmgren
Ekonomidirektör

Beslutsunderlag

1. Regionrevisorernas rapport 8/2021 Investeringar i tunnelbanans utbyggnad

Beslutsexpediering

1. Regionrevisorerna

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-03-09

Regionrevisorerna

2021-12-16

Diarienummer
RK 2021-0057

Regionstyrelsen

Projektrapport 8/2021
Investeringar i tunnelbanans utbyggnad

Revisorerna i revisionsgrupp I beslutade vid sitt möte 2021-12-16 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2022-04-05.

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämndens styrning och kontroll av samverkan mellan trafikförvaltningen och förvaltning för utbyggd tunnelbana behöver stärkas.

Revisorerna vill särskilt ha svar på hur regionstyrelsen avser att, utifrån sin uppsiktplikt, efterfråga, och till fullmäktige förmedla, en sammanhållen bild av samtliga investeringar med koppling till tunnelbanans utbyggnad.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Kenneth Strömberg
Ordförande
Digital signering

Snezana Krunic
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

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

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

REGIONREVISORERNA

RAPPORT NR 8/2021

Investeringar i tunnelbanans utbyggnad

Samverkan mellan trafikförvaltningen och förvaltning för utbyggd tunnelbana

Region Stockholm

Kort om rapporten

Region Stockholm har, genom 2013 års Stockholmsförhandling, åtagit sig att genomföra, och delvis finansiera, en utbyggnad av tunnelbanesystemet. Ansvaret för utbyggnaden ligger hos trafiknämnden. Nämnden har två förvaltningar, varav den ena ansvarar för själva utbyggnaden och den andra för att förvalta det samlade kollektivtrafiksystemet. Revisionen bedömer att nämndens styrning och kontroll av samverkan mellan de båda förvaltningarna behöver stärkas, för att säkerställa såväl en effektiv resursanvändning som en robust och funktionell slutprodukt. Bland annat behöver formerna för samverkan tydliggöras och en förvaltningsgemensam mål- och riskhantering utvecklas, samtidigt som rapporteringen kring utbyggnadens utveckling behöver bli mer sammanhållen.

Regionrevisorerna

2021-12-16

Diarienummer
RK 2021-0057

Trafiknämnden

Projektrapport 8/2021
Investeringar i tunnelbanans utbyggnad

Revisorerna i revisionsgrupp III beslutade vid sitt möte 2021-12-16 att överlämna rapporten trafiknämnden för yttrande senast 2022-04-26.

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämndens styrning och kontroll av samverkan mellan trafikförvaltningen och förvaltning för utbyggd tunnelbana behöver stärkas. Revisorerna bedömer att trafiknämnden bör tydliggöra förutsättningarna och formerna för samverkan mellan förvaltningarna. Nämnden bör utveckla formerna för, och kontrollen av, en förvaltningsgemensam mål- och riskhantering samt efterfråga en sammanhållen bild av samtliga investeringar med koppling till utbyggnaden av tunnelbanan.

Revisorerna vill särskilt ha svar på hur trafiknämnden avser att

- tydliggöra förutsättningarna och formerna för samverkan mellan de två förvaltningarna;
- klargöra hur Stockholmsförhandlingens målbild förhåller sig till fullmäktiges verksamhets- och nämndspecifika mål;
- utveckla formerna för en förvaltningsgemensam mål- och riskhantering;
- efterfråga, och till regionstyrelsen rapportera, en sammanhållen bild av samtliga investeringar med koppling till utbyggnaden av tunnelbanan.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Anders Lönn
Ordförande
Digital signering

Snezana Krunic
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

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

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

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

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

3 Bakgrund: Stockholmsförhandlingen 7
3.1 Huvudavtalet 7
3.2 Tilläggsavtalen 8

4 Ansvar och roller 9
4.1 En nämnd, två förvaltningar, två uppdrag 9
4.2 FUT, den partssammansatta Styrelsen och Region Stockholm 10
4.3 Organisering av samverkan mellan de två förvaltningarna 11
4.4 Revisionens bedömning 14

5 Målbild och riskhantering 15
5.1 Övergripande mål och målbild för samverkan 15
5.2 Riskhantering mellan och inom förvaltningarna 17
5.3 Revisionens bedömning 19

6 Uppföljning och återrapportering 20
6.1 Rapportering enligt regiongemensamma anvisningar 20
6.2 Revisionens bedömning 24

1 Slutsatser och rekommendationer

Genom 2013 års Stockholmsförhandling har Region Stockholm åtagit sig att genomföra, och delvis finansiera, en utbyggnad av tunnelbanesystemet. Investeringens storlek och komplexitet ställer höga krav på styrning och kontroll av investeringsvolymerna. Trafiknämndens ena förvaltning, förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT), ansvarar för genomförandet av tunnelbanans utbyggnad, medan nämndens andra förvaltning, trafikförvaltningen, ska ta emot och ansvara för driften av den färdiga anläggningen. Revisonen har granskat trafiknämndens styrning, kontroll och uppföljning av samverkan mellan trafikförvaltningen och förvaltning för utbyggd tunnelbana.

Revisionens samlade bedömning är att trafiknämndens styrning och kontroll av samverkan mellan förvaltningarna behöver stärkas. Inte minst beror det på att organiseringen kring genomförandet av tunnelbaneutbyggnaden i flera avseenden innebär specifika förutsättningar för styrningen. Att de två förvaltningarna i grunden har olika uppdrag ställer krav på tydlig styrning av samverkansarbetet i tunnelbaneutbyggnaden. Detta behov förstärks av att Stockholmsförhandlingens huvudavtal inte entydigt definierar hur den slutliga tunnelbaneanläggningen ska se ut. Vidare, eftersom utbyggnaden styrs och finansieras av regionen tillsammans med staten och berörda kommuner, har FUT i praktiken två huvudmän: trafiknämnden och den partssammansatta Styrelsen. Den dubbla styrningen riskerar att leda till att budgetmål ställs mot mål om t.ex. en robustare anläggning och målens relation till varandra behöver klargöras. Revisionen bedömer därför att trafiknämnden behöver reglera förutsättningarna och formerna för att stärka styrningen av samverkan mellan de två förvaltningarna. Detta för att undvika målkonflikter i förvaltningarnas olika uppdrag samt se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige beslutat. Revisionen anser även att trafiknämnden, i samverkan med regionstyrelsen, behöver tydliggöra hur FUT ska förhålla sig till sina två huvudmän.

I ett så omfattande och tekniskt komplicerat samverkansarbete som utbyggnaden av tunnelbanan, utgör ett gemensamt mål- och riskhanteringsarbete en förutsättning för att nämnden ska kunna ta sitt ansvar för uppföljning av mål samt hantering och utvärdering av riskarbete. Revisionen noterar dock att på en övergripande nivå sker både mål- och riskhanteringsarbete relaterat till tunnelbaneutbyggnaden förvaltningsvis, och samordnas inte av nämnden. Revisionen bedömer därför att trafiknämnden bör utveckla formerna för och kontrollen av en förvaltningsgemensam mål- och riskhantering när det gäller utbyggnaden av tunnelbanan. Revisionen menar även att trafiknämndens övergripande målstyrning, som sker via indikatorer kopplade till verksamhets- och nämndspecifika mål, kan behöva ses över för att få en mer enhetlig styrning mot målen för de två förvaltningarna. Även relationen mellan de av fullmäktige beslutade målen och Stockholmsförhandlingens målbild behöver klargöras. Revisionen anser vidare att ett förvaltningsgemensamt riskhanteringsarbete med fördel kan utvecklas kopplat till området överlämning-mottagning, eftersom båda förvaltningarna identifierat risker i detta arbete.

Utbyggnaden av tunnelbanan, och sammankopplingen mellan ny och befintlig anläggning, innebär ett omfattande och tekniskt komplicerat arbete, som därtill finansieras av flera parter och där stora fördyringar jämfört med det ursprungliga avtalet redan konstaterats. Revisionen menar därför att utbyggnaden innebär ett särskilt ansvar för nämnden när det gäller styrning och intern kontroll. Revisionen menar att regionens ordinarie rapporteringsstruktur för investeringsobjekt inte fångar upp utbyggnadens specifika förutsättningar, och bedömer därför att rapporteringen kopplad till utbyggnaden behöver utvecklas. I takt med att den nya tunnelbaneanläggningen byggs kommer tillkommande investeringar löpande att identifieras, och nämnden har ett ansvar för att bedöma vilka investeringar som är nödvändiga och effektiva för att vidmakthålla och utveckla kollektivtrafiken. I den ordinarie delårs- och årsrapporteringen och i budgetunderlag för trafikförvaltningen är det inte tydliggjort vilka investeringar som har koppling till utbyggnaden av tunnelbanan. Nämnden bör därför kontinuerligt efterfråga en sammanhållen bild av samtliga investeringar med koppling till utbyggnaden, med fokus på totala utgifter, sluttid samt eventuella risker och avvikelser i utförandet. Denna samlade bild behöver också förmedlas vidare till regionstyrelsen och till fullmäktige.

Trafiknämnden har, sedan 2015, fullmäktiges uppdrag att i samråd med regionstyrelsen utreda tillkommande investeringsbehov med anledning av tunnelbanans utbyggnad. Utredningar kommer att behöva göras och investeringar kan tillkomma till dess att den nya tunnelbaneanläggningen är klar och sammankopplad med den befintliga. Revisionen anser att, givet att dessa förutsättningar kommer att råda fram till planerad trafikstarkt år 2030, utgör tillkommande investeringar snarare en integrerad del av trafikförvaltningens och FUT:s ordinarie verksamhet än ett separat uppdrag. Revisionen menar därför att trafiknämnden kan rapportera uppdraget som avslutat och tydliggöra för regionstyrelsen att rapporteringen istället kommer att ske löpande inom ramen för den årliga avrapporteringen.

Revisonens rekommendationer:

- Trafiknämnden bör tydliggöra förutsättningarna och formerna för samverkan mellan trafikförvaltningen och FUT för att undvika målkonflikter i förvaltningarnas olika uppdrag.
- Trafiknämnden bör klargöra hur Stockholmsförhandlingens målbild förhåller sig till fullmäktiges verksamhets- och nämndspecifika mål.
- Trafiknämnden bör utveckla ett gemensamt övergripande riskhanteringsarbete för trafikförvaltningen och FUT, där området överlämning-mottagning prioriteras.
- Trafiknämnden bör löpande efterfråga, och till regionstyrelsen rapportera, en sammanhållen bild av samtliga investeringar med koppling till utbyggnaden av tunnelbanan.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Region Stockholm är inne i en period med ökande investeringar inom kollektivtrafikområdet, inte minst i form av de samverkansprojekt som initierats för utbyggnaden av tunnelbanesystemet. Genom 2013 års Stockholmsförhandling har regionen åtagit sig att realisera utbyggnad av tunnelbanan genom förlängning av blå linje från Kungsträdgården till Nacka samt förgrening från Gullmarsplan mot befintlig grön linje mot Hagsätra, förlängning av blå linje från Akalla till Barkarby station och en ny linje från Odenplan till Arenastaden. Avtalet bygger på samfinansiering mellan regionen och staten respektive berörda kommuner[1]. Enligt huvudavtalet uppgår investeringsutgiften till 25,7 mdkr, varav Region Stockholm står för 6,7 mdkr. Vid två tillfällen, 2017 och 2019, har fördyringar för projektet konstaterats och under våren 2021 har parterna enats om ett tilläggsavtal på 9,3 mdkr utöver vad som tidigare överenskommits. Investeringens storlek och komplexitet ställer höga krav på styrning och kontroll av investeringsvolymerna.

Trafiknämndens ena förvaltning, förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT), ansvarar för genomförandet av tunnelbanans utbyggnad, medan nämndens andra förvaltning, trafikförvaltningen, ska ta emot och ansvara för driften av den färdiga anläggningen. Uppdelningen i ansvar mellan förvaltningarna innebär behov av samverkan och samordning för identifiering och hantering av investeringar som är nödvändiga för att få till en fungerande, sammankopplad anläggning. Revisionen ser risker om förvaltningarna inte kommer överens om lämpliga lösningar i den praktiska hanteringen. Sådana risker kan till exempel vara kopplade till den rådande ansvarsfördelningen mellan nämndens två förvaltningar.

Tidigare granskningar[2] har pekat på att trafiknämndens två förvaltningar bland annat tillämpade olika planeringshorisonter, vilket fick konsekvenser för deras respektive syn på vad som utgör rimliga tekniska lösningar på längre sikt. Det finns risk för att förvaltningarna, eftersom de har olika uppdrag inom det samlade kollektivtrafiksystemet, arbetar med olika målbilder, och därtill kopplad riskhantering.

De två förvaltningarna har tagit fram en *överenskommelse om samverkansformer*[3] för att reglera samarbetet. Där framgår att i de fall förvaltningarna identifierar tillkommande investeringar så ska detta hanteras genom samverkan mellan förvaltningarna. Frågorna ska lyftas gemensamt och presenteras för trafiknämnden och regionens ledning. Det är dock oklart när och hur sådana frågor ska lyftas till nämnden. Det finns risk för att nämndens delegering av viktiga avväganden till förvaltningsnivå leder till att nämnden inte får en sammanhållen bild av de totala investeringsbehoven. Risk finns också för att otydligheter i uppföljning och rapportering till nämnden kan

[1] Stockholms stad, Nacka kommun, Solna kommun och Järfälla kommun.
[2] Landstingsrevisorerna projektrapport 12/2018 Kostnaderna i kollektivtrafiken; Landstingsrevisorerna projektrapport 13/2018 God ekonomisk hushållning – styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer.
[3] FUT 2019-0399, TF 2018-0356

leda till bristande transparens i hanteringen av avgörande överväganden och att nämnden inte får en sammanhållen bild av behovet av tillkommande investeringar.

Trafikförvaltningen arbetar sedan 2019 med övergripande utredningar av så kallade strategiska investeringar i befintligt tunnelbanesystem, där syftet är att identifiera och kostnadsuppskatta tillkommande investeringsobjekt till följd av tunnelbanans utbyggnad[4]. Trafikförvaltningen ska återkomma till trafiknämnden med redovisning och underlag för beslut om inriktning för respektive investeringsobjekt som identifieras i utredningarna. På grund av förändrad tidplan för utbyggnaden av tunnelbanan samt förändringar i trafiknämndens investeringsplan uppger trafiknämnden i verksamhetsberättelsen för 2020[5] att arbetet har försenats, och att investeringsbehoven behöver ses över ytterligare. Detta innebär att det finns en risk för att det tillkommer investeringsbehov som är nödvändiga för att den befintliga och den nybyggda anläggningen ska fungera tillsammans.

Mot bakgrund av detta har revisonen granskat trafiknämndens styrning och kontroll av samverkan mellan trafikförvaltningen och förvaltningen för utbyggd tunnelbana. Syftet är att bedöma om trafiknämnden säkerställer en tillräcklig styrning och kontroll av den samverkan kring tillkommande investeringar som krävs mellan nämndens två förvaltningar i utbyggnaden av tunnelbanan.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Säkerställer trafiknämnden en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av samverkan kring tillkommande investeringar för utbyggd tunnelbana?

Den övergripande revisionsfrågan kan brytas ner i följande delfrågor:

- Hur är ansvar och roller fördelade mellan nämndens två förvaltningar för att säkerställa en tillräcklig styrning av tillkommande investeringar?
- Hur samverkar förvaltningarna kring målbild och riskhantering för att skapa förutsättningar för en fungerande, sammankopplad tunnelbaneanläggning?
- Hur sker uppföljning och återrapportering från de två förvaltningarna för att ge nämnden en sammanhållen bild av behovet av tillkommande investeringar?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser ansvarsprövning av trafiknämndens övergripande ansvar för planering, styrning och hantering av tillkommande investeringsutgifter i anslutning till tunnelbanans utbyggnad, i de delar som härrör från 2013 års Stockholmsförhandling inklusive tilläggsavtal. Regionstyrelsen berörs, utifrån sin uppsiktsplikt, av granskningen. Sverigeförhandlingens ramavtal 6, som bland annat omfattar ett

[4] TN 2015-0990
[5] RS 2020-0769

åtagande att bygga tunnelbana mellan Fridhemsplan och Älvsjö, ingår inte i granskningen.

2.4 Bedömningsgrunder

Enligt **kommunallagen** (2017:725) bereder nämnderna fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs.

Vidare ska nämnderna, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i *enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt* samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att *den interna kontrollen är tillräcklig* och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. (6 kap, 6 §)

Enligt kommunallagen (2017:725) ska kommuner och regioner ha en *god ekonomisk hushållning* i sin verksamhet. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen (11 kap, 1 §).

Av **Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder** (RS 2019-1079) framgår att trafiknämnden ska svara för trafikplanering av och löpande följa upp den regionala kollektivtrafiken samt *bedöma vilka åtgärder, inklusive investeringar, som är nödvändiga och effektiva för att vidmakthålla och utveckla kollektivtrafiken* enligt gällande regionalt trafikförsörjningsprogram samt regional utvecklingsplan (regionplan och regional utvecklingsstrategi). Nämnden ska även *genomföra beslutade utbyggnader och investeringar i kollektivtrafiksystemet*. Nämnden ska fatta inriktnings-, planerings- och genomförandebeslut för nämndens investeringar under 300 miljoner kronor.

Av **fullmäktiges budget 2021** (RS 2020-0469) framgår att trafiknämnden ska arbeta för att uppnå Regions Stockholms åtagande enligt 2013 års Stockholmsöverenskommelse. *Tidsförskjutningar i de ingående investeringarna kan leda till att överväganden behöver göras om att tillföra medel eller sänka ambitionsnivån*. Enligt budgeten ska trafiknämnden fokusera på att beslutade förändringar av verksamheten planeras, koordineras och genomförs *kostnadseffektivt*. Nämnden ska även kontinuerligt arbeta med att *effektivisera bl.a. investeringar*, så att kostnader hålls så låga som möjligt samtidigt som kvaliteten i kollektivtrafiken ska behållas.

I **fullmäktiges Riktlinje investeringar** (RS 2019-0867, RS 2019-0829) framgår att nämnder och bolag *kontinuerligt ska följa upp sin investeringsverksamhet* och *säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt*. Vidare betonas att regionens *investeringar måste styras, prioriteras och genomföras utifrån regionfullmäktiges beslutade mål och på kostnadseffektiv grund.*

Enligt riktlinjen har den nämnd eller det bolag som har det slutliga driftskostnadsansvaret också det yttersta ansvaret för att godkänna en investering, och ska ha accepterat ansvaret för drifts- och kapitalkostnaden innan beslut kan tas.

Riktlinje investeringar innehåller en klausul om investeringar som inte omfattas av styrdokumentet. Detta rör exempelvis investeringar som omfattas av avtal med andra

parter. *I dessa fall betraktas beslut om avtal som ett genomförandebeslut*. Detta är således vad som gäller för den övergripande finansieringen av utbyggnaden av tunnelbanan, via Stockholmsförhandlingen.

I **fullmäktiges Policy Integrerad ledning och styrning** (RS 2019-1160, 2019-0829) anges att Region Stockholms arbete med mål, planering, uppföljning, analys, åtgärder och intern kontroll bygger på en gemensam grund som benämns ”integrerad ledning och styrning”. Det integrerade lednings- och styrningssystemet gäller för hela koncernen Region Stockholm, det vill säga samtliga nämnder och bolag. Enligt policyn kan regionfullmäktige koppla specifika uppdrag till de mål som formuleras för regionen. Uppdrag är beslut om att specifika åtgärder ska genomföras under viss tid samt återrapporteras till fullmäktige. *Nämnder och bolag ska följa upp genomförandet av uppdragen med regelbundenhet i den omfattning som en fungerande styrning kräver*.

I **fullmäktiges Riktlinje för intern kontroll** (RS 2019-0866, RS 2019-0829) framgår att intern kontroll är en del av Region Stockholms process för verksamhetsplanering, budget och uppföljning i enlighet med regionens styr- och ledningssystem. Vidare anges att nämnder och bolag är ansvariga för den interna kontrollen i respektive verksamhet samt för att det finns en organisation och processer för den interna kontrollen inom verksamhetsområdet.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med berörda företrädare för trafikförvaltningen, förvaltning för utbyggd tunnelbana och regionledningskontoret. Såväl Stockholmsförhandlingens huvud- och tilläggsavtal, som interna överenskommelser mellan förvaltningarna och mötesprotokoll har granskats.

Granskningen har genomförts av projektledare Jenny Svensson och projektmedarbetare Johan Blomberg på revisionskontoret.

3 Bakgrund: Stockholmsförhandlingen

I detta avsnitt ges en övergripande beskrivning av Stockholmsförhandlingens styrande avtal och av hur finansieringen av tunnelbaneutbyggnaden fördelas mellan de ingående parterna.

3.1 Huvudavtalet

I februari 2013 beslutade regeringen om kommittédirektiv[6] som gav en förhandlingsperson i uppdrag att genomföra en förhandling om Stockholms läns infrastruktur, i syfte att åstadkomma en utbyggnad av tunnelbanan. Uppdraget formulerades med utgångspunkt i att

- En väl fungerande infrastruktur och en bostadsmarknad som är dimensionerad för framtidens behov behövdes i Stockholms län;
- Förvaltningen av infrastruktur i Stockholms län skiljer sig från övriga landet;
- Förändringar i trafiken föranledde en översyn av trängselskatten.

Uppdraget innebar att förhandlingspersonen skulle ta fram en *överenskommelse om förslag till finansiering av tunnelbanas förlängning mellan station Kungsträdgården och Nacka, samt eventuella anslutande åtgärder i väg- och järnvägsinfrastrukturen till och med 2025*. Vidare slogs det fast att förhandling skulle ske med berörda kommuner i Stockholms län och med Stockholms läns landsting samt att även anslutande objekt knutna till den befintliga sträckningen av tunnelbanans blå linje kunde prövas.

Förhandlingsarbetet resulterade i *Avtal om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län enligt 2013 års Stockholmsförhandling*[7] (huvudavtalet). Utbyggnaden omfattar, enligt huvudavtalet, tre delprojekt: 1) utbyggnad av tunnelbanan till Nacka och Söderort; 2) utbyggnad av tunnelbana till Arenastaden; och 3) utbyggnad av tunnelbanan från Akalla till Barkarby station. I huvudavtalet framgår att parterna – det vill säga staten, dåvarande Stockholms läns landsting, Stockholms stad, Nacka kommun, Solna kommun och Järfälla kommun – åtog sig att finansiera utbyggnaden av tunnelbanan, till en utgift på 19 500 mnkr. Därutöver skulle dåvarande landstinget finansiera fordon och depåer till ett belopp på 6 200 mnkr, vilket ger en samlad investeringsutgift på 25 700 mnkr[8]. Totalutgiften fördelas enligt följande:

- Staten: 13 650 mnkr (53 procent)
- Landstinget: 6 850 mnkr, inklusive 6 200 mnkr för fordon och depå (27 procent)
- Stockholms stad: 2 950 mnkr (11 procent)
- Nacka kommun: 850 mnkr (3 procent)
- Solna kommun: 600 mnkr (2 procent)
- Järfälla kommun: 800 mnkr (3 procent)

[6] Dir 2013:22
[7] LS 1401-0037
[8] Samtliga utgifter anges i 2013 års prisnivå och ska, enligt avtalet, räknas om med KPI.

Huvudavtalet anger vidare att landstinget ansvarar för, planerar och genomför, tunnelbanans utbyggnad samt att planering, projektering, upphandling och genomförande ska göras till avsedd funktion. Detta inkluderar spåranläggning, stationer, biljetthallar, uppgångar till entré i gatuplan, hissar, rulltrappor med mera. Samtliga anläggningar som ingår i utbyggnaden ska ägas av Region Stockholm. En entydig definition av vilken slutlig anläggning det är som ska överlämnas saknas dock.

3.2 Tilläggsavtalen

I Stockholmsförhandlingens huvudavtal finns en klausul om att eventuella kostnadsökningar upp till ett tak om 2 925 mnkr (ca 15 procent av det beslutade grundbeloppet på 19 500 mnkr) ska bäras av parterna. Redan när de första produktionskalkylerna för de planerade sträckorna och stationerna togs fram vid årsskiftet 2015/2016, visade det sig att investeringsutgifterna skulle bli högre än grundbeloppet i huvudavtalet. Förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT) fick då i uppdrag att initiera ett åtgärds- och optimeringsarbete tillsammans med parterna, vilket skulle utgöra underlag för gemensamma beslut kring anläggningarnas utformning och omfattning. Resultatet blev ett förslag om nyttjande av 1 160 mnkr av kostnadstaket, vilket parterna beslutade om i Tilläggsavtal till Huvudavtal och Delprojektavtal avseende utbyggd tunnelbana enligt 2013 års Stockholmsöverenskommelse[9].

Utöver en fördelning av de 1 160 mnkr mellan parterna[10], innehåller tilläggsavtalet förändringar avseende utbyggnadens omfattning (bland annat ändrad lokalisering av vissa stationslägen och i några fall borttagande av uppgångar och entréer) samt justerade tidplaner. Regionfullmäktige och övriga finansierande parter beslutade att godkänna tilläggsavtalet under våren 2017. Den nya totalutgiften för utbyggnaden uppgick därmed till 20 660 mnkr i 2016 års prisnivå, och fördelningen mellan parterna följde den procentandel som anges i huvudavtalet. Till detta kommer, för Region Stockholms del, utgiften på 6 200 mnkr för fordon och depå[11].

År 2019 hade planeringsarbetet för utbyggnaden av tunnelbanan kommit så långt att det faktiska underlaget för att göra mer detaljerade kalkyler och tidplaner fanns på plats. Med utgångspunkt i lägesbedömningar för de ingående delprojekten samt erfarenheter från andra större infrastrukturprojekt, genomförde FUT en större genomlysning och utgiftsöversyn[12], vilken landade i ytterligare justerade tidplaner – med framskjutna möjliga trafikstarter för samtliga tunnelbanesträckor. Jämfört med tidigare projektering och utgiftskalkyler för tunnelbanan innehöll översynen nödvändiga förändringar rörande utbyggnadens omfattning, genom bland annat en räddningstunnel[13] och anpassningar till utökade miljökrav. Detta resulterade i en beräknad

[9] LS 2016-1225, LS 2015-0143, LS 2015-0144, LS 2015-0145 (protokoll LS 2017-0085)
[10] Fördelningen följer den i huvudavtalet reglerade fördelningen av kostnadsökningar upp till tak.
[11] I tilläggsavtalet anges utgiften för fordon och depå fortfarande i 2013 års prisnivå, d.v.s. 6 200 mnkr.
[12] Nulägesrapport 2019 nya tunnelbanan, 2013 års Stockholmsförhandling (FUT 2021-0414)
[13] Kravet på räddningstunnel var känt redan 2015, berguttaget blev dock högre än vad som angavs i förkalkylen på grund av denna tunnel vilket är en delförklaring till utgiftsökningen.

totalutgift på 9 307 mnkr (exklusive utgiften för fordon och depå) över vad som ursprungligen avtalats.

Ett nytt tilläggsavtal har sedan förhandlats fram mellan parterna och beslutats av regionfullmäktige i maj 2021[14]. Avtalet ersätter det tidigare tilläggsavtalet från 2017 och utgår således från grundavtalet på 19 500 mnkr samt acceptansen för fördyringar på 2 925 mnkr, det vill säga en totalutgift på 22 425 mnkr. En omräkning har skett av utgifterna från 2013 till 2016 års prisnivå, vilket ger en grundutgift på 22 506 mnkr, till vilken 9 307 mnkr läggs. Detta innebär att den totala investeringsutgiften ökat till 31 813 mnkr[15] (exklusive fordon och depå). Region Stockholms andel av finansieringen av utgiftsökningen uppgår, enligt tilläggsavtalet 2021, till 3 018 mnkr.

4 Ansvar och roller

I det här avsnittet ges en redogörelse för granskningen av trafikförvaltningens och FUT:s övergripande ansvarsområden. FUT:s relation till de finansierande parterna, via den partssammansatta Styrelsen har granskats. Även formerna för samverkan mellan förvaltningarna, med utgångspunkt i de styrdokument som gemensamt tagits fram av förvaltningarna, har granskats.

4.1 En nämnd, två förvaltningar, två uppdrag

Inom Region Stockholm lades inledningsvis ansvaret för tunnelbaneutbyggnaden på dåvarande landstingsstyrelsen, som inrättade en ny förvaltning: förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT). FUT:s uppdrag är att genomföra avtalen enligt 2013 års Stockholmsförhandling. Vid halvårsskiftet 2017 flyttades ansvaret för genomförandet av Stockholmsförhandlingen till trafiknämnden, och FUT blev en andra förvaltning underställd trafiknämnden, jämte trafikförvaltningen.

Trafiknämndens uppgift är, enligt reglemente[16], att ansvara för allmän kollektivtrafik på land och till sjöss i enlighet med kollektivtrafiklagen. Vidare ansvarar nämnden för kollektivtrafikens infrastruktur, drift och underhåll liksom för att genomföra beslutade utbyggnader och investeringar i kollektivtrafiksystemet. Nämnden ansvarar således för det samlade kollektivtrafiksystemet, inom vilket FUT är ansvarig för *utbyggnaden av tunnelbanan* medan trafikförvaltningen, bland annat, har ansvar för *trafikering samt drift och underhåll av den befintliga tunnelbanan*.

För att tunnelbanan i slutändan ska kunna fungera som *ett* integrerat system, måste den nya och den befintliga anläggningen kunna kopplas samman med varandra[17]. En mängd olika system och förvaltningsområden behöver därför kunna kommunicera med varandra och fungera tillsammans; exempelvis system för el, säkerhet, IT och andra tekniska områden. För att hantera denna sammankoppling tilldelades

[14] RS 2020-0876
[15] I prisnivå januari 2016.
[16] Reglemente för trafiknämnden, RS 2019-1079
[17] Sammankopplingen av ny och befintlig anläggning innebär ett behov av att identifiera de tillkommande investeringar som krävs, men också ett behov av att analysera de systemtekniska val som görs i förhållande till utbyggnaden och av de konsekvenser som dessa val kan få för framtida förvaltningskostnader och för systemets robusthet.

trafiknämnden, i samband med budget 2015, fullmäktigeuppdraget att ”i samråd med landstingsstyrelsen utreda tillkommande investeringsbehov för befintlig tunnelbana, bytespunkter samt angränsande anläggningar med anledning av beslutad överenskommelse om utbyggnad av tunnelbanan i enlighet med 2013 års Stockholmsförhandling”. Uppdraget drivs av trafiknämnden genom trafikförvaltningen. I granskningen har det framkommit att ”i samråd med landstingsstyrelsen” handlar om att FUT tidigare låg under regionstyrelsen och att det nu är de två förvaltningarna som ska samråda kring utredningar. I intervjuer framkommer att regionledningskontoret idag anser att uppdraget genomförs av trafiknämnden och redovisas genom den årliga budgetprocessen och den löpande beredningen av investeringsärenden.

Granskningen visar vidare att, genom uppdelningen i ansvar, fungerar FUT som en projektorganisation med ett avgränsat, tidsatt uppdrag som styrs av strikta ekonomiska ramar med utgångspunkt i avtalen som träffats mellan de finansierande parterna. FUT har fokus på att bygga klart tunnelbaneanläggningen på utsatt tid och inom ramen för överenskomna ekonomiska medel, för att sedan lämna över en fungerande anläggning till trafikförvaltningen. Trafikförvaltningen, å sin sida, har fokus på att förvalta och ansvara för driften av anläggningen under långt tid. För trafikförvaltningen utgör utbyggnaden av tunnelbanan endast en del av det samlade uppdraget där den befintliga anläggningens förutsättningar och det årligen beslutade investeringsutrymmet är utgångspunkten. Trafikförvaltningen är dessutom en större organisation[18] med ett mer diversifierat och kontinuerligt pågående uppdrag än FUT:s, med fler hierarkiska nivåer där beslutsvägarna blir längre.

I intervjuer framkommer att de två förvaltningarna har haft delvis skilda förhållningssätt till uppgifterna att bygga respektive förvalta tunnelbaneanläggningen, beroende på olika tids- och planeringsperspektiv och synen på de ekonomiska ramarna. Exempelvis har trafikförvaltningen i tidigare skeden velat göra tillägg för att säkerställa en mer robust anläggning på längre sikt medan FUT har varit inriktad på att bygga en robust anläggning som samtidigt ryms inom de ekonomiska ramar som ges av Stockholmsförhandlingens avtal.

4.2 FUT, den partssammansatta Styrelsen och Region Stockholm

FUT ansvarar för utbyggnaden av tunnelbanan inför trafiknämnden och regionfullmäktige, men också inför de finansierande parterna via ett partssammansatt samverkansorgan, Styrelsen. I Styrelsen sitter representanter från samtliga finansierande parter och samverkan sker kring principiella frågor med fokus på såväl tunnelbaneutbyggnadens delprojekt som det bostadsbyggande som kommunerna genom överenskommelsen åtagit sig att genomföra. Styrelsen ska, enligt Stockholmsförhandlingens huvudavtal, behandla frågor som rör parternas gemensamma åtaganden och se till att projektets genomförande följer de åtaganden som specificeras i avtalet. Områden som behandlas är bland annat utbyggnadens omfattning och avgränsning, huvudtidplan, budget och prognoser för projektet. Detta är områden som FUT ska rapportera till Styrelsen tertial- och årsvis.

[18] Trafikförvaltningen har ca 800 anställda, FUT har ca 400.

I Styrelsen representeras Region Stockholm av en anställd vid regionledningskontoret. Revisionen har i en tidigare granskning[19] påtalat att protokollen från Styrelsens möten inte anmäls till trafiknämnden, som ansvarar för utbyggnaden.

FUT styrs, i enlighet med ovan, dels genom den partssammansatta Styrelsen och vad som regleras i huvudavtalet, dels genom Region Stockholms nämnd- och bolagsgemensamma struktur för ”Integrerad ledning och styrning”[20]. I regionens struktur ingår arbete med mål, planering, uppföljning, analys, åtgärder och intern kontroll. Den dubbla styrningen innebär delvis olika rapporteringskrav och -fokus. Till nämnden, och fullmäktige, centreras rapporteringen kring årets budget[21], måluppfyllelse och investeringsutfall. Den information som den partssammansatta Styrelsen efterfrågar handlar snarare om ”pengar in” och progressen i byggandet. I intervjuer beskrivs den här rapporteringen som mer projektnära och den sker tertialvis på specificerade nyckeltal. Granskningen visar att de två rapporteringsformerna har samma utgångspunkt, men att informationen bryts på olika sätt utifrån vad som efterfrågas.

Granskningen visar vidare att FUT fäster stor vikt vid att säkerställa och bibehålla de finansierande parternas förtroende för utbyggnadsarbetet, och för FUT som utförare. Detta innebär att förvaltningen måste förhålla sig neutral i förhållande till samtliga parter, och inte tillmäta regionens röst större vikt än övriga parters. Att strikt hålla sig till vad som avtalats inom Stockholmsförhandlingen beskrivs, i intervjuer, som en del i det förtroendeskapande arbetet, så att inte situationen uppstår där övriga parter finansierar en högre standard än vad som överenskommits, enkom för att regionen har/skulle kunna ha sådana önskemål. I förekommande fall ska sådana önskemål hanteras genom fullmäktiges uppdrag till trafiknämnden att utreda tillkommande investeringar med anledning av tunnelbanans utbyggnad.

4.3 Organisering av samverkan mellan de två förvaltningarna

För att möjliggöra en sammankoppling mellan den nya tunnelbaneanläggning som FUT bygger och det befintliga systemet krävs samarbete och samverkan mellan de två förvaltningarna. Det är många tekniska, operativa spörsmål som måste utredas men även större strategiska frågor som behöver beslutas. Granskningen visar att det inte finns några nämndbeslutade riktlinjer eller andra styrdokument kopplade till samverkan mellan förvaltningarna.

Alltsedan FUT bildades har samverkansfrågor diskuterats och hanterats gemensamt med trafikförvaltningen. Våren 2015 fastställde förvaltningarna en första version av styrdokument för sådan samverkan. Detta har sedan återkommande reviderats efterhand som planering, projektering och genomförande av tunnelbaneutbyggnaden har fortskridit, samverkansområden har identifierats och arbetsformer har utvecklats. Det styrdokument som för närvarande reglerar samverkan mellan förvaltningarna – PM Överenskommelse – Samverkan mellan FUT och TF[22] – är daterat i februari

[19] Regionrevisorerna, Årsrapport 2019 Trafiknämnden
[20] Policy Integrerad ledning och styrning, RS 2019-1160, RS 2019-0829
[21] I ILS (RS 2019-1160, 2019-0829) anges att budgeten är det övergripande och överordnade styrdokumentet för Region Stockholms nämnder och bolag.
[22] FUT 2019-0399; TF 2018-0356

2021 och beslutat av det samverkansforum där båda förvaltningarnas förvaltningschefer ingår. Syftet med promemorian är att förvaltningarna ”utifrån sina respektive uppdrag ska uppnå en tydlig samverkan som baseras på gemensamma värderingar”. Till promemorian har ett antal bilagor[23], som reglerar specifika samverkansområden, tagits fram.

I promemorian beskrivs roller och ansvar i samverkan, där trafikförvaltningen bland annat ska bidra med att identifiera och ta fram förslag i god tid på nödvändiga åtgärder (det vill säga tillkommande investeringar som krävs för att möjliggöra sammankoppling av systemen) samt förbereda mottagning av anläggningen. FUT, å sin sida, ska exempelvis bidra med att identifiera och ge förutsättningar för att ta fram förslag i god tid för nödvändiga åtgärder (till exempel tillkommande investeringar) samt se till så att anläggningen och överlämningen ska vara problemfri i förhållande till befintlig anläggning. Genom dessa skrivningar definieras en arbetsfördelning där båda förvaltningarna kan identifiera nödvändiga åtgärder, men där FUT sedan ska *skapa förutsättningar* för trafikförvaltningen att *ta fram förslag* på åtgärder.

I intervjuer framkommer att arbetsfördelningen också i stort fungerat enligt denna beskrivning. FUT har kontinuerligt påtalat frågeställningar och områden som måste hanteras och ibland föreslagit lösningar. Granskningen visar att trafikförvaltningens ingång i samverkansarbetet har förändrats över tid. Innan FUT under 2019 definierade tunnelbaneutbyggnaden som ”låst anläggning”, som inte längre kan påverkas på samma sätt (se vidare 5.1.1), var trafikförvaltningen en mer aktiv kravställare gentemot FUT. Fokus i trafikförvaltningen var då att få till en *mer robust anläggning*. Enligt intervjuer har trafikförvaltningen fokus för tillkommande investeringar därefter istället inriktats på att *möjliggöra sammankoppling*.

Samverkan mellan förvaltningarna sker på tre nivåer: *samordnad ledningsgrupp* (för strategiska frågor och frågor som eskalerats underifrån, består av representanter för respektive förvaltnings ledningsgrupp); *beredningsgrupp* (för operativa frågor och frågor som berör gränssnittsfrågor mellan förvaltningarnas ansvarsområden, består av respektive förvaltnings linjechefer); samt *arbetsgrupper* (för konkreta förvaltningsområden, bemannade med specialister från respektive förvaltning).

I intervjuer framkommer att FUT:s och trafikförvaltningens olika organisatoriska förutsättningar har påverkat samverkansarbetet i praktiken. FUT har, utifrån sitt projektperspektiv med fokus på tid och ekonomiska ramar, efterfrågat besked från trafikförvaltningen i olika frågor. Trafikförvaltningen har, givet sina hierarkiska beslutsnivåer och diversifierade ansvarsområden, behövt tid för att kunna ge besked, vilket lett till frustration och, i vissa fall, utdragna hanteringsprocesser för specifika frågor.

[23] Samverkande arbetssätt mellan förvaltningarna – samverkansforum, beskedtidplan och gränssnittsprocess; Överenskommelse avseende driftpåverkan på Trafikförvaltningens trafik och anläggningar samt markåtkomst; Överenskommelse för överlämning och mottagning (under framtagande och ännu inte beslutad).

4.3.1 Tillkommande investeringar: kategorisering och hantering

Granskningen visar att tillkommande investeringar med koppling till tunnelbanans utbyggnad[24] kan vara av olika slag. Storleken varierar liksom komplexitet och omfattning. Gränsdragningen för vilka investeringar som är en direkt konsekvens av utbyggnaden, respektive del av ett mer ordinarie utvecklings- eller underhållsarbete är, enligt intervjuer, inte heller självklar. Det finns investeringar som endast uppkommer som en följd av den nya tunnelbanan, men det uppkommer också behov av ersättningsinvesteringar i den befintliga anläggningen som har en mer indirekt koppling till de nya linjerna. Det framgår i intervjuer att det är ett kontinuerligt arbete att, i takt med att FUT bygger tunnelbanan, ringa in vilka tillkommande investeringar som är nödvändiga för ett fungerande sammankopplat system.

De tillkommande investeringar som i granskningen har framkommit som kopplade till utbyggnaden av tunnelbanan kan kategoriseras utifrån beslutsnivå, baserad i nämndens delegationsordning respektive trafikförvaltningens beslutsordning. En grupp investeringar, med utgift under 30 mnkr, kan beslutas på avdelningschefsnivå medan en annan, med utgift upp till 50 mnkr beslutas av förvaltningschef. Investeringar på 50 mnkr och uppåt beslutas av trafiknämnden respektive regionstyrelsen och regionfullmäktige om utgiften överstiger 300 mnkr[25]. Dessa senare investeringar återfinns i trafikförvaltningens investeringsplan och rapporteras enligt regionens ordinarie anvisningar för investeringsrapportering (se avsnitt 6.1).

Samtliga tillkommande investeringar ska hanteras i enlighet med Region Stockholms styrande dokument för investeringar[26], och följer sedan 2019 åtgärdsvals- och investeringsprocessen. Parallellt med denna process har FUT och trafikförvaltningen tagit fram en hanteringsordning för identifierade tillkommande investeringar. Dessa investeringar beställs och finansieras ur trafikförvaltningens budget samt utförs av FUT. I intervjuer framkommer att FUT åtar sig att genomföra investeringarna så länge tidsramen för tunnelbaneutbyggnaden inte påverkas.

För de tillkommande investeringarna finns ingen avsatt, öronmärkt budget. Tidigare (under åren 2017-2020) fanns i fullmäktiges budget investeringsobjektet *Övergripande utredningar befintliga system* med en utgift på 160 mnkr, vari identifierade tillkommande investeringar skulle utredas och hanteras innan de eventuellt överfördes till ett eget investeringsobjekt. Från och med 2021 är detta investeringsobjekt borttaget ur fullmäktiges budget. Tillkommande investeringar finansieras istället inom ramen för trafikförvaltningens budgettilldelning och acceptansen för tillkommande investeringar är, enligt vad som framkommer i intervjuer, restriktiv med anledning av att trafikförvaltningens investeringsbudget har minskats med ca 10 mdkr i budget 2021.

---

[24] Med tillkommande investeringar avses investeringar som inte omfattas av Stockholmsförhandlingens avtal, utan tillkommer som en konsekvens av att den nya anläggningen ska kopplas samman med den befintliga.
[25] För investeringsobjekt över 300 mnkr fattas beslut att starta planering av regionstyrelsen; är investeringen av principiell beskaffenhet föreläggs beslut om planering till fullmäktige. Genomförandebeslut över 300 mnkr fattas av fullmäktige.
[26] RS 2019-0867, RS 2019-0829

Granskningen visar att den största av de hittills beslutade tillkommande investeringarna har en budget på drygt 23 mnkr. I juni 2021 hade 23 tillkommande investeringar identifierats, varav sex stycken befann sig i implementeringsfas. Arton investeringar hade en beslutad, prognostiserad, eller estimerad budget på under 20 mnkr och för resterande fem fanns inget angivet belopp då de befann sig i tidiga analys- och prioriteringsfaser. Exempel på tillkommande investeringar utgörs av elbussanpassning av bytespunkter, kapacitetsökning för hissar vid Gullmarsplan, tillkommande elkabel i Barkarby samt utbyte av sprinklersystem i Högdalsdepån. Enligt intervjuer kommer listan med tillkommande investeringar att kontinuerligt växa, i takt med att FUT bygger och behov av åtgärder identifieras. Det framkommer också att det framöver kan tillkomma investeringar som behöver lyftas till nämnden och fullmäktige, på grund av storleken på utgiften (se avsnitt 6.1.1).

4.4 Revisionens bedömning

Revisionen konstaterar att organiseringen kring genomförandet av tunnelbaneutbyggnaden, med en nämnd och två förvaltningar, innebär specifika förutsättningar för styrning som i övrigt är ovanliga i regionen. En projektorganisation ska bygga och överlämna tunnelbaneanläggningen till en större och mer hierarkiskt organiserad beställarorganisation med uppdrag att långsiktigt förvalta anläggningen. Den organisatoriska flytten av FUT från regionstyrelsen till trafiknämnden har, tillsammans med att utbyggnaden lämnat planeringsfasen, inneburit att samverkansformerna i det praktiska arbetet utvecklats efterhand av de två förvaltningarna. Förvaltningarna har arbetat fram en promemoria för att hantera samverkan, och revisionen ser positivt på att förvaltningarna kontinuerligt arbetar med att förbättra samverkansarbetet.

Revisionen bedömer att de två förvaltningarnas olika organisatoriska förutsättningar med olika fokus, tidsperspektiv och beslutsnivåer, trots förvaltningarnas praktiska arbete, försvårar styrning och samverkan. Trafiknämnden bör därför reglera förutsättningarna och formerna för att stärka styrningen av samverkan mellan förvaltningarna. Revisionen menar att trafiknämnden, i enlighet med kommunallagens[27] skrivningar om att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, har ett ansvar för att tydligare styra samverkansarbetet mellan sina två förvaltningar. Enligt fullmäktiges policy för integrerad ledning och styrning[28] ska nämnderna tydliggöra hur verksamheternas arbete med mål, ekonomisk uppföljning, kvalitetsuppföljning med mera bidrar till fullmäktiges och nämndens specifika mål. Nämnden behöver därför utveckla detta för att kunna genomföra utbyggnaden med beaktande av att de båda förvaltningarna arbetar utifrån skilda uppdrag. En förstärkt styrning kommer även behövas framöver, när Sverigeförhandlingens investeringar ska realiseras. Erfarenheter från samverkansarbetet behöver därför sammanställas på ett systematiskt sätt av de två förvaltningarna och återföras till trafiknämnden och regionstyrelsen.

FUT, som en förvaltning som skapats för ett specifikt, avgränsat uppdrag och som dessutom finansieras av flera parter, utgör en form av specialförvaltning. Detta ställer krav på ett annat slags styrning än löpande förvaltningsuppdrag. Styrningen av

[27] Kommunallagen (2017:725)
[28] RS 2019-11-60, RS 2019-0829

FUT genom två huvudmän (trafiknämnden respektive Styrelsen), med delvis olika förväntningar på FUT, riskerar att leda till målkonflikter som måste hanteras, exempelvis om överenskomna tids- och budgetramar ställs mot en mer robust anläggning. Revisionen anser att trafiknämnden i samverkan med regionstyrelsen behöver tydliggöra hur FUT ska förhålla sig till de två huvudmännen.

Revisionen konstaterar att samverkansarbetet kring tillkommande investeringar har försvårats av att vissa grundförutsättningar förändrats under det senaste året. Det finns t.ex. inte längre någon budget för att vare sig utreda eller finansiera investeringar som krävs för sammankoppling av systemen. Dessutom har de förutsättningar som den låsta anläggningen fört med sig inneburit att samverkan har kommit att koncentreras kring vad som är funktionellt nödvändigt snarare än vad som ger en mer robust anläggning. Revisionen bedömer, i likhet med tidigare granskningar[29], att om investeringarna övervägande styrs på beslutad tids- och investeringsram, så finns det i förlängningen risk för fördyringar om anläggningen i efterhand behöver anpassas så att den blir mer robust.

5 Målbild och riskhantering

I det här avsnittet beskrivs granskningen av vilka mål som trafikförvaltningen och FUT styrs av samt den målbild som de två förvaltningarna har definierat för samverkansarbetet. Även granskningen av riskidentifiering, -hantering och -rapportering mellan och inom förvaltningarna behandlas.

5.1 Övergripande mål och målbild för samverkan

Såväl trafikförvaltningen som FUT omfattas av verksamhetsspecifika mål som fullmäktige har formulerat för trafiknämnden, bland annat gällande Ett resultat i balans och Hållbar investeringsutveckling, samt det nämndspecifika målet Attraktiv kollektivtrafik i ett hållbart transportsystem.

För målet Hållbar investeringsutveckling har trafiknämnden bland annat beslutat om en indikator för FUT: *Prognos för total ram per investeringsobjekt i prisnivå 2016 ska inte överskridas mot total ram per investeringsobjekt i prisnivå 2016*.

För målet Attraktiv kollektivtrafik, handlar flera av de indikatorer som trafiknämnden beslutat om för FUT om relationen till, eller samverkan med, trafikförvaltningen. Ett par exempel: *100 procent av de definierade överlämningsområdena till trafikförvaltningen ska ha en godkänd och överenskommen plan för överlämning* och *100 procent av leveranserna till trafikförvaltningen från förvaltning för utbyggd tunnelbana enligt beskedtidplan ska hållas*. För trafikförvaltningens del finns flera indikatorer under samma mål, men ingen av dessa avser samverkan med FUT eller har någon kopplingen till tunnelbanans utbyggnad.

[29] Landstingsrevisorerna 2018/12 Kostnaderna i kollektivtrafiken; Landstingsrevisorerna 2018/13 God ekonomisk hushållning. Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer.

I fullmäktiges budget för 2022 har det nämndspecifika målet Attraktiv kollektivtrafik i ett hållbart transportsystem ersatts av målet Region Stockholm säkerställer ett hållbart resande så att klimatpåverkan från transporter minskar. Inga indikatorer med koppling till samverkan återfinns i förvaltningarnas verksamhetsplaner för 2022.

I PM Överenskommelse – Samverkan mellan FUT och TF[30] framgår att förvaltningarna har enats om en gemensam målbild avseende samverkan. Det anges också att samverkan ska resultera i: bättre kollektivtrafik, färdig anläggning och trafikstart i tid, kostnadseffektivitet samt effektivt arbete. Ingen specifikation av vad denna målbild kan innebära i praktiken ges. I det dokument som mer konkret berör samverkansarbetet, det vill säga bilaga Samverkande arbetssätt mellan förvaltningarna, uppges syftet med bilagan vara att skapa tydliga förutsättningar för samtliga medarbetare som arbetar i gränssnittet mellan trafikförvaltningen och FUT. Vidare definieras, i fem punkter, en målsättning för arbete i detta gränssnitt. Målsättningen ska vara att säkra:

- Snabb återkoppling till respektive förvaltning;
- Tydliggöra beslutade lösningar och krav;
- Tydliggöra vilket mandat respektive förvaltningsrepresentant ska ha i de olika samverkansfora för effektiv samverkan;
- Spårbarhet och transparens i samarbetet;
- Tekniska lösningar, handhavande, underhåll och dokumentation blir så robusta och enhetliga som möjligt.

Granskningen visar att innebörden i målsättningens punkter har definierats efter hand. Vad till exempel ”snabb återkoppling” eller ”tydliggjort mandat” innebär har vuxit fram i takt med att samverkansarbete har genomförts, och hur gränssnittet ser ut har definierats från fall till fall. Det framkommer i intervjuer att otydligheter fortfarande finns i gränsdragningen mellan förvaltningarnas ansvar/områden och att det ses som viktigt att hitta och hantera de områden där oklara ansvarslinjer och/eller teknikval återstår. I intervjuer framgår också att samverkansarbetet följer den utveckling som sker inom ramen för själva byggandet av nya tunnelbanan.

Planeringsskedet hade sina förutsättningar och när detta nu successivt övergår i ett mer intensivt byggskede, kommer också frågor och problemområden gällande samverkan att förändras. Tidigare, i planeringsfasen, fanns utrymme för visst kravställande och tillagda robusthetsåtgärder från trafikförvaltningens sida, medan nuvarande produktionsfas snarare handlar om att tydliggöra den anläggning som kommer och förbereda för mottagandet av denna. Utvecklingen har i intervjuer beskrivits som att trafikförvaltningens fokus har skiftat från ”påverkan” till ”mottagande” där det som kallas för *låst anläggning* är relevant att behandla som ett mål. Detta mål har även koppling till FUT:s indikator för prognos i förhållande till total ram, och har blivit styrande för förvaltningarnas samverkan.

[30] FUT 2019-0399; TF 2018-0356

5.1.1 Låst anläggning som målbild

Inom ramen för den översyn av tid, utgift och risk för utbyggnaden av tunnelbanan, som FUT genomförde under 2019[31], undersöktes också möjligheten att minska utgifter genom ett antal förslag på besparingsåtgärder. I respektive delprojektstyrelse analyserades förslag på åtgärder för att minska utgifterna, i olika storleksordning: små åtgärder (ta bort entréer), mellanstora åtgärder (ta bort uppgångar) samt stora åtgärder (stationer). Resultatet av analyserna blev att inga besparingsåtgärder kunde rekommenderas, då åtgärderna snarare skulle leda till ökade utgifter – på grund av tidsåtgång för omtag i planeringsarbetet – eller stora konsekvenser för kollektivtrafiksystemet. I stället definierades anläggningen, som presenterades i FUT:s översyn, som ”låst” genom att: ”Projektens innehåll ska låsas utifrån den kalkyl som nu är framtagen, uppkommer nya krav eller önskemål ska detta analyseras utifrån tid och kostnad samt beslutas innan arbete får påbörjas”. Ändringar som innebär utgifter utöver budget ska rapporteras till den partssammansatta Styrelsen samt delprojektstyrelser för beslut. Denna ”låsning” har fått påverkan på den samverkan som sker mellan trafikförvaltningen och FUT när det gäller tillkommande investeringar.

Granskningen visar att det har funnits olika tolkningar av vad den låsta anläggningen betyder och får för konsekvenser. I intervjuer framkommer att innan den låsta anläggningen definierades var det inte helt klarlagt vad som skulle ingå i utbyggnaden, varför olika önskemål om tillägg inkom från såväl trafikförvaltningen som från de finansierande parterna. Trafikförvaltningen såg sig då, i stort, som kravställare gentemot FUT snarare än som samarbetspart och framförde idéer om utveckling/tillägg inom flera områden. Sedan 2019 är det den låsta anläggningen som gäller och trafikförvaltningen ska, enligt vad som framkommit i intervjuer, inte lägga till något, så länge FUT:s låsta anläggning är funktionell. Behov av tillkommande investeringar kommer fortfarande att uppstå, i betydelsen investeringar som krävs för att integrera system och få dem att kommunicera med varandra, men allt som kan betraktas som ”nice to have” sorteras bort. På detta sätt blir den funktion som överenskommits i Stockholmsförhandlingens huvudavtal styrande för vilka tillägg som är möjliga.

Vilka tillkommande investeringar som de facto krävs för ett fullt integrerat system är ännu inte helt klarlagt (se avsnitt 6.1.1), men i takt med att dessa identifieras, hanteras de inom ramen för den process för tillkommande investeringar som de två förvaltningarna arbetat fram. Granskningen visar att det finns områden där förvaltningarna har skilda meningar om vad som utgör nödvändiga investeringar. Ett sådant exempel rör manöversystem för tunnelbanans röda och blå linjer (se avsnitt 6.1.2).

5.2 Riskhantering mellan och inom förvaltningarna

Det förekommer inget formellt, gemensamt riskarbete på övergripande nivå mellan de två förvaltningarna när det gäller utbyggnad och sammankoppling av tunnelbanesystemet. I intervjuer framkommer dock att risker och riskhantering är en stående punkt i olika samverkansfora och att riskhanteringen kan komma att bli mer delad framöver, genom att FUT involveras i åtgärdsarbetet för risker som

[31] Nulägesrapport 2019 nya tunnelbanan, FUT 2021-0414

trafikförvaltningen identifierat. Även synpunkten att någon form av gemensamt riskarbete borde organiseras har framförts i intervjuer.

Respektive förvaltning arbetar med sin interna riskvärdering och -hantering i enlighet med fullmäktiges riktlinje för intern kontroll[32] samt förvaltningsspecifika rutiner för riskhantering[33]. I FUT:s Rutin för riskhantering[34] specificeras att rutinen *inte* omfattar risker som uppstår efter att anläggningen har överlämnats till trafikförvaltningen och tagits i bruk, vilket innebär en explicit avgränsning för förvaltningens riskarbete.

Granskningen visar att i övrigt byggs de två förvaltningarnas riskarbete upp på liknande sätt, där riskidentifiering och riskvärdering i ett första steg sker på projekt- eller enhetsnivå och sammanställs i riskregister. De mest kritiska och/eller aktuella riskerna rapporteras sedan vidare uppåt i organisationsstrukturen för värdering och aggregering. De högst värderade riskerna hanteras slutligen i den av respektive förvaltning framtagna Plan för intern kontroll. I samband med att verksamhetsplan antas för trafikförvaltningen respektive FUT beslutar trafiknämnden om separata planer för intern kontroll för var och en av förvaltningarna.

Enligt fullmäktiges riktlinje för intern kontroll ska beslut också tas om hur risker ska hanteras och med vilka resurser för att så långt det är möjligt proaktivt säkerställa måluppfyllnad. Granskningen visar att för 2021 innehåller FUT:s plan för intern kontroll sju risker som har bäring på samverkan med trafikförvaltningen. Fyra av dessa värderas till hög sannolikhet såväl som allvarlig konsekvens[35]. I trafikförvaltningens plan för intern kontroll, som omfattar betydligt fler verksamheter och därmed risker på en högre aggregationsnivå, återfinns inte någon motsvarande risk med koppling till samverkan med FUT. I intervjuer framkommer att trafiknämnden inte har kommenterat de skilda riskvärderingarna.

Granskningen visar att delportfölj UTB (Utbyggd Tunnelbana och Bytespunkter), som är den enhet inom trafikförvaltningen som samordnar samverkan med FUT, i en risksammanställning från juni 2021, har identifierat ett antal risker med koppling till samverkansarbetet, bland annat rörande överlämning-mottagning av den utbyggda tunnelbanan. Dessa har dock inte lyfts i riskvärderingen inför trafikförvaltningens arbete med plan för intern kontroll för 2021[36], utan hanteras och följs upp på sektionsnivå inom trafikförvaltningens avdelning för investeringsprojekt. Flera av riskerna i FUT:s plan för intern kontroll har bäring på överlämning-mottagning, och FUT har

[32] RS 2019-0866; RS2019-0829
[33] Rutin för riskhantering, FUT 2020-0813; Rutin Riskhantering, TN-S-1961064 samt Rutin Internkontroll TN-S-1961072
[34] FUT 2020-0813
[35] Riskerna är Livstidsförlängning Grönt signalsystem, Medel för integration av tekniska system i befintlig tunnelbana saknas, mottagandet av modell för anläggningen fungerar inte samt Otydlighet avseende genomförande provning.
[36] I förslag till Plan för intern kontroll 2022 lyfts den samlade risken ”Risk för störningar i framtida tunnelbaneleveranser”, d.v.s. risk för att trafikala störningar kan uppstå i tunnelbanesystemet då tunnelbanan står inför stora utmaningar då ett flertal ersättningsinvesteringar under längre tidsperiod behöver genomföras parallellt med nya tunnelbanans utbyggnad. Dessa investeringar kommer att ha flera olika beroenden mellan varandra. Risker finns både avseende samplanering och finansiering.

även med en del av dessa i sin rapportering till den partssammansatta Styrelsen i årsrapporten för Stockholmsförhandlingen 2020[37].

Vidare har trafikförvaltningens internrevision noterat en brist i beredskapen för att ta emot den anläggning som FUT bygger. I en granskning[38] som syftat till att utvärdera trafikförvaltningens förberedelser för mottagningen av den nya tunnelbaneanläggningen, noterar internrevisionen att det inom förvaltningen saknas en målbild för framtida kompetensbehov. Enligt internrevisionens bedömning behöver trafikförvaltningen förbereda för förvaltning av den nya, tekniskt moderna tunnelbaneanläggningen, vilket kommer att innebära krav på nya arbetssätt och metoder jämfört med förvaltning av den äldre anläggningen. Aktiviteter för att sammanställa framtida kompetensbehov har påbörjats inom trafikförvaltningen.

5.3 Revisionens bedömning

I fullmäktiges Riktlinje för Intern kontroll[39] framgår att nämnden bland annat, med hänsyn till sitt ansvar, kontinuerligt ska följa upp verksamheten och utvärdera de riskbedömningar som sker. I ett så omfattande och tekniskt komplicerat samverkansarbete som utbyggnaden av tunnelbanan, utgör ett gemensamt mål- och riskhanteringsarbete en förutsättning för att nämnden ska kunna ta detta ansvar. Arbetet sker dock förvaltningsvis och samordnas inte av nämnden. Revisionen menar att mål och risker i många fall är gemensamma för de två förvaltningarna, och bedömer därför att trafiknämnden behöver utveckla formerna för, och kontrollen av, mål- och riskhantering när det gäller utbyggnaden av tunnelbanan.

Nämnden har enligt kommunallagen[40] ett ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Revisionen menar att trafiknämndens övergripande målstyrning, som sker via indikatorer kopplade till verksamhets- och nämndspecifika mål behöver ses över för att i möjligaste mån få en enhetlig styrning mot målen för de två förvaltningarna. Att det har funnits beslutade indikatorer för FUT, som är inriktade mot samverkan med trafikförvaltningen, medan motsvarande indikatorer för trafikförvaltningen saknats, har gjort att FUT i högre utsträckning styrts mot samverkan. Revisionen anser att trafiknämnden bör överväga att formulera indikatorer för samverkan, som omfattar båda förvaltningarna.

Revisionen bedömer vidare att det är otydligt vilket som är det överordnade målet för FUT:s verksamhet. Revisionen noterar att en målbild grundad i Stockholmsöverenskommelsen, kopplad till såväl indikatorn om prognos i förhållande till beslutad ram som till den låsta anläggningen, riskerar att uppfattas som överställt fullmäktiges mål. Såväl målet Attraktiv kollektivtrafik som dess ersättare Hållbart resande och minskad klimatpåverkan förutsätter rimligtvis robusta lösningar med ett beaktande av totala livscykelkostnader, vilka kan riskera att prioriteras bort till förmån för Stockholmsförhandlingens målbild för den låsta anläggningen, med snävare tids- och

[37] Årsrapport 2020 Stockholmsförhandlingen, Rapport 2020:3 mars 2021
[38] TN 2020-1391
[39] RS 2019-0866, RS 2019-0829
[40] Kommunallagen (2017:725)

budgetramar. Trafiknämnden bör därför klargöra hur Stockholmsförhandlingens målbild förhåller sig till fullmäktiges mål.

Ytterligare ett utvecklingsområde är att förtydliga de mål som av förvaltningarna formulerats för samverkansarbetet så att de blir möjliga att styra mot. Exempelvis är det inte preciserat hur målen ”bättre kollektivtrafik” och ”effektivt arbete” ska följas upp i praktiken. Om avsikten är att målen ska fungera vägledande för samverkansarbetet behöver ledningarna för de båda förvaltningarna precisera och konkretisera målen.

Enligt revisionen bör ett gemensamt riskhanteringsarbete utvecklas på övergripande förvaltningsnivå. Det gäller exempelvis området överlämning-mottagning som identifierats som en hög risk av båda förvaltningarna var för sig, och därför bör ingå i ett gemensamt riskarbete. Revisionen menar att eftersom risker kopplade till mottagning av anläggningen även identifierats av trafikförvaltningens internrevision bör nämnden kontinuerligt efterfråga information om utvecklingen på området.

Vidare har nämnden inte hanterat att FUT i sin plan för intern kontroll lyft flera risker med bäring på samverkan med trafikförvaltningen, medan trafikförvaltningens plan för intern kontroll inte innehåller någon sådan risk. Revisionen anser att nämnden behöver förtydliga hur den ser på att förvaltningarna värderar samverkansrisker olika.

6 Uppföljning och återrapportering

I avsnittet beskrivs granskningen av hur trafiknämnden får information om utvecklingen för utbyggnaden av tunnelbanan, och mer specifikt rörande tillkommande investeringar.

6.1 Rapportering enligt regiongemensamma anvisningar

Granskningen visar att rapportering till nämnden kring behovet av tillkommande investeringar med anledning av tunnelbanans utbyggnad i huvudsak sker via den ordinarie strukturen för den årliga budgetprocessen. I delårs- och årsrapporteringen redovisar trafikförvaltningen även status på fullmäktigeuppdraget från 2015 att utreda tillkommande investeringsbehov. Båda förvaltningarna rapporterar investeringsutfall (per objekt över 100 mnkr med genomförandebeslut) samt riskhantering i uppföljning av plan för intern kontroll. Sedan delårsrapporteringen 2021 redovisas även väsentliga händelser och risker per objekt. I dagsläget rapporterar trafikförvaltningen på detta sätt för ett investeringsobjekt med koppling till tunnelbaneutbyggnaden: *Livstidsförlängning gröna linjen*. För övriga identifierade större tillkommande investeringar har genomförandebeslut ännu inte fattats, vilket innebär att investeringarna ännu inte är igång och att varken investeringsutfall eller väsentliga händelser därför kan rapporteras.

För fullmäktigeuppdraget att utreda tillkommande investeringsbehov har trafikförvaltningen sedan det formulerades 2015 redovisat att det pågår enligt plan. Kopplat

till uppdraget har trafiknämnden i juni 2019[41] fattat utredningsbeslut om *övergripande utredningar av strategiska investeringar i befintligt system till följd av utbyggnad av tunnelbanan*. I beslutet specificeras att trafikförvaltningens förvaltningschef efter genomförd utredning ska återkomma till trafiknämnden med redovisning av underlag för beslut om inriktning för respektive investeringsobjekt som identifieras i utredningen. I såväl trafiknämndens årsrapport för 2020 som delårsrapport 2021, rapporteras att en utredning *färdigställts* under 2020 och att investerings- samt utvecklingsbehov är *identifierade*, men att dessa behov behöver *ses över ytterligare* med anledning av förändrad tidplan för utbyggnaden av tunnelbanan. I trafikförvaltningens internrevisions granskningsrapport[42] över förvaltningens förberedelser för mottagning av den nya tunnelbaneanläggningen framgår dock att det inte har genomförts någon sådan samlad utredning. Vidare framgår i rapporten att trafikförvaltningens ståndpunkt är att ”det inte är möjligt att förutse de tillkommande investeringsbehoven förrän de uppstår i FUT:s arbete”.

I budgetprocessen, och det underlag som respektive förvaltning tar fram under våren varje år, identifieras eventuella nya investeringsbehov i investeringsplanen. Endast så kallade specificerade investeringar, med en investeringsutgift på 100 mnkr eller mer, finns namngivna i investeringsplanen och redovisningen följer den beslutsstruktur som definieras i fullmäktiges riktlinje för investeringar[43]. De investeringar som har genomförandebeslut presenteras först, sedan de med planeringsbeslut och de med inriktningsbeslut. Även en rubrik Objekt för kommande budgetperioder finns listad i investeringsplanen. Investeringar under 100 mnkr redovisas i klump, under rubrikerna ersättnings- respektive nyinvesteringar. Upplägget innebär att tillkommande investeringar med koppling till tunnelbanans utbyggnad, vilka har en investeringsutgift under 100 mnkr, inte redovisas för nämnden på något tydligt sätt. Det innebär dessutom att i trafikförvaltningens budgetunderlag redovisas de investeringsobjekt som utgör tillkommande investeringar med anledning av tunnelbanans utbyggnad inte samlat, eftersom de befinner sig i olika beslutsfaser.

Nämnden får även information från förvaltningarna genom den stående punkten Förvaltningschefsinformation på nämndens sammanträden. Granskning av underlagen till sammanträdespunkten visar att FUT:s förvaltningschef vanligen presenterar läget för utbyggnaden samt fakturering till parterna och förbrukning, per projekt. I intervjuer framkommer att nämnden även informeras om risker kopplade till utbyggnaden under denna punkt och i FUT:s månadsrapporter. Trafikförvaltningens förvaltningschefs information har t.o.m. oktober 2021 i huvudsak handlat om trafikläget (bland annat trängsel, resandeutveckling, biljettintäkter) men har även täckt en del specifika frågor, som exempelvis det minskade investeringsutrymmet i budget 2021. Utöver detta skickar trafikförvaltningen ut en månadsrapport till nämndens ledamöter där väsentliga händelser, resultat, risker och investeringar gås igenom. Det framgår inte ur underlagen till sammanträdespunkten Förvaltningschefsinformation om nämnden informerats om tillkommande investeringar eller pågående utredningar.

[41] TN 2015-0990
[42] TN 2020-1391
[43] RS 2019-0867, RS 2019-0829

6.1.1 Tillkommande investeringar i investeringsplanen

Utöver de 23, i sammanhanget mindre, tillkommande investeringar som hanteras och beslutas på förvaltningsnivå (se avsnitt 4.3.1), finns även ett antal större investeringar med koppling till utbyggnaden av tunnelbanan, vilka listas i trafikförvaltningens förslag till budget 2022 och investeringsplan för 2022-2032. De flesta har ännu inte nått genomförandefas, med undantag av *Livstidsförlängning gröna linjen* som har en beslutad investeringsutgift på 412 mnkr. I planeringsfas ligger objekten *Barkarby bussterminal* (212 mnkr), *Nacka bussterminal* (520 mnkr) samt *Anpassning trafikstyrning befintlig tunnelbana* (588 mnkr). Utöver dessa fyra finns ytterligare två objekt där inriktningsbeslut förväntas fattas under 2022: *Saltsjöbanan FUT*[44] (1 360 mnkr) och *Framtida trafikstyrning* (2 258 mnkr).

Samtliga objekt följer ordinarie hanterings- och beslutsstruktur för investeringar[45]. Eftersom objekten befinner sig i olika faser redovisas de inte samlat i budgetunderlaget, och det är heller inte tydliggjort att dessa investeringar har koppling till utbyggnaden av tunnelbanan. Granskningen visar också att det dessutom finns ytterligare identifierade behov i tidiga analysfaser[46], som via åtgärdsvalsprocessen kan komma att mynna ut i framtida investeringsutgifter. Dessa behov saknar i dagsläget uppskattningar av utgifternas storlek.

I intervjuer framkommer att oförutsedda tillkommande investeringar kan komma att identifieras ända fram till dess att sammankopplingen av systemen är genomförd. Man menar att det ändå är angeläget att de tillkommande investeringar som kan förutses snarast sammanställs och hanteras vidare genom utredning och analys. Genom att följa regionens åtgärdsvals- och investeringsprocess kommer, enligt intervjuer, nämnden successivt att informeras om tillkommande investeringsbehov i takt med att objekten når åtgärdsvalsfas och inriktningsbeslut ska fattas[47]. Ett exempel på ett sådant tillkommande investeringsbehov, som har behandlats av de två förvaltningarna under 2021, utgörs av manöversystem.

6.1.2 Exemplet manöversystem

Granskningen har visat att det förekommer frågor och områden där trafikförvaltningen och FUT inte är överens om hur lösningar ska se ut eller hanteras. Ur protokoll från samordnad ledningsgrupp och beredningsgrupp för 2021 framgår att en sådan fråga rör *manöversystem* (se även avsnitt 5.1.1. Komponenterna i ett manöversystem utgör centrala delar i ett trafikstyrningssystem, som i sin tur har som huvuduppgift att se till att trafiken utförs på ett säkert och effektivt sätt. Trafikstyrningssystemet reglerar bland annat den maximala hastigheten i tunnelbanan och ser till så att tågen håller rätt avstånd till varandra. Manöversystemet begär väg för ett tåg i

[44] Ett nytt investeringsobjekt i budgetunderlaget inför 2022, som tillkommit som en direkt konsekvens av tunnelbaneutbyggnadens försening. Objektet rör kapacitetsförstärkning, genom nya fordon och livstidssäkring av befintlig flotta samt ny depå och elkraft, för Saltsjöbanan fram till dess att nya tunnelbanan kan tas i bruk (2030).
[45] Region Stockholms riktlinje för investeringar, RS 2019-0867, RS 2019-0829
[46] Listan innehåller sex behov, varav vissa är tämligen vaga. Exempelvis: Fler arbetsfordon och depåkapacitet, Uppgraderad elkraftsanläggning, Fortsatt utveckling av stationer med anledning av Stockholmsöverenskommelsen.
[47] Förutsatt att investeringarna uppgår till över 50 mnkr, som är beloppsgränsen för förvaltningschefsbeslut enligt beslutsordningen (TN-S-99321).

tunnelbanesystemet, medan trafikstyrningssystemets uppgift är att garantera säker väg för tåget.

Manöversystemet för hela tunnelbanesystemet är, enligt intervjuer i behov av modernisering och i budgetunderlaget inför 2022[48] har trafikförvaltningen föreslagit ett nytt investeringsobjekt, *Framtida trafikstyrningssystem*, med en investeringsutgift på 2 258 mnkr. Objektet ligger i inriktningsfas, och fram till dess att investeringen har realiserats, vilket beräknas ske till år 2035, behöver trafikstyrnings- och manöversystemen för tunnelbanans nuvarande linjer ses över för att fortsätta fungera. I början av 2019 fattade trafiknämnden inriktningsbeslut för investeringsobjekt *Anpassat trafikstyrningssystem med anledning av utbyggnaden av tunnelbanan och behovet av livstidsförlängning*[49]. Drygt ett och ett halvt år senare fattade nämnden beslut om att dela investeringsobjektet i två nya objekt: *Anpassning av trafiksystem befintlig tunnelbana* samt *Livstidsförlängning av gröna linjens trafikstyrningssystem*[50]. I det första objektet ingår åtgärden *Modernisering av manöversystem röd och blå linje*, vilket är en samverkansfråga som trafikförvaltningen och FUT behandlat under innevarande år, men som vid granskningens genomförande ännu inte nämndbehandlats.

Granskningen visar att förvaltningarna har delade meningar om vilket manöversystem som FUT ska utgå från i den nya anläggningen. FUT vill, men hänvisning till Stockholmsförhandlingens huvudavtal och den tidsram som beslutats genom den låsta anläggningen, arbeta med dagens analoga manöversystem. Trafikförvaltningen anser att ett nytt, digitalt manöversystem är nödvändigt för att sammankopplingen av ny och befintlig anläggning ska fungera. I granskningen framkommer att frågan om manöversystem har behandlats i såväl beredningsgrupp som samordnad ledningsgrupp, och att de två förvaltningarna har stått långt ifrån varandra i frågan. Ur sammanträdesdokumentation framgår att den enda lösning som trafikförvaltningen godkänner för fullt utbyggd blå linje är ny teknik (digitalt system)[51] samt att FUT inte anser att den tidplan som trafikförvaltningen presenterat för införande av digitalt system är realistisk[52].

I intervjuer framkommer att frågan om manöversystem har behandlats i workshops och på förvaltningschefsnivå. Granskningen visar att FUT:s ståndpunkt är att för sträckan till Barkarby byggs enligt det befintliga analoga systemet men med förberedelser för digitalt system. För sträckan Nacka-Söderort gäller att om trafikförvaltningen kan visa en pilotinstallation av det digitala manöversystemet senast till årsskiftet 2022/2023 kan detta system installeras på sträckan. Är piloten inte klar till dess gäller samma förutsättningar som för Barkarby. Enligt intervjuer planeras ett ärende om manöversystem komma upp för genomförandebeslut i trafiknämnden i december 2021. I intervjuer framkommer att problemområden och risker ska lyftas i tjänsteutlåtandet.

---

[48] RS 2021-0042, FUT 2021-0483, TN 2020-1671
[49] TN 2015-0991
[50] TN 2020-0553
[51] SL 2018-0356, FUT 2016-0270
[52] Underlag till beredningsgruppsmöte 2021-09-06

6.2 Revisionens bedömning

Utbyggnaden av tunnelbanan, och sammankopplingen mellan ny och befintlig anläggning, är ett omfattande, tekniskt komplicerat och kostsamt arbete, som därtill finansieras av flera parter och där stora fördyringar jämfört med det ursprungliga avtalet redan konstaterats. Revisionen menar därför att projektet har en särställning inom Region Stockholms investeringsverksamhet och därmed innebär ett särskilt ansvar för nämnden när det gäller styrning och intern kontroll. Revisionen bedömer att rapporteringen kopplad till utbyggnaden behöver utvecklas. I trafikförvaltningens ordinarie delårs- och årsrapporteringen är det inte tydliggjort vilka investeringar som har denna koppling och detsamma gäller för budgetunderlag. Nämnden bör därför löpande efterfråga en sammanhållen bild av samtliga investeringar med koppling till utbyggnaden av tunnelbanan, med fokus på utvecklingen av totala utgifter, sluttid samt eventuella risker och avvikelser i utförandet.

Revisionen har tidigare rekommenderat[53] nämnden att ge fullmäktige en heltäckande bild av alla kända tillkommande behov av investeringar på kort och lång sikt även där utgiften inte är preciserad. På liknande sätt har regionstyrelsen rekommenderats[54] att identifiera behov av tillkommande investeringar inom både vård- och trafikområdet för att ge en heltäckande bild av investeringsutgifterna i förhållande till beräknat ekonomiskt utrymme. I linje med detta menar revisionen att trafiknämnden såväl som regionstyrelsen bör ge fullmäktige en samlad och sammanhållen bild av samtliga de investeringar som har koppling till utbyggnaden av tunnelbanan.

Revisionen konstaterar vidare att det återstår viktiga frågor och avgöranden där trafikförvaltningen och FUT har olika uppfattningar om vad som är lämpliga åtgärder. Ett sådant exempel utgörs av manöversystem. Nämnden ansvarar, enligt reglementet[55], för att bedöma vilka åtgärder, inklusive investeringar, som är nödvändiga och effektiva för att vidmakthålla och utveckla kollektivtrafiken. Revisionen anser därför att nämnden kontinuerligt behöver efterfråga information om utvecklingen för sammankopplingen av anläggningen, exempelvis vilka åtgärder och/eller tillkommande investeringar som är på gång samt väsentliga områden som tas upp i den samordnade ledningsgrupp som de två förvaltningarna har skapat.

Fullmäktige har gett trafiknämnden i uppdrag att i samråd med regionstyrelsen utreda tillkommande investeringar. Revisionen konstaterar att regionstyrelsen inte är involverad i utredningarna. Trafiknämnden rapporterar löpande att uppdraget pågår enligt plan, samtidigt som utredningar kommer att behöva genomföras och investeringar av olika storlek kan tillkomma, under hela den tid som FUT bygger den nya tunnelbanan. Revisionen anser att, givet att dessa förutsättningar kommer att råda fram till planerad trafikstarkt år 2030, utgör utredningar av tillkommande investeringar snarare en integrerad del av trafikförvaltningen och FUT:s ordinarie verksamhet än ett uppdrag. Revisionen menar därför att trafiknämnden kan rapportera uppdraget som avslutat och tydliggöra för regionstyrelsen att rapporteringen istället kommer att ske löpande enligt den årliga rapporteringscykeln. I intervjuer

[53] Rekommendation 28884
[54] Rekommendation 29341 (tidigare ID 1387)
[55] RS 2019-1079

framkommer att trafikförvaltningen kommer att avsluta uppdraget i samband med årsrapporteringen för 2021.

Vad gör regionrevisorerna?

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

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

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

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

Region Stockholm

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