

# LANDSTINGS- REVISORERNA

Projektrapport  
Nr 16/2009

## Spårväg City – uppföljning av beredning och styrning

- Förutsättningarna för att tillämpa Offentlig Privat Samverkan (OPS) i projektet har skiftat över tiden. Upphandling av OPS-aktör har inletts, men sedan fått avbrytas/omriktas två gånger. Projektet har då sannolikt tappat i tid och eventuellt även i förtroende på marknaden.
- Etappen 1 har inletts utan att helheten, inkluderande resterande etapper, redovisats eller kunnat bedömas på ett relevant vis. Tidplanen i etappen 1 har lett till anskaffningar utan konkurrens och därmed till bristande affärsmässighet.
- SL bör fortsätta sitt inledda arbete med att stärka projektorganisationen och styrningen i projektet.
- SL bör se till att öka sin beställarkompetens för att kunna bedöma, upphandla och tillämpa OPS-lösningar.
- SL behöver förtydliga planeringsförutsättningarna för projektet. Detta inkluderar bättre beskrivningar av innehåll, för- och nackdelar med den tilltänkta OPS-lösningen samt hur en eventuell integration av Lidingöbanan i en OPS-lösning avses ske.

## INNEHÅLL

<b>1. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER.....</b>	<b>1</b>
<b>2. UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN .....</b>	<b>3</b>
2.1 Motiv till granskningen .....	3
2.2 Revisionsfråga .....	3
2.3 Avgränsning .....	3
2.4 Revisionskriterier.....	3
2.5 Metoder .....	3
<b>3. ÄRENDEHANTERING OCH BEREDNING.....</b>	<b>4</b>
3.1 Bakgrund; beskrivning .....	4
3.2 Revisionens iakttagelser och synpunkter .....	5
<b>4. ALLMÄN PROJEKTSTYRNING .....</b>	<b>7</b>
4.1 Beskrivning .....	7
4.2 Revisionens iakttagelser och synpunkter .....	7
<b>5. HANTERINGEN AV OPS .....</b>	<b>8</b>
5.1 Beskrivning .....	8
5.2 Revisionens iakttagelser och synpunkter .....	8
<b>6. GENOMFÖRANDET AV ETAPPEN 1 .....</b>	<b>10</b>
6.1 Beskrivning .....	10
6.2 Revisionens iakttagelser och synpunkter .....	11

## 1. Slutsatser och rekommendationer

Denna granskning har fokus på uppföljning av den fortsatta hanteringen av projektet Spårväg City. Det gäller beredningen och styrningen av projektet samt tillämpningen av Offentlig Privat Samverkan det s.k. OPS-konceptet. Revisionens slutsatser och bedömningar är i förhållande till revisionsfrågorna:

### **Hur sker *beredning* och beslut i ärendet?**

Revisionen har i projektrapport 6/2008 lämnat synpunkter på beredningen av trafikprojektet som benämndes Djurgårdslinjen. Revisionskontoret pekade bl.a. på brister i utredningsunderlag, kostnadskalkyler mm. I rapporten konstaterades vidare att analyser av kostnader, nyttoeffekter och av ett konventionellt upphandlingsalternativ, enligt SL skulle göras kopplat till en utvärdering av de olika anbud som gavs i den planerade koncessionsupphandlingen. Detta innan ett genomförande påbörjades.

I det aktuella läget i projektet som nu benämns Spårväg City kvarstår i huvudsak de framförda synpunkterna. Revisionskontoret konstaterar att etappen 1 har inletts utan att helheten, inkluderande resterande etapper (etapp 2 och 3), redovisats eller kunnat bedömas på ett relevant vis. När SL diskuterat möjligheten till en mer omfattande satsning på spårvagnstrafik i innerstaden har behovet av en strategisk analys lyfts. Det hade därför varit en rimlig ordning att först göra en strategisk analys av satsningen, *innan* ett genomförande av Spårväg City påbörjades. Bl.a. borde framkomlighetsfrågorna vara av strategisk betydelse.

Med det upplägg som valts i projektet, avser SL/Landstinget ta på sig särskilda kostnader för tätningsarbeten vid Sergels Torg. Dessa kostnader, som ännu inte är helt kända eller överenskomna med staden, anges som hänförliga till de extra kostnader som föranleds av landstingets planering och behovet av tidigareläggning.

### **Tillgodoses krav på tydliga planeringsförutsättningar, kostnadseffektivitet och formella krav?**

Det finns ingen järnvägsplan framtagen, innan etappen 1 startats. Såvitt revisionskontoret kan bedöma omfattar lagkravet på att upprätta och få ett godkännande av järnvägsplan även spårvägstrafiken. Det är inte bara en formalitet och laglighetsfråga. Det innebär ett risktagande att vara utan den godkända järnvägsplanens rättsverkan då det gäller att hantera behovet av särskilda installationer och eventuell markinlösen.

Skapandet och genomförandet av etappen 1 har medfört att SL inte dragit nytta av eller kunnat dra nytta av konkurrens i upphandlingar och anskaffningsbeslut. Arbetet i etappen har istället styrts av dels tidspressen i planeringen, dels inriktningen i att se etappen 1 som temporär för att senare uppgå i ett OPS-arrangemang. Revisionskontoret har inte gjort någon egen juridisk prövning av motiven till att delvis frångå intentionerna i lagstiftningen i LOU/LUF (Lagen om Offentlig Upphandling/Lagen om Upphandling i Försörjningssektorn), men bedömer att förfarandet och tidplaneringen leder till bristande konkurrens och därmed en sämre affärsmässighet vilket i sin tur med stor sannolikhet leder till onödigt stora kostnader.

**Vilken styrning utövas i trafikprojektet och är den tillräcklig?**

Projektet har haft en otillräcklig styrning genom brister i sättet att organisera projektet. Uppdragsbeskrivningar för projektledare och projektbudget har saknats under lång tid. Projektsponsorer och projektledare har skiftats vid flera tillfällen. Projektet har startats utan redovisning av strategi eller processbeskrivningar för projektgenomförandet och tillämpningen av OPS. Beställarkompetensen har varit otillräcklig. Revisionskontoret har erfarenhet av projektorganisation nyligen omdefinierats och att projektstyrningen nu ses över.

**Hur fullföljs planeringen för en OPS-lösning för trafikprojektet? Har hittillsvarade arbete inneburit att planerings- och genomförande-processen kan snabbas upp?**

Revisionskontorets granskning har haft fokus på en uppföljning av hur SL hanterat frågan planeringen av OPS, inte att värdera för- och nackdelar med OPS. SL:s sätt att hittills hantera frågan om tillämpningen av OPS för trafikprojektet förefaller sammantaget ha varit ogenomtänkt. I projektet har planeringsförutsättningarna för tillämpningen av OPS skiftat över tiden. Upphandlingar av OPS-aktör har inletts, men sedan fått avbrytas/omriktas två gånger. Härigenom har projektet sannolikt tappat i tid och eventuellt även i förtroende på marknaden samt förorsakat onödiga kostnader.

Det finns också stora osäkerheter kring projektets fortsatta genomförande och därmed även i förutsättningarna för upphandling av OPS-aktör. Det gäller också frågan om hur en integration av den renoverade Lidingöbanan ska kunna ske, eventuellt i en OPS-lösning. Många andra sakfrågor måste lösas under genomförandets gång, rimligen och i första hand av SL. Detta gör det angeläget att bättre beskriva innehåll samt för- och nackdelar och risker med den tilltänkta OPS-lösningen, då SL nu lämnat tanken om en koncessionslösning.

**Har trafikprojektet Spårväg City förberetts på ett lämpligt och tillräckligt sätt?**

**Samlad bedömning** utifrån den övergripande revisionsfrågan:

Tillämpningen av OPS innebär till delar en annorlunda process för beredning, styrning och genomförande av ett trafikprojekt. För projektet Spårväg City har dock varken tagits fram en strategi eller processbeskrivning. Inte heller har utredningsunderlag och aktuella kostnadskalkyler redovisats för projektet som helhet innan arbetet med en första etapp inletts. Genomförandet av etappen 1 med fokus på främst tidsaspekterna har inneburit att konkurrensutsättning inte utnyttjats och att affärsmässigheten därmed åsidosatts. Förberedelserna för och styrningen mot en tillämpning av OPS har inte skett med en tillräcklig framförhållning i planeringen.

### **Rekommendationer:**

Revisionskontoret rekommenderar att

- SL fortsätter sitt inledda arbete med att stärka projektorganisationen och styrningen i projektet.
- SL bör se till att öka sin beställarkompetens för att kunna bedöma, upphandla och tillämpa OPS-lösningar.
- SL behöver förtydliga planeringsförutsättningarna för projektet. Detta inkluderar bättre beskrivningar av innehåll, för- och nackdelar med den tilltänkta OPS-lösningen samt hur en eventuell integration av Lidingöbanan i en OPS-lösning avses ske.

## 2. Utgångspunkter för granskningen

### 2.1 Motiv till granskningen

Ett ursprungligt motiv för granskningen under 2008 var att följa och granska tillämpningen av det s.k. OPS-konceptet (Offentlig Privat Samverkan) inom trafiksektorn, bl.a. med avseende på beredning och styrning. Förutsättningarna för planering och genomförande i trafikprojektet har ändrats flera gånger under projektiden. Revisionen har därför granskat hur den förändrade inriktningen av Spårväg City-projektet och planeringen för OPS hanterats.

### 2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

- **Har trafikprojektet Spårväg City förberetts på ett lämpligt och tillräckligt sätt?**

Den övergripande revisionsfrågan kan brytas ned i följande delfrågor:

- Hur sker **beredning** och beslut i ärendet? Tillgodoses krav på tydliga planeringsförutsättningar, kostnadseffektivitet och formella krav?
- Vilken **styrning** utövas i trafikprojektet? Är den tillräcklig?
- Hur fullföljs **planeringen för en OPS-lösning** för trafikprojektet? Har hittillsvarande arbete inneburit att planerings- och genomförandeprocessen kan snabbas upp?

### 2.3 Avgränsning

Projektet fokuserar på en granskning av förberedelserna i trafikprojektet, d.v.s. beredningen och styrningen, kopplat till planeringen av OPS.

Revisionskontoret har inga förutsättningar eller någon ambition att i detta sammanhang göra en sammantagen bedömning av för- och nackdelar med en OPS-lösning för Spårväg City. Kontorets granskning har istället haft fokus på en uppföljning av hur SL hanterat frågan om planeringen inför en eventuell tillämpning av OPS. En granskning av ingångna avtal gällande OPS kan troligen inte göras förrän 2010/11.

Projektet har inte granskat eller ifrågasätta nyttan med trafikprojektet. Utgångspunkten är fullmäktiges beslut.

### 2.4 Revisionskriterier

De väsentligaste revisionskriterierna i sammanhanget har bedömts vara:

- Kommunallagens beredningskrav
- Fullmäktigebeslut
- Befogenhetsfördelning
- God ekonomisk hushållning
- Landstings- och SL-policys (t.ex. finanspolicy)
- Spårtrafikens formkrav (bl.a. järnvägsplan)

### 2.5 Metoder

Metodmässigt har granskningen skett genom

- Kartläggning, analys och bedömning av ärendets beredning och fattade beslut
- Kartläggning, analys och bedömning av gällande planeringsförutsättningar
- Kartläggning och bedömning av förberedelser inför upphandling och tilltänkt OPS-lösning (ekonomiska aspekter, risker mm)
- Intervjuer inom SL avseende projektstyrning, etc.

Kartläggningen och analysen har syftat till att besvara de revisionella frågorna.

Projektledare för granskningen har varit Ralf Jonsson med Camilla Graf Morin som projektmedarbetare.

## 3. Ärendehantering och beredning

### 3.1 Bakgrund; beskrivning

I april 2008 godkände fullmäktige den inriktning som SL föreslagit i ett ärende berett av landstingsstyrelsen för det trafikprojekt som då benämndes *Djurgårdslinjen*. Inriktningen var att ett *koncessionsavtal* skulle träffas. Fullmäktiges beslut var:

- att godkänna att AB Storstockholms Lokaltrafik tecknar avtal om koncession för utförande av uppdrag och finansiering avseende anläggningar och fordon för spårvägsanläggning Djurgårdslinjen
- att godkänna att AB Storstockholms Lokaltrafik förbinder sig att lösa anläggningar och spårfordon vid avtalstidens slut till det i koncessionsavtalet angivna beloppet, tillika borgensbeloppet
- att teckna erforderlig proprieborgen (en eller flera borgensförbindelser) för AB Storstockholms Lokaltrafiks och/eller koncernbolags räkning för lösen av anläggningar och fordon vid avtalstidens slut inom en totalram om 1 100 000 000 kronor när AB Storstockholms Lokaltrafik och/eller koncernbolag tecknar koncessionsavtal avseende utförande av uppdrag och finansiering avseende anläggningar och fordon för spårvägsanläggning Djurgårdslinjen
- att ingen borgensavgift därvid skall utgå.

Då trafikprojektet kom att *vidgas till Spårväg City* fattade fullmäktige, som en del av landstingets budget för 2009, beslut om

- att utöka totalramen för den av landstingsfullmäktige tidigare beslutade landstingsborgen för Spårväg City (tidigare Djurgårdslinjen) till 3 000 000 000 kronor.

I juni 2009 beslutade SL om *genomförande av etappen 1 i Spårväg City*. Beslutet innefattade förändrad inriktning av upphandlings- och finansieringsformen jämfört med fullmäktiges beslut. SL frångick inriktningen mot koncessionsupphandling och beslutade istället att genomföra en *OPS-upphandling enligt lagen om upphandling inom försörjningssektorn (LUF)*. Ärendet innehöll även en tänkt *etappindelning* enligt följande:

- ”Etapp 1 omfattar en uppgradering av Djurgårdslinjen fram till Norrmalmstorg och en nyanlagd sträcka till Hamngatan (NK). Alternativet förutsätter att SL uppgraderar Djurgårdslinjen och bygger den nya sträckan i egen regi samt inledningsvis upphandlar trafikeringen separat.
- Etapp 2 omfattar byggnation av delen från depå på Kungsholmen via Fleminggatan till Centralstationen. Etappen bör (enligt SL) ingå i den OPS-lösning som projektet i sin helhet förutsätter. Trafikstart på sträckan bör kunna ske hösten 2012.
- Etapp 3 omfattar delen mellan Centralstationen och Hamngatan som kan färdigställas.”

I ärendet redovisades även en planerad *renovering av Sergels Torg* enligt följande:

”Innan spårvägen kan byggas ut genom Sergels torg krävs reparation och tätning av däckskonstruktionerna. Behovet är inte i sig föranlett av spårvägsutbyggnaden, men bör tidigareläggas jämfört med Stockholms stads nuvarande planering för att Spårväg City ska kunna genomföras snarast möjligt. Stockholms stad anser att kostnaden för en tidigareläggning av tätningsarbetena ska bekostas av SL/SLL. Den totala kostnaden för renoveringen bedöms enligt Stockholms stad uppgå till ca 390 Mkr exklusive ersättningskostnader till butiksinnehavarna.”

I augusti 2009 *bekräftade fullmäktige SL:s beslut* om ”Genomförande av Spårväg City (Djurgårdslinjen), etapp 1”. Beslutet innebar:

- att upphandling av samverkansentreprenad, enligt lagen om offentlig upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2007:1092), försörjningssektorn, ska ske, avseende investeringen i etapp 1 av Spårväg City (Djurgårdslinjen)
- att tidigare beslut gällande landstingsborgen om 3 000 000 000 kronor gäller oförändrat (LS 0805-0479)
- att godkänna genomförande av Spårväg City (Djurgårdslinjen), etapp 1, till en investeringskostnad om totalt 228 000 000 kronor.

### 3.2 Revisionens iakttagelser och synpunkter

Revisionen har i projektrapport 6/2008 lämnat synpunkter på beredningen av trafikprojektet Djurgårdslinjen. Revisionskontoret pekade då bl.a. på brister i utredningsunderlag, kostnadskalkyler mm. I rapporten konstaterades vidare att analyser av kostnader, nyttoeffekter och av ett konventionellt upphandlingsalternativ, enligt SL skulle göras kopplat till en utvärdering av de olika anbud som gavs i den planerade koncessionsupphandlingen, innan ett genomförande påbörjades.

I det aktuella läget i projektet Spårväg City kvarstår i huvudsak revisionens tidigare framförda synpunkter, som dessutom förstärks eftersom dels projektrinriktningen nu förändrats, dels genomförandet redan har påbörjats. Arbetet med etappen 1 har således inletts utan att den nu aktuella helheten (inkluderande även etapp 2 och 3) har redovisats eller kunnat bedömas på ett relevant vis. Med detta menas främst:

- Planeringsförutsättningarna t.ex. depåer, detaljerad spårdragning, tätningsarbeten är inte klarlagda













