

Rapport nr 10/2023

Styrning av investeringar inom Sverigeförhandlingen

Kort om rapporten

Regionen ansvarar för genomförandet av investeringar inom Sverigeförhandlingen, där kommuner och staten är medfinansiärer. Inom Region Stockholm har trafiknämnden ansvaret för att genomföra byggnationen av kollektivtrafikobjekten i Sverigeförhandlingen. Flera av investeringarna inom Sverigeförhandlingen befinner sig i ett skede där avgörande beslut om lokalisering och utformning ska fattas. Dessa förhandlade investeringar styrs av en partssammansatt styrelse och är därför undantagna från regionens riktlinjer för investeringar. Revisionens samlade bedömning är att regionstyrelsen och trafiknämndens styrning av investeringar inom Sverigeförhandlingen behöver stärkas på ett antal punkter. Bland annat behöver trafiknämnden säkerställa transparens och spårbarhet i beslut om investeringar inom Sverigeförhandlingen, exempelvis bör protokoll från den partsammansatta styrelsen anmälas till trafiknämnden. Vidare bör trafiknämnden säkerställa att erfarenhetsåterföring från det nu pågående arbetet sker strukturerat för att säkerställa att kommande avtal av samma art föregås av genomarbetade underlag.

Regionrevisorerna

2024-02-22

Diarienummer
RK 2004-0009

Regionstyrelsen

Projektrapport 10/2023

Styrning av investeringar inom Sverigeförhandlingen

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade vid sitt möte 2024-02-22 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2024-05-30.

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämndens styrning av investeringar inom Sverigeförhandlingen behöver stärkas på ett antal punkter. Bland annat behöver rapporteringen till nämnden stärkas genom att protokoll från styrelsen anmäls till nämnden. Detta för att stärka transparens och spårbarhet i beslut som tas i den partsammansatta styrelsen. Vidare bör trafiknämnden säkerställa att erfarenhetsåterföring från det nu pågående arbetet sker strukturerat för att möjliggöra att kommande avtal av samma art föregås av mer genomarbetade underlag.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Kjell Öhrström
ordförande

Anna Peterson
Samordnande administratör

Trafiknämnden

Projektrapport 10/2023

Styrning av investeringar inom Sverigeförhandlingen

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2024-02-22 att överlämna rapporten till trafiknämnden för yttrande senast 2024-05-30.

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämndens styrning av investeringar inom Sverigeförhandlingen behöver stärkas på ett antal punkter. Bland annat behöver rapporteringen till nämnden stärkas genom att protokoll från styrelsen anmäls till nämnden. Detta för att stärka transparens och spårbarhet i beslut som tas i den partsammansatta styrelsen. Vidare bör trafiknämnden säkerställa att erfarenhetsåterföring från det nu pågående arbetet sker strukturerat för att möjliggöra att kommande avtal av samma art föregås av mer genomarbetade underlag.

Revisorerna vill särskilt ha svar på hur trafiknämnden avser att

- säkerställa transparens och spårbarhet i beslut om investeringar inom Sverigeförhandlingen, exempelvis bör protokoll från den partsammansatta styrelsen anmälas till trafiknämnden.
- säkerställa att erfarenhetsåterföring från det nu pågående arbetet sker strukturerat för att säkerställa att kommande avtal av samma art föregås av mer genomarbetade underlag.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Staffan Olsson
ordförande

Anna Peterson
samordnande administratör

1. Slutsatser och rekommendationer

Regionen ansvarar för genomförandet av investeringar inom Sverigeförhandlingen, där kommuner och staten är medfinansiärer. Investeringarna inom Sverigeförhandlingen befinner sig i ett skede där delar av investeringarna står inför faser där avgörande beslut om lokalisering och utformning ska fattas. Dessa förhandlade investeringar styrs av en partssammansatt styrelse och är därför undantagna från regionens riktlinjer för investeringar. Styrningen av investeringarna har successivt stärkts, bland annat genom särskilda styrdokument.

Revisionen har granskat regionstyrelsens och trafiknämndens styrning av investeringar inom Sverigeförhandlingen. Syftet har varit att bedöma om regionstyrelsen och trafiknämnden säkerställer en tillräcklig styrning, genom tydliga roller och ansvar för insyn och beslutsfattande, gällande Sverigeförhandlingens investeringar. Revisionens samlade bedömning är att arbetet behöver stärkas på ett antal punkter.

Revisionen bedömer att beslutsmandat som beskrivs i ramavtalet mellan parterna och i det av den partsammansatta styrelsen beslutade styrdokumentet PM arbetsformer, ger en övergripande bild av mandaten för representanterna i den partsammansatta styrelsen. Revisionen bedömer dock att styrdokumentet lämnar ett tolkningsutrymme, exempelvis rörande vad som bedöms rymmas inom projektstyrelsernas långtgående mandat och vad som bedöms ligga inom styrelsens/regionfullmäktiges beslutsmandat enligt ramavtalet.

Revisionen bedömer vidare att det inte är tillräckligt tydligt vem som kan ta vilka beslut när ramavtalets principer behöver frångås, dvs. när den partsammansatta styrelsen kan besluta och när beslut behöver tas av trafiknämnden och eventuellt av regionfullmäktige. Styrelsen ska, utöver beslut om omfattning, avgränsning, tidplaner och budget enligt ramavtalet, behandla frågor av stor vikt eller väsentlig betydelse avseende genomförande av ramavtalet med tillhörande objektavtal. Vad som är av stor vikt och väsentlig betydelse i praktiken innebär är inte definierat, utöver att ramavtalets principer ska följas. Ett exempel är att justeringar i objektet Tunnelbana till Älvsjö beslutades i den partsammansatta styrelsen eftersom de bedömdes vara skäliga och följa de principer som anges i ramavtalet. Ett annat exempel är objektet Spårväg Syd, där regionen bedömt att beslut om tilläggsavtal behöver tas i respektive beslutande församling, eftersom det handlar om omfattande förändringar i avsedd funktion jämfört med ramavtalet.

Revisionen konstaterar därför att det inte är tillräckligt tydligt var gränsen går för när förändringar är av väsentlig betydelse. Detta har bedömts från fall till fall och ramavtalets principer har tolkats olika. Revisionen bedömer att trafiknämnden bör ta initiativ till att tydliggöra var gränsen går för beslutsmandat när det gäller förändringar som kan tas genom förhandlingar mellan ramavtalets parter och när det behöver tas i respektive beslutande församling.

Revisionen konstaterar, liksom Riksrevisionen och Statskontoret, att de ordinarie planeringsprocesserna är utformade för att säkerställa värden som demokratisk öppenhet och inflytande men att tillvägagångssättet med förhandlade investeringar kan leda till minskad demokratiska insyn och försämrade beslutsunderlag. Detta eftersom det inte finns en lagreglerad process som säkerställer dessa värden under förhandlingars gång. Processen framåt, som föranleder förändringar genom förhandlingar och beslut,

behöver bli mer transparent i relation till det demokratiska ansvarsutkrävandet. Investeringsobjekten inom Sverigeförhandlingen rapporteras till trafiknämnden genom att förvaltningschefen och regionens chefsförhandlare samt vid vissa tillfällen projektägare för respektive delprojekt föredrar muntligen för nämnden. Revisionen bedömer att rapporteringen till nämnden bör stärkas genom att protokoll från styrelsen anmäls till nämnden. Detta för att stärka transparens och spårbarhet i beslut som tas i den partsammansatta styrelsen.

Revisionen konstaterar vidare, liksom Riksrevisionen och Statskontoret tidigare gjort, att underlagen som legat till grund för ramavtalet har lett till utmaningar i genomförandet enligt beslutad omfattning och budget. Dessa utmaningar gäller omfattningen på underlag för kostnader och tidsramar för objekten, vilket i sin tur lett till att kollektivtrafikobjekteten behövt justeras mot ursprungligt beslutad utformning och utgift. Revisionen konstaterar att denna typ av avtalsrelation och konstruktion, där regionen ska vara byggherre och ansvarig för genomförande såväl som samverkanspartner, är mycket komplex och ställer höga krav på styrning, uppföljning och kontroll. Revisionen bedömer därför att det är av stor vikt att trafiknämnden säkerställer att erfarenhetsåterföring från det nu pågående arbetet sker strukturerat för att möjliggöra att kommande avtal av samma art föregås av mer genomarbetade underlag avseende behovsanalys och kostnad.

Enligt ramavtalet för Sverigeförhandlingen ansvarar regionen ensam för finansiering och genomförande av anskaffning av fordon och depåer för kollektivtrafikobjekten. Dessa investeringar ska drivas enligt regionens etablerade investeringsprocess. Revisionen noterar att enligt regionens investeringsprocess ska totalekonomiska kalkyler inkluderas i planeringsbeslut. Revisionen ser positivt på att FUT ska återkomma med ytterligare detaljerade kalkyler och totalekonomiska konsekvenser som sedan kommer ingå i investeringsplanen inför budget 2025.

Rekommendationer

- Trafiknämnden bör säkerställa transparens och spårbarhet i beslut om investeringar inom Sverigeförhandlingen, exempelvis bör protokoll från den partsammansatta styrelsen anmälas till trafiknämnden.
- Trafiknämnden bör säkerställa att erfarenhetsåterföring från det nu pågående arbetet sker strukturerat för att säkerställa att kommande avtal av samma art föregås av mer genomarbetade underlag.

2. Utgångspunkter för granskningen

2.1. Motiv till granskningen

Region Stockholm har successivt stärkt styrningen av investeringar, bland annat genom särskilda riktlinjer¹. Regionen ansvarar för genomförandet av investeringar som beslutas inom ramen för Stockholms- och Sverigeförhandlingen, där kommuner och staten är medfinansiärer. Dessa omfattande investeringar är därför undantagna från regionens riktlinjer för investeringar. Regionens förutsättningar för styrning och kontroll ser annorlunda ut eftersom investeringarna styrs av avtal med finansierande parter. Från regionens sida har avtalet beslutats av Regionfullmäktige.

Investeringarna inom Sverigeförhandlingen befinner sig i ett skede där delar av investeringarna står inför faser där avgörande beslut om lokalisering och utformning ska fattas. Dessa förhandlade investeringar styrs av en partssammansatt styrelse, bestående av tjänstemannarepresentanter för de finansierande parterna, som kan fatta beslut om avgörande ställningstaganden. Regionfullmäktige ska, enligt förhandlingens övergripande ramavtal, ta beslut som ligger utanför styrelsens beslutsmandat. Det finns risk för otydlighet när det gäller både *i vilken instans*, och *när* politiska beslut behöver fattas i relation till planerad utveckling. Otydligheten riskerar i sin tur att leda till att förändringar inom investeringarna hanteras på olika sätt.

Revisionen har i tidigare granskning påtalat att återrapporteringen från den partssammansatta styrelsen till ansvarig nämnd, dvs. trafiknämnden, är svag. Risken finns att tjänstemannarepresentanternas mandat inte är tydliggjort, eller formellt beslutat på politisk nivå, vilket kan försvåra framtida ansvarsutkrävande.

Granskningen syftar till att bedöma om regionstyrelsen och trafiknämnden säkerställer en tillräcklig styrning, genom tydliga roller och ansvar för insyn och beslutsfattande, gällande Sverigeförhandlingens investeringar.

2.2. Revisionsfråga

Säkerställer trafiknämnden och regionstyrelsen en tillräcklig styrning, genom tydliga roller och ansvar för insyn och beslutsfattande, gällande Sverigeförhandlingens investeringar?

Delfrågor:

- Hur är ansvar och roller definierade för Sverigeförhandlingens parter?
- Hur sker rapportering till nämnd och fullmäktige för beslut tagna av styrelsen om kollektivtrafikobjekten?
- Hur hanteras förändringar inom Sverigeförhandlingens kollektivtrafikobjekt i praktiken?

¹ Riktlinjer investeringar RS 2021-0286

2.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas till de kollektivtrafikobjekt inom Sverigeförhandlingen som trafiknämnden ansvarar för. Ansvar för genomförandet är uppdelat mellan nämndens två förvaltningar. Förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT) ansvarar för tunnelbana mellan Fridhemsplan och Älvsjö samt station södra Hagalund. Station Södra Hagalund ingår inte i granskningens avgränsning.² Trafikförvaltningen ansvarar för Spårväg syd och Roslagbanan till City. I granskningen ansvarsprövas i första hand trafiknämnden även om regionstyrelsens ansvar berörs.

2.4. Bedömningsgrunder

Enligt **kommunallagen** (2017:725) 6 kap, 4 §, bereder nämnderna ärenden till fullmäktige 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.

Enligt kommunallagen (2017:725) 5 kap, 1§ beslutar fullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen.

I **Reglemente för Trafiknämnden** (RS 2022-0762) 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. Nämnden ska även genomföra beslutade utbyggnader och investeringar i kollektivtrafiksystemet. Nämnden ska fatta inriktnings-, planerings- och genomförandebeslut för nämndens investeringar under 300 miljoner kronor.

I **fullmäktiges budget 2023** (RS 2022-0132) framgår att trafiknämnden ska arbeta för att uppnå Regions Stockholms åtagande enligt Sverigeförhandlingen. Regionstyrelsen är ansvarig för uppsiktsplikt och samordning av regionens verksamhet.

I **Region Stockholms Riktlinje investeringar** (RS 2021-0286) 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.

² Station Södra Hagalund omfattar en ny tunnelbanestation på den nya tunnelbanelinjen till Arenastaden, bygget av Stationen genomförs dock samlat med utbyggnaden inom Stockholmsförhandlingen varför den inte ingår i granskningen.

I riktlinjen beskrivs att Region Stockholms åtgärdsvals- och investeringsprocess består av åtta faser som delas in i tre delprocesser: åtgärdsvalsprocess, investeringsprocess och effekttrealisering. Processen ska säkerställa att Region Stockholms investeringar styrs, prioriteras och genomförs konsekvent och så effektivt som möjligt.

Vidare anges i riktlinjen att undantag från processen som innebär en annan besluts- och/eller fasindelning kan förekomma, som ett resultat av exempelvis förhandlingar som resulterat i avtal med externa parter eller beslut i regionfullmäktige. I dessa fall ska undantag och orsak alltid beskrivas och vara spårbara i beslut och beslutsunderlag.

2.5. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Representanter för trafikförvaltningen, förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT) samt regionledningskontoret som deltar i, och ansvarar för, styrning av investeringsobjekt inom Sverigeförhandlingen har intervjuats. Avtal och styrdokument med koppling till Sverigeförhandlingen har granskats, liksom minnesanteckningar från möten för investeringsobjektens projektstyrelser.

Projektet har genomförts av Nils-Dawid Tiderman (projektledare) och Jenny Svensson på revisionskontoret.

3. Sverigeförhandlingen - bakgrund

I detta avsnitt ges en samlad bild av Sverigeförhandlingen och dess ingående kollektivtrafikobjekt. Avsnittet inleds med beskrivning av den lagstadgade processen som styr spårutbyggnad, och den avtalsstruktur som gäller för Sverigeförhandlingen och avslutas med en beskrivning av kollektivtrafikobjekten.

3.1. Lagstadgad process

En lagstadgad process, planlägningsprocessen för Järnväg, sätter ramarna för hur utbyggnad av spårtrafik ska ske³. *Lokaliseringsutredning* är det första steget i planlägningsprocessen för Järnväg⁴. Efter genomförd lokaliseringsutredning påbörjas *projektering*, som i ett första steg leder fram till systemhandlingar, vilka därefter detaljeras till bygghandlingar.

När valet av lokalisering är gjort inriktas planlägningsprocessen på utredningar kring detaljutformning av det valda alternativet och framtagande av *planförslag* samt eventuell *miljökonsekvensbeskrivning*. Parallellt med projekteringen utarbetas planhandlingar och ansökningshandlingar för miljötillstånd. Underlag från projekteringen är nödvändigt för att ta fram planhandlingar och handlingar för miljöprövning för att få miljötillstånd. Mark- och miljödomstolen prövar sedan projektet och ger miljötillstånd.

³ Lagar som reglerar processen är: Lagen om byggande av järnväg (1995:1649), Plan- och bygglagen (2010:900) och Miljöbalken (1998:808)

⁴ Planlägningsprocessen ska leda fram till en järnvägsplan som i detalj beskriver var anläggningen ska lokaliseras och hur den ska utformas.

Under hela processen bedrivs samråd med finansierande parter, kommuner, länsstyrelsen, andra myndigheter, allmänhet och särskilt berörda. Detta pågår löpande i flera steg fram till dess att *järnvägsplan* ställs ut för granskning. Länsstyrelsen tillstyrker järnvägsplanen och järnvägsplanen fastställs sedan av Trafikverket. Efter lagakraftvunnen järnvägsplan och detaljplaner finns rätt till markåtkomst.

3.2. Ramavtal Sverigeförhandlingen

Sverigeförhandlingen, som är en kommitté under Näringsdepartementet, tillsattes av den dåvarande regeringen år 2014 under namnet Sverigebygget. Sverigeförhandlingen innebär att staten, regioner och kommuner gemensamt finansierar utbyggnad av infrastruktur mot att berörda kommuner bygger nya bostäder. Region Stockholm har tillsammans med Stockholms stad, Huddinge kommun, Solna stad, Täby kommun, Vallentuna kommun, Österåkers kommun och staten genom Sverigeförhandlingen⁵, ingått Storstadsavtal Stockholm om utbyggnad av kollektivtrafik, cykelbanor och bostadsutbyggnad. Detta avtal benämns Ramavtal 6. Ramavtalet med tillhörande objektavtal, som översiktligt beskriver de ingående kollektivtrafikobjekten, undertecknades i april 2017 efter beslut i regionfullmäktige och respektive kommunfullmäktige. Regeringen fastställde avtalen i juni 2018⁶.

Region Stockholm är huvudman och ansvarig för genomförandet av kollektivtrafikobjekten. Inom Region Stockholm har trafiknämnden ansvaret för att genomföra byggnationen av kollektivtrafikobjekten enligt Ramavtal 6 i 2017 års Sverigeförhandling. Trafikförvaltningen och förvaltningen för utbyggd tunnelbana (FUT) ansvarar för det praktiska projektarbetet, och rapporterar såväl till de finansierande parterna, via både den partssammansatta styrelsen och de särskilda projektstyrelserna för respektive projekt, som till trafiknämnden och regionfullmäktige. I styrelsen sitter representanter från samtliga finansierande parter och samverkan sker kring principiella frågor. Kommunerna företräds i styrelsen av respektive kommundirektör och Region Stockholm av sin chefsförhandlare. Fokus ligger på såväl Sverigeförhandlingens kollektivtrafikobjekt som det bostadsbyggande som kommunerna genom överenskommelsen åtagit sig att genomföra.

Ramavtal 6 innebär att fyra kollektivtrafikobjekt⁷ byggs ut samordnat med 30 cykelobjekt och 100 370 bostäder i Stockholm, Huddinge, Solna, Täby, Vallentuna och

⁵ Inom ramen för Sverigeförhandlingen har ett antal storstadsavtal ingåtts, däribland ramavtal 6- Stockholm

⁶ Regeringsbeslut N2018/03462/TIF, bilaga 3

⁷ Objekt är den term som används generellt i regionen, för att definiera finansieringen bl a. Objekt kan organiseras som/i projekt, d v s projekt är hänförligt till själva organiseringen inom förvaltningen

Österåker. Kollektivtrafikobjekten innebär en investering på totalt 23,9⁸ mdkr, varav regionens del av finansieringen enligt avtalet utgör 2,7 mdkr⁹.

Ingående kollektivtrafikobjekt i ramavtalet är¹⁰:

- *Spårväg Syd* omfattar sträckan Älvsjö – Flemingsberg. Spårvägen uppskattas bli drygt 17 km lång och omfatta cirka 16 nya hållplatser, däribland Fruängen och Skärholmen. Arbetet leds av trafikförvaltningen och sker i samverkan med Huddinge kommun, Stockholms stad och staten.
- *Roslagsbanan till city* innebär att Roslagsbanan förlängs till centrala Stockholm i tunnel. Arbetet leds av trafikförvaltningen och sker i samverkan med staten, Stockholms stad samt Österåker, Vallentuna och Täby.
- *Tunnelbana Fridhemsplan - Älvsjö* omfattar en cirka 8 km lång ny tunnelbana mellan Fridhemsplan och Älvsjö med fyra mellanliggande stationer. Arbetet leds av FUT och sker i samverkan med Stockholms stad och staten.

I ramavtalet ingår även objektsavtal för respektive investeringsobjekt, där förutsättningar för de specifika kollektivtrafikobjekten beskrivs.

3.3. Objektens utformning

Sverigeförhandlingens samtliga investeringsobjekt befinner sig i tidiga skeden, vilket innebär att ingenting ännu har börjat byggas. Utgångspunkten för vad objekten ska innehålla definieras på en övergripande nivå i ramavtalet och i respektive objektavtal. Steg för steg, genom olika underlag, utredningar och analyser, detaljeras objektens mer konkreta utformning. Planläggningsprocessen för Järnväg följs för varje objekt. Parallellt med denna lagreglerade process löper projekteringsprocessen, som inbegriper det utrednings- och förberedelsearbete som föregår det operativa genomförandet av investeringen. Kunskapen om utformningen av anläggningen fördjupas, tekniska lösningar identifieras, ritningar och handlingar tas fram och så vidare.

Utifrån avtalens generella beskrivningar av investeringsobjekten arbetas successivt detaljerade och konkreta planer fram, vilket innebär olika former av avvägningar och beslut. I varje givet fall finns vanligen ett antal alternativ att beakta, och det är sällan självklart vilket som är det optimala valet. För Sverigeförhandlingens investeringar involveras de finansierande parterna i processens alla skeden. Parterna kan ge uttryck för olika målbilder och önskemål. Det är inte givet att parterna har samma mål och/eller intressen. Ramavtalets allmänna skrivningar ger inte heller några entydiga definitioner

⁸ Inklusive riskavsättning om 2,1 mdkr. Exklusive finansiering och riskavsättning för station södra Hagalund.

⁹ Exklusive finansiering för station Södra Hagalund om 350 mnkr. Inklusive riskavsättning. (Exklusive station Södra Hagalund om 52 mnkr), utanför dessa projektmedel ansvarar region Stockholm även för anskaffning och finansiering av fordon, depåer och depåanslutningar till en kostnad av 5,1 mdkr.

¹⁰ Station Södra Hagalund omfattar en ny tunnelbanestation på den nya tunnelbanelinjen till Arenastaden, bygget av Stationen genomförs dock samlat med utbyggnaden inom Stockholmsförhandlingen och ingår inte i granskningen.

av vad det är som ska ingå i respektive kollektivtrafikobjekt, vilket skapar visst utrymme för tolkning och behov av förhandling.

I ramavtalet stipuleras även att *genomförandeavtal* ska tecknas för samtliga investeringsobjekt. Genomförandeavtalen ska reglera samverkan mellan berörda parter i planerings- och utbyggnadsfasen. De innehåller klausuler om exempelvis ansvarsfördelning för planer och tillstånd, principer för markanspråk samt återställande. Avtalen reglerar principer och är av övergripande karaktär. Ytterligare, och mer specifika, avtal kan behöva träffas för respektive objekt. Trafiknämnden fick 2017 ett uppdrag av regionfullmäktige att ta fram förslag till genomförandeavtal för ramavtalets objekt. Vid tiden för granskningen har ännu inget genomförandeavtal tecknats. Genomförandeavtalen ska beslutas av fullmäktige, när de är framtagna.

4. Ansvarsfördelning och roller enligt ramavtalet

4.1. Styrning enligt ramavtalet

I ramavtalet anges strukturen för styrningen av investeringsobjekten. En partsammansatt styrelse har ansvar för att ramavtalet följs och genomförs. Den partsammansatta styrelsen består av representanter från de finansierande parterna, det vill säga staten, Region Stockholm, Stockholms stad, Solna stad, Huddinge kommun, Täby kommun, Vallentuna kommun och Österåker kommun. Kommunerna företräds av kommundirektörer, staten företräds av representant från Trafikverket och regionen företräds av chefsförhandlare från regionledningskontoret. Regeringen har utsett ordförande i styrelsen. Trafikverket tillhandahåller kansli och är sammankallande för styrelsen.

Förvaltningschefen för FUT är föredragande i styrelsen för tunnelbanan till Fridhemsplan - Älvsjö, objektansvariga på trafikförvaltningen är föredragande gällande Spårväg Syd och Roslagsbanan till City och varje finansierande parts representant har en ersättare. Trafikförvaltningens förvaltningschef är ersättare för regionens chefsförhandlare. Styrelsen sammanträder fyra gånger per år. Styrelsen ska, enligt ramavtalet, 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 projektets omfattning och avgränsning, huvudtidplan, budget och prognoser för projekten. Detta är områden som FUT och trafikförvaltningen enligt ramavtalet ska rapportera till styrelsen tertial- och årsvis genom sitt ansvar som byggherre för kollektivtrafikobjekten.

Styrelsen ska enligt ramavtalet behandla omfattning och avgränsning, tidplan, budget och prognos samt andra frågor av stor vikt eller väsentlig betydelse avseende genomförande av ramavtalet med tillhörande objektavtal. Överenskommelser som träffas i styrelsen ska tas i konsensus och kan behöva godkännas av respektive parts beslutande församling för att äga giltighet. I ramavtalet anges att samtliga beslut som är sådana att de kräver förändringar i, eller tillägg till, ramavtalet eller objektavtalen behöver beslutas och godkännas skriftligt av respektive beslutande församling.

Regionens chefsförhandlare har som roll att företräda regionen och verka utifrån det mandat som getts av fullmäktige genom undertecknandet av ramavtalet. Detsamma gäller för övriga styrelseledamöter, vilket innebär att respektive styrelseledamot

förhandlar på mandat från respektive beslutande församling inför beslut som ska tas i styrelsen. Styrelsens sammanträden protokollförs och publiceras på Trafikverkets hemsida.

4.2. Projektstyrning

4.2.1. PM Arbetsformer, beredningsgrupper och projektstyrelser

Utöver ramavtalets reglering har styrelsen år 2021 antagit en **PM-Arbetsformer**¹¹ i syfte att förtydliga styrningen, utöver det som anges i ramavtalen. I promemorian beskrivs att en **beredningsgrupp** bestående av styrelseledamöter som representerar staten, regionen samt de kommuner som berörs av respektive kollektivtrafikobjekt, *vid behov* bör bereda frågor inför styrelsen. Av granskningen framgår att en beredningsgrupp inrättats per kollektivtrafikobjekt, och att staten är sammankallande samt finns representerad i samtliga beredningsgrupper. Beredningsgruppens roll är att bereda beslut innan de ska behandlas i styrelsen. I PM:an framgår att förändringar av objektens projektplan kan godkännas av berörda ledamöter, givet att dessa har mandat att hantera avvikelser. Granskning visar att beredningsgrupperna i praktiken är forum för utredning av viktiga (knäck) frågor samt för förhandlingar, innan ärenden går upp till styrelsen för formellt beslut.

Av ramavtalet framgår att **projektstyrelser** är partssammansatta samverkansorgan, under styrelsen, som ska vara ett stöd i arbetet med genomförandet av respektive objektavtal. Projektstyrelser består av ersättarna i styrelsen för övriga parter utöver Region Stockholm för respektive objekt. För projekten Spårväg Syd och Roslagsgatan till city, leds projektstyrelserna av projektansvariga från trafikförvaltningen, medan projektstyrelsen för Tunnelbana till Älvsjö leds av projektansvariga på FUT. Eftersom regionen är projektägare för samtliga investeringsobjekt, så är regionens representant sammankallande för projektstyrelsernas möten.

Vid behov, och utifrån genomförandeaftalen, ska varje projektstyrelse besluta om detaljerade åtgärder inom sitt projekt och årligen rapportera till styrelsen. Av ramavtalet framgår *att som princip ska varje projektstyrelse ha ett långtgående mandat att fatta och verkställa beslut så länge sådant beslut eller verkställande inte står i strid med projektet, ramavtalet eller de ekonomiska ramarna*. Av granskningen framgår att det långtgående mandatet inte är definierat, utan uttolkas i respektive projektstyrelse och i förhållande till det specifika objektets utveckling.

Av granskningen framgår att beredningsgruppernas möten inte protokollförs, vilket har noterats som en brist av vissa projektstyrelser eftersom det då inte framgår vilka överväganden som gjorts kring olika frågor i en beredningsgrupp. Det är inte helt tydligt vilka frågor som ska behandlas i projektstyrelserna innan de tas upp i den partsammansatta styrelsen.

¹¹ Diarienummer saknas

4.2.2. Styrning via kontrollstationer och expertgrupper

Av granskningen framgår att det, mot bakgrund av fördyringarna av Stockholmsförhandlingens investeringsobjekt, har funnits ett behov av att kontinuerligt och strukturerat stämna av framdrift och säkerställa beredskap att vidta åtgärder för Sverigeförhandlingens objekt. PM kontrollstationer¹² har därför tagits fram och beslutats av den partssammansatta styrelsen, i enlighet med ramavtalet. Parterna har fastställt hållpunkter vid vilka parterna bedömt det som lämpligt att ha *kontrollstationer* för respektive objekt.

Vid samtliga kontrollstationer ska en prognos presenteras för styrelsen avseende kostnad, funktion och tid. Vid avvikelser redovisas även förslag på anpassningar.

Kontrollstationerna är definierade enligt följande:

- Kontrollstation 1: Efter genomförd lokaliseringstudie
- Kontrollstation 2: Vid färdigställande av systemhandling
- Kontrollstation 3: Inför byggstart

I PM kontrollstationer presenteras preliminära tidpunkter för kontrollstationer för respektive investering. Granskningen visar att för samtliga objekt har tidplanen blivit förskjuten. Tunnelbana till Älvsjö har gått igenom kontrollstation 1 enligt plan, och kontrollstation 2 skulle ha avrapporterats under fjärde kvartalet 2023. Avrapporteringen för kontrollstation 2 har dock skjutits fram till mars 2024, med anledning av att projekteringen dragit ut på tiden och diskussioner mellan de finansierande parterna. Arbete återstår med att färdigprojektera anläggningen och avsluta förhandling om ett antal viktiga frågor med Stockholms stad, bland annat ett genomförandeval.

Såväl Spårväg Syd som Roslagsbanan till city hade planerat tidpunkt för kontrollstation 1 under 2022, men för inget av objekten fattades beslut om passering. För Roslagsbanan till city har trafiknämnden beslutat om lokaliseringstudie i mars 2023. För Spårväg Syd har ännu inget beslut om förordad lokalisering fattats. I granskningen framkommer att ett flertal viktiga frågor under året har behandlats och utretts i de olika mötes- och beslutsföreläringar som finns för respektive objekt. Revisionen konstaterar att vid tiden för granskningen var planen att styrelsen skulle kunna fatta beslut om kontrollstation 1 då den sammanträdde i december 2023 (se vidare 5.1).

I PM kontrollstationer framgår att referentgranskning och en oberoende bedömning av extern expertgrupp bör finnas, för att utgöra ett stöd till respektive projekts ledning och till styrelsen. Expertgruppen ska stötta projektstyrelsen och ge en oberoende bedömning av projektets arbete. Expertgruppen består av personer med mångårig erfarenhet av stora infrastrukturprojekt. För Roslagsbanan till city ska gruppen följa projektet noga och rapporterar direkt till styrelsen. Av granskningen framgår att expertgruppen fungerat som ett stöd men även agerat som en oberoende second opinion i det praktiska arbetet med respektive kollektivtrafikobjekt.

¹² PM:an är daterad 2021-04-19, diarienummer saknas

4.3. Rapportering

Avrapportering till trafiknämnden om investeringsobjekten inom Sverigeförhandlingen sker främst via den ordinarie delårs- och årsrapporteringen inom ramen för regionens styrning. Vid ärenden som av projektstyrelser och partsammansatt styrelse bedöms behöva beslutas i nämnd eller fullmäktige tas besluten i dessa politiska organ.

Granskningen visar att trafiknämndens löpande får information av förvaltningschefen för FUT om framdriften i förvaltningens olika investeringsobjekt. Trafikförvaltningens förvaltningschef avrapporterar kring Roslagsbanan till city och Spårväg Syd i särskilda fall. Av granskningen framgår att information från projekten föredragits för nämnd vid ett antal tillfällen. Inför större beslut som har tagits av den partsammansatta styrelsen, exempelvis för Tunnelbanan Älvsjö-Fridhemsplan och Roslagbanan till City, så har informationsträffar med majoriteten och oppositionen i regionfullmäktige genomförts av FUT samt trafikförvaltningen. Mötena har dock inte dokumenterats.

Till den partsammansatta styrelsen sker rapportering löpande genom investeringsobjektens projektstyrelser och deras beredningar inför styrelsens sammanträden, med tidplan för kontrollstationerna som bas. Informationen centreras kring kostnader, status på analyser, projektering, och byggande i kontrollstationernas olika skeden. Minst en gång per år, beroende på vilket skede projektet befinner sig i, presenteras en samlad ekonomisk uppföljning, omfattande samtliga objekt inom ramavtal 6. En samlad rapport om status för Sverigeförhandlingen - ramavtal 6, upprättas årligen av styrelsen och överlämnas till regeringen.

Granskningen visar att Region Stockholms chefsförhandlare kontinuerligt har avstämningsmöten med både förvaltningschefen för trafikförvaltningen och förvaltningschefen för utbyggd tunnelbana. Region Stockholms chefsförhandlare har även löpande avstämningar med den politiska ledningen i landstingshuset. En tät dialog sker också med projektcheferna på trafikförvaltningen och FUT. Avrapportering sker även till trafiknämnden, exempelvis i september 2023 där en lägesbild för objekten gavs. Chefsförhandlaren, i egenskap av regionens representant i styrelsen avrapporterar från styrelsemöten till regiondirektören och till investeringsregionrådet. Av granskningen framgår vidare att protokoll från styrelsemöten inte anmäls till trafiknämnden, vilket revisionen pekat på i tidigare granskning¹³.

4.4. Revisionens bedömning

Revisionen konstaterar att ramavtalet ger övergripande förutsättningar för arbetet och ansvarsfördelning mellan de finansierande parterna och att ytterligare styrdokument i form av två PM har tagits fram. Revisionen bedömer att beslutsmandat som beskrivs i ramavtal och PM arbetsformer ger en övergripande bild av mandaten för representanterna i styrelsen. Beslut som tas i styrelsen kan samtidigt ha stor inverkan på regionens roll som finansierande part samt som byggherre. Revisionen bedömer därför att vissa formuleringar och/eller uttryck som lämnar ett tolkningsutrymme, som exempelvis vad

¹³ Regionrevisorerna, Årsrapport 2019 Trafiknämnden

som bedöms rymmas inom projektstyrelsernas långtgående mandat, behöver tydliggöras.

Revisioner noterar att rapportering till trafiknämnden av investeringsobjekten inom Sverigeförhandlingen sker genom att förvaltningscheferna och regionens chefsförhandlare muntligen föredrar för nämnden. Enligt kommunallagen ska varje nämnd se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Revisionen bedömer att rapporteringen till nämnden bör stärkas genom att protokoll från styrelsen anmäls till nämnden för att stärka transparens och spårbarhet i beslut som tas i den partsammansatta styrelsen och som påverkar regionen.

5. Beslutsmandat i praktiken

Som framgått ska styrelsen, enligt ramavtalet och PM-arbetsformer, behandla frågor av stor vikt eller väsentlig betydelse avseende genomförande av ramavtalet med tillhörande objektavtal. Vad stor vikt och väsentlig betydelse i praktiken innebär är dock inte definierat, utöver att ramavtalets principer ska följas. Vidare framgår av PM-arbetsformer att anpassningar av ett objekt avseende kostnad, funktion och tid *kan* komma att kräva tilläggsavtal. Detta ska då beslutas i respektive beslutande församling. Beslutsmandat för regionens styrelseledamot är inte heller definierat utöver den beskrivning som finns i ramavtalet.

I granskningen framkommer att tolkningen av ramavtalets skrivningar om beslutsmandat för de finansierande parterna i praktiken innebär att ramavtalets principer ska styra. Om en fråga anses ligga inom ramavtalets principer så kan styrelsen besluta om detta. Ligger en fråga utanför vad som, av partssammansatta styrelsen, bedöms vara ramavtalets principer så är uppfattningen att beslut ska tas av respektive beslutande församling.

Exempelvis beskrivs i PM Arbetsformer att vid förändringar av ett objekts projektplan ska sådan godkännas av berörda ledamöter, givet att dessa har mandat att hantera avvikelsen. De beslut som fattas i konsensus av styrelsen, där regionens chefsförhandlare representerar regionen, fattas på uppdrag av fullmäktige inom ramen för det genomförandebeslut som antagits av regionfullmäktige. När detta mandat upphör, och när frågor bedöms vara av väsentlig betydelse, är inte definierat utan bedöms från fall till fall.

Som tidigare nämnts ska projektstyrelser enligt ramavtalet ha ett ”långtgående mandat” att fatta och verkställa beslut. I projektstyrelserna har tolkningar gjorts av skrivningar i ramavtalet om vad detta långtgående mandat innebär. Granskning visar att det inte är entydigt när beslut ska tas av projektstyrelser eller i den partsammansatt styrelsen. Enligt uppgift är detta en iterativ process där förutsättningarna som ges i ramavtalet hanteras löpande. Ett slags praxis skapas i processen allt eftersom, där projekten titlar på vad som redan gjorts i de projekt som kommit längre.

Av protokoll för Spårväg Syds projektstyrelses sammanträden, framgår att projektstyrelsen i något fall ställt sig tvekan till om den har mandat att genomföra ett uppdrag som den har tilldelats från styrelsen. Granskningen visar vidare att beslut som tagits av styrelsen för respektive projekt inom Sverigeförhandlingen, har hanterats olika. Justeringar i objektet Tunnelbana till Älvsjö beslutades i styrelsen då de bedömdes som

skäligen, medan förändringar i Spårväg Syd bedömts kräva tilläggsavtal som behöver beslutas i fullmäktige (se avsnitt 5.1).

5.1. Parternas styrning av investeringsobjekten

Sverigeförhandlingens kollektivtrafikobjekt har kommit olika långt när det gäller utredning och planering. I varje objekt har överväganden och vägval kontinuerligt hanterats, och beslut har fattats i relation till såväl den lagstadgade processen för byggande av järnväg som de kontrollstationer som definierats av styrelsen.

5.1.1. Tunnelbana till Älvsjö

Tunnelbana till Älvsjö är den investering som har kommit längst, och där har flera viktiga beslut fattats. Exempelvis har trafiknämnden fattat beslut om *lokaliseringsutredning*, där det framgår att fortsatt planering ska ske enligt lokaliseringsutredningens alternativ Väst, med sex stationer. Vidare har styrelsen beslutat att låta projektet passera *kontrollstation 1*. I underlaget som förvaltning för utbyggd tunnelbana tagit fram inför detta beslut, anges att den utformning av anläggningen som presenteras bygger på principerna i Sverigeförhandlingens omfattning, men med ett antal tydliggöranden. I intervjuer framkommer att projektet har tolkat ramavtalet som att avtalet inte definierar en exakt utformning, utan uppmanar till dialog och samverkan mellan parterna.

I underlaget inför kontrollstation 1 framgår att för att hålla ramavtalad budget behövde objektets omfattning specificeras. FUT föreslog en lösning som var ”kostnadseffektiv och ändamålsenlig enligt reseefterfrågan”¹⁴. I denna lösning ingår ett antal detaljeringar jämfört med vad som anges i ramavtalet¹⁵:

- Tunnelbanan mellan Fridhemsplan och Älvsjö specificeras som en fristående linje, utan trafikerad anslutning till röd linje. I Ramavtalet anges att den nya tunnelbanan *ska anslutas till röd linje* via tunnel, vilket innebär att tåg från Norsborg/Skärholmen kan nyttja den nya tunneln till Fridhemsplan. Anslutningen avser anslutning till depå. Depån ingår dock inte i ramavtalet.¹⁶
- Stationerna anpassas efter 70 meter långa tåg, jämfört med 140 meter för objektet inom Stockholmsförhandlingen. I ramavtalet anges att förutsättningarna för *de nya stationerna ska motsvara vad som gäller för stationsstandarderna i 2013 års Stockholmsförhandlings utbyggnad*.
- Stationerna planeras att byggas med en uppgång, med möjlighet till flera entréer, och i första hand använda hissar istället för rulltrappor. I ramavtalet anges att *tunnelbanestationerna planeras för två uppgångar* utom för station Älvsjö som planeras med en uppgång.

¹⁴ Underlag för kontrollstation 1 Tunnelbana Fridhemsplan – Älvsjö (A000-PA1-12-00039)

¹⁵ I det till ramavtalet bilagda Objektavtalet Tunnelbana Älvsjö - Fridhemsplan

¹⁶ Delen är särfinansierad eftersom den inte finansieras av parterna i Sverigeförhandlingen utan av region Stockholm

- Tunnelbanan ska enligt FUT:s förslag, om möjligt, byggas med två enkelspårstunnelnlar utan servicetunnel (med utrymning i den parallella spårstunneln). I ramavtalet framgår ingen specificering av säkerhetsupplägg, utan detta styrs i stället utifrån Transportstyrelsens krav på utrymning.

I underlaget motiveras specificeringar med att de utgår från ett modernt synsätt på tunnelbanesystem. Trafik- och reseefterfrågeanalyser har studerats av projektorganisationen i samband med lokaliseringsutredningen, och FUT:s bedömning är att anläggningens utformning kan tillgodose prognostiserade behov. I intervjuer framgår att inför kontrollstation 1 presenterades underlaget för regionens styrande majoritet och för oppositionen. De föreslagna specificeringarna förankrades därmed informellt på den politiska nivån.

I ramavtalet framgår att regionen, i egenskap av huvudman och ansvarig för genomförandet av kollektivtrafikobjekten, äger rätt att göra ”skäliga justeringar och anpassningar av Kollektivtrafikobjektens specifikation och tidplan”. Det framgår också att förändringar av delobjektavtal ska ”hanteras genom samråd och förhandling mellan berörda Parter”. Styrelsen fattade beslut om att godkänna underlaget och låta projektet passera kontrollstation 1, vilket innebär att den föreslagna inriktningen bedömdes vara i enlighet med ramavtalet. I styrelseprotokoll¹⁷ framgår att berörda parter har samrått om objektets specifikation och de föreslagna justeringarna bedöms som skäliga. I och med att styrelsen bedömde att underlaget till kontrollstation 1 var i enlighet med ramavtalet, ansågs inte någon ytterligare politisk förankring, eller politiska beslut, vara nödvändiga.

5.1.2. Roslagsbanan till city

När det gäller **Roslagsbanan till city** har *lokaliseringsutredning* beslutats av nämnden i mars i år, varefter projektet har gått in i en så kallad definitionsfas för att säkerställa viktiga förutsättningar *innan* arbetet med systemhandlingar inleds. Syftet med definitionsfasen är att öka kunskapen om anläggningen och dess omgivning, arbeta med optimeringar samt en handlingsplan för att minska osäkerheterna avseende investeringsutgift och totaltidplan. Resultatet från definitionsfasen ska utgöra underlag inför beslut om kontrollstation 1. Utöver detta har en oberoende genomlysning av projektet genomförts under året, med fokus på kostnader, genomförbarhet, tid, nytta och organisation. Analysen har genomförts av den oberoende expertgruppen, och en rapport presenterades för styrelsen som ytterligare ett underlag till kontrollstation 1. Enligt planen skulle objektet ha passerat kontrollstation 1 i vid styrelsens möte i december 2023.

Granskningen visar att utredning och diskussion fortsatt under året, i såväl projektstyrelsen som i beredningsgruppen i definitionsfasen. En viktig fråga har handlat om den *överenskommelse rörande förskottering*¹⁸ som berörda parter beslutat om sedan tidigare. Enligt detta avtal förskotterades medel så att projektet kunde arbeta med utredningar och förarbete tidigare än vad som beslutats i Ramavtal 6. Förskotteringen

¹⁷ Protokoll Styrelsemöte Ramavtal 6 Stockholm, 2022-03-10

¹⁸ TN 2019-10-22 samt Regionfullmäktiges budget för 2020

stäckte sig fram t.o.m. år 2022 men outnyttjade medel på ca 60 mnkr¹⁹ kvarstår. I och med att projektet behövde fortsätta utreda och utveckla kunskap i definitionsfasen, ansåg parterna att det fanns behov av ett nytt avtal om fortsatt förskottering för åren 2023-2025. Ett sådant tilläggsavtal för förskottering för 2023 arbetades fram, och beslutades av trafiknämnden i april²⁰. I beslutet fick trafiknämnden i uppdrag att teckna erforderliga tilläggsavtal gällande förskottering av projektet Roslagsbanan till city för fortsatt framdrift i projektet²¹. Regionfullmäktige har i juni 2023 fattat beslut om att godkänna tilläggsavtalet²². I tilläggsavtalet framgår att Täby kommun och Stockholms stad inte är beredda att öka sitt finansieringsåtagande utöver vad som anges i Ramavtalet. Granskningen visar att arbete pågår med att ta fram ett ytterligare tilläggsavtal avseende förskottering, som täcker tidsperioden 2024-2025.

5.1.3. Spårväg syd

För **Spårväg syd** är läget sådant att *successiv analys*²³, som genomfördes under 2022, visade att avtalad funktion inte ryms inom avtalad budgetram, varför styrelsen bordlade kontrollstation 1 till slutet av 2023. Styrelsen beslutade också att under 2023 låta projektet utreda alternativa lösningar mellan Flemingsberg och Älvsjö för att minska kostnader. Utredningen av alternativ till spårväg består dels av en expressbusslinje, dels en optimerad spårväg i kombination med buss. Att ersätta spårväg med buss skulle innebära en omfattande förändring i jämförelse med vad som överenskommit i ramavtalet. Granskning visar att beslutet att utreda alternativa lösningar har renderat en skrivelse²⁴ från oppositionen till trafiknämnden samt en interpellation i fullmäktige²⁵. I interpellationssvaret i fullmäktige och i svar på skrivelse till trafiknämnden, framgår att investeringsregionrådet menar att styrelsen har "mandat att besluta att uppdra åt projektet att utreda möjliga förslag till anpassningar". Vidare anges att "Efter prövning av sådan anpassning behöver ett eventuellt förslag till beslut om ändring av objektet underställas regionfullmäktige samt övriga parter".

Granskning visar att den spårlösning som definieras i ramavtalet skulle bli betydligt dyrare än budgeterat, och att det i projektstyrelsen och i beredningsgruppen har utretts och diskuterats ett antal olika alternativ och scenarion under året. Det framgår att

¹⁹ I prisnivå januari 2016, vilket ska justeras med KPI, enligt Ramavtalets skrivningar.

²⁰ TN 2020-0641

²¹ Under förutsättning att de i överenskommelsen godkända medlen om totalt 220 mnkr, jämte avtalad indexering, inte överskrids.

²² RS 2023-0175

²³ Successiv analys (kalkylering) är en metod för att tidplanera/kalkylera och samtidigt hantera projektets osäkerheter. Metoden kallas successiv kalkylering därför att den bygger på att arbetet ska inriktas mot att tidigt i processen identifiera och värdera större osäkerhetskomponenter och att reducera osäkerheten i de komponenter där den relativt sett är som störst. Ytterligare värderingar görs så länge som de kan förväntas leda till väsentligt minskad reduktion i osäkerheten.

²⁴ TN 2023-0625

²⁵ RS 2023-0539

parterna har olika ingångar och inställningar till vad som kan utgöra rimliga lösningar. En komplicerande faktor utgörs av Trafikverkets projekt *Tvärförbindelse Södertörn*, där Spårväg Syd på en sträcka är tänkt att löpa längs med vägen. Trafikverket har kommit längre i sin process, och det finns en fastställd vägplan för tvärförbindelsen. Projektet har stora – och tidskritiska – beroenden. För att *Tvärförbindelse Södertörn* ska kunna ta hänsyn till Spårväg Syd i sin framdrift behöver ett samverkansavtal signeras mellan Trafikverket och Regionen.

Kopplat till detta har styrelsen beslutat²⁶ att inleda trafikslagsneutral projektering, dvs. en projektering som inte är specifikt inriktad på buss- eller spårtrafik för just den aktuella etappen. I intervjuer framkommer att det finns stora utmaningar med projektet och att ett flertal avgörande beslut behöver fattas för att projektet ska kunna komma vidare. Granskning visar att beslut om lokalisering pausades under våren 2023, och att projektorganisationen jobbar mot att ett lokaliseringsbeslut ska fattas av trafiknämnden efter att kontrollstation 1 har passerats.

5.2. Regionintern investeringsstyrning

Region Stockholms ordinarie investeringsstyrning, via policy och riktlinjer för investeringar, bygger på den så kallade åtgärdsvalsprocessen. I denna process är genomförandebeslut något som fattas efter utredning och successiv detaljering i flera steg av en investering. Sverigeförhandlingen, och andra motsvarande investeringar som överenskommit med externa parter, är dock undantagna från regionens riktlinjer för investeringar. Av granskningen framgår att konstruktionen för Sverigeförhandlingen och det tillhörande ramavtalet är unik och komplex, vilket innebär utmaningar i genomförandet som trafiknämnden ansvarar för som byggherre.

I Sverigeförhandlingen har ramavtalet som beslutades av regionfullmäktige 2017 likställts med ett genomförandebeslut avseende de ingående investeringsobjekten, men med ett mindre genomarbetat underlag än i andra investeringar. Trafiknämnden som ansvarade för att utreda förutsättningar och ta fram underlag inför att förhandlingarna inleddes hade en pressad tidsram. Arbetet skedde inte enligt den tydliggjorda process som nu har arbetats fram för Region Stockholms egna investeringar. Detta har resulterat i att Sverigeförhandlingens investeringar inte utgått från samma underlag och förarbeten som investeringar i regionens ordinarie process. Som en konsekvens av detta har stora delar av det som gäller för Sverigeförhandlingens objekt därför behövt utredas efter det att genomförandebeslut fattats, det vill säga i efterhand.

Därtill finns en lagstadgad process att förhålla sig till, som sätter tidsramar och begränsningar vid byggande av järnväg, oavsett om ett genomförandebeslut har fattats eller inte. Sammantaget har det inneburit ett antal utmaningar med att genomföra de beslutade investeringarna inom kostnad, funktion och tidsramar som sätts i ramavtalet. Dessa utmaningar gäller omfattningen på underlag för kostnader och tidsramar för objektet, men även hur beslut tas inom genomförandet och den demokratiska insynen i dessa beslut.

²⁶ Protokoll Styrelsemöte Ramavtal 6 Stockholm, 2023-06-15

I rapporter från Riksrevisionen och Statskontoret från 2021 konstaterades att det fanns genomgripande brister i det underlag som togs fram inför Sverigeförhandlingen.²⁷ Vidare konstaterades att tillvägagångssättet med förhandlade investeringar kan minska den demokratiska insynen, försämra beslutsunderlagen. Slutsatsen var att regeringen bör säkerställa att en eventuell kommande förhandling får tillräckliga förutsättningar baserade på gedigna underlag.²⁸

Trafiknämnden har i budget för 2023 fått i uppdrag av regionfullmäktige att ta fram en behovsanalys för framtidens tunnelbane- och spårutbyggnad samt utreda kollektivtrafikplanens åtgärder. Trafiknämnden beslutade i april 2023 om att inleda behovsanalys för uppdraget²⁹. Uppdraget har delats mellan nämndens två förvaltningar, där FUT ansvarar för framtida utbyggnader av tunnelbanesystemet och trafikförvaltningen ansvarar för utredning av kollektivtrafikplanens åtgärder. Parallellt med uppdraget till trafiknämnden har regionstyrelsen fått i uppdrag att under mandatperioden utreda möjligheterna till en *Huvudstadsförhandling* för hållbara transporter i Stockholms län. Fokus ska vara på ett sammanhängande regionalt cykelvägnät, goda kollektivtrafikförbindelser på tvären mellan regionala stadskärnor och viktig utveckling av tunnelbanetrafik och spårbunden trafik. En sådan framtida utbyggnad av tunnelbanan skulle, liksom objekten i Stockholms- och Sverigeförhandlingen, troligen behöva finansieras av flera parter.

Enligt ramavtalet för Sverigeförhandlingen ansvarar regionen ensam för finansiering och genomförande av anskaffning av fordon och depåer för kollektivtrafikobjekten. Dessa investeringar ska drivas enligt regionens etablerade investeringsprocess. I intervjuer framkommer att det dock är viktigt att förankra val av åtgärder med Sverigeförhandlingens övriga parter, i och med att sådana beslut kan få konsekvenser för det som finansieras gemensamt. Investeringsobjektet Depå och fordon Älvsjö är ett sådant exempel (se avsnitt 5.2.1).

5.2.1. Fordon och depå för tunnelbana till Älvsjö

Trafiknämnden har under hösten beslutat att inleda planeringsfas för investeringsobjektet Depå och fordon Älvsjö³⁰. I tjänsteutlåtandet framgår att investeringen inkluderar fordon för att trafikera den nya linjen, depåkapacitet för uppställning och underhåll av fordon samt depåanslutning. Vidare framgår att det planeras för ett *automatiskt trafiksystem med självkörande fordon* och för en banöverbyggnad med *ballastfritt spår*³¹.

Ett automatiskt system innebär en högre investeringsutgift men uppges i gengäld ha flera fördelar. Det ger större flexibilitet i samband med störningar och tillfälliga

²⁷ Riksrevisionen, Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik – Sverigeförhandlingens storstadsavtal, rir 2021:15

²⁸ Statskontoret, Förhandlingsuppdrag som metod för att lösa stora samhällsutmaningar, ST 2022:10

²⁹ FUT 2023-0333

³⁰ FUT 2021-1214

³¹ Ballastfritt spår innebär att banöverbyggnaden byggs utan makadamballast och istället fixeras mot en fast konstruktion.

trafikökningar samt möjliggör energieffektiv drift och effektivt infrastrukturunderhåll i kombination med trafik dygnet runt. Samtidigt kräver ett automatiskt system viss funktionalitet och infrastruktur runt omkring fordonen och sådana behov och krav ska definieras under objektets planeringsfas. I planeringsfasen ingår även att utreda en eventuell installation av *plattformsavskiljande väggar*. En förutsättning för sådana väggar är att finansiering kan överenskommas med Sverigeförhandlingens parter, då detta inte ingår i ramavtalad funktion. När det gäller det ballastfria spåret så innebär det en högre investeringsutgift än traditionell banöverbyggnad, men i gengäld ger det en minskad underhållskostnad sett över banans hela livslängd.

Enligt regionledningskontorets riktlinjer för andra investeringar ska totalekonomisk kalkyl inkluderas i planeringsbeslut för investeringar. Det föreslagna upplägget inkluderar tre olika komponenter, som var och en innebär en högre investeringsutgift än vad som tidigare beslutats³². Hur stor ökningen förväntas bli framgår dock inte, då tjänsteutlåntandet inte innehåller någon totalekonomisk kalkyl. Det framgår inte heller helt entydigt om regionen ensam förutsätts finansiera utgiftsökningen som det dyrare ballastfria spåret innebär eller vad tilläggen runt automatiska tåg innebär. Det anges att en totalekonomisk kalkyl ska tas fram under planeringsfasen, efter fortsatt utredning.

Regionstyrelsens beslut³³ i ärendet med de tillkommande komponenterna inkluderar en uppmaning till trafiknämnden att under planeringsfasen återkomma med en komplett omfattning av investeringen och en totalekonomisk kalkyl. I denna ska drift- och underhållskostnader samt reviderad bedömning om total investeringsutgift framgå. I intervjuer anges att beroende på vad fortsatt utredning kommer fram till kan detta komma att innebära ett förnyat planeringsbeslut längre fram. Av granskningen framgår att FUT inom ramen för planeringsfasen ska återkomma med ytterligare detaljerade kalkyler och totalekonomiska konsekvenser, som sedan kommer ingå i investeringsplanen inför budget 2025.

5.3. Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att det inte är tydligt vem som kan ta vilka beslut när ramavtalets principer behöver frångås, dvs. när den partsammansatta styrelsen kan besluta och när beslut behöver tas av trafiknämnden och eventuellt av regionfullmäktige. Vad stor vikt och väsentlig betydelse i praktiken innebär är inte definierat, utöver att ramavtalets principer ska följas. När det gäller justeringar och detaljeringar i objektet Tunnelbana till Älvsjö togs beslutet i den partsammansatta styrelsen eftersom de justeringar som föreslogs, bedömdes som skäliga och följa de principer som anges i ramavtalet. För objektet Spårväg Syd, görs bedömningen inom regionen att beslut om tilläggsavtal behöver tas i respektive beslutande församling, eftersom det handlar om omfattande förändringar i avsedd funktion jämfört med ramavtalet. Revisionen konstaterar därför att det inte är tillräckligt tydligt var gränsen går för vad som är av väsentlig betydelse utan att detta bedömts från fall till fall och att ramavtalets principer har tolkats olika.

³² 2 200 mnkr i 2016 års prisnivå enligt ramavtalet; 3 318 mnkr i fullmäktiges investeringsplan.

³³ RS 2023-0613

Revisionen anser att trafiknämnden bör ta initiativ till att tydliggöra var gränsen går för beslutsmandat när beslut tas genom förhandlingar mellan ramavtalets parter.

Revisionen konstaterar, liksom Riksrevisionen och Statskontoret, att tillvägagångssättet med förhandlade investeringar kan leda till minskad demokratiska insyn och försämrade beslutsunderlag. Processen framåt, som föranleder förändringar genom förhandlingar och beslut, behöver bli mer transparent i relation till det demokratiska ansvarsutkrävandet, exempelvis genom att allmänhetens insyn i besluten stärks genom att trafiknämnden säkerställer att protokoll från den partsammansatta styrelsen anmäls till trafiknämnden.

Sverigeförhandlingens struktur, och processen för framtagande av ramavtal 6, har även inneburit att underlag tagits fram i en för regionen omvänd process. Revisionen konstaterar vidare, liksom Riksrevisionen och Statskontoret, att underlagen som legat till grund för genomförandet av ramavtalet enligt beslutad omfattning och budget inneburit utmaningar. Det gäller underlag för kostnader och tidsramar för vissa av objekten, vilket lett till att kollektivtrafikobjekteten behövt justeras mot ursprungligt beslutad utformning och utgift. Revisionen konstaterar att denna typ av avtalsrelation och konstruktion, där regionen ska vara byggherre och ansvarig för genomförande såväl som samverkanspartner, är mycket komplex och ställer höga krav på styrning och uppföljning. Revisionen bedömer därför att det är av stor vikt att trafiknämnden säkerställer att erfarenhetsåterföring från det nu pågående arbetet sker strukturerat att säkerställa att kommande avtal av samma art föregås av mer genomarbetade underlag avseende kostnader.

Enligt ramavtalet för Sverigeförhandlingen ansvarar regionen ensam för finansiering och genomförande av anskaffning av fordon och depåer för kollektivtrafikobjekten. Dessa investeringar ska drivas enligt regionens etablerade investeringsprocess. Revisionen noterar att enligt regionens etablerade investeringsprocess ska totalekonomiska kalkyler inkluderas i planeringsbeslut. Revisionen ser positivt på att FUT ska återkomma med ytterligare detaljerade kalkyler och totalekonomiska konsekvenser, vilka sedan kommer att ingå i investeringsplanen inför budget 2025.

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 finns på www.regionstockholm.se. Det går även att prenumerera på regionrevisorernas nyhetsbrev genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till regionrevisorerna.rev@regionstockholm.se.

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)

Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)

Telefon: 08-737 25 00

E-post: regionrevisorerna.rev@regionstockholm.se

E-post: regionrevisorerna.rev@regionstockholm.se

Hemsida: www.regionstockholm.se

Hemsida: www.regionstockholm.se