



PM 2007:16 RII (Dnr 319-4525/2006)

Revisionsrapporten Staden som medfinansiär i stora infrastrukturprojekt

Remiss från stadens revisorer

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen av revisionsrapporten om Staden som medfinansiär i stora infrastrukturprojekt hänvisas till vad som anförts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Föredragande borgarrådet Mikael Söderlund anför följande.

Ärendet

Stadens revisorer har i november 2006 överlämnat revisionsrapport nr 12/2006 till kommunstyrelsen, marknämnden och trafikinämnden för yttrande senast den 31 januari 2007. Rapportens namn är Staden som medfinansiär i stora infrastrukturprojekt. Revisionskontorets granskning har haft som syfte att klargöra vilka åtaganden staden har, på vilka kommunalrättsliga grunder staden medverkar och bedöma de avtal som reglerar stadens medverkan.

I revisionsrapporten framhålls bl.a. följande.

- Stadens finansiering av statliga infrastrukturprojekt har skett i enlighet med kommunala beslut som vunnit laga kraft
- Avtalet om Citybanan håller en hög kvalitet och kan gott tjäna som föredöme eftersom avtalet är tydligt vad gäller parternas åtaganden och kostnadsansvar och den ekonomiska risken har minimerats
- Det är viktigt att staden har en ändamålsenlig organisation för samverkan och förhandlingar med t.ex. Vägverket samt ändamålsenliga processer och ett bra systemstöd
- Flera större vägar i Stockholm har överförts till statlig väghållning men staden kvarstår som väghållare för delar av det övergripande vägnätet. Frågan är om staden ska ansvara för trafikanläggningar som är en del av det regionala/nationella vägsystemet. En statlig utredningsman har i uppdrag att bl.a. utreda frågan om kommunal finansiering av statlig verksamhet.

Beredning

Ärendet har lämnats till stadsledningskontoret för synpunkter.

Mina synpunkter

Revisionsrapporten kommer i en tid då stora infrastrukturprojekt och finansieringslösningar är i starkt fokus. För att skapa tillväxt och utveckling behöver regionen påbörja ett stort antal infrastrukturprojekt under de kommande åren. Förbifart Stockholm, Österleden, Danvikslösen är bara ett par exempel.

Regeringen gav under hösten 2006 två olika direktiv för utredning och förhandling om stora infrastrukturprojekt i Stockholmsregionen. Hans Rodes uppdrag redovisades i december 2006. Rapporten innehöll en tydlig uppmaning till regeringen att i arbetet med att hitta ekonomiska lösningar ytterligare komplettera med regional och kommunal medfinansiering.

Carl Cederschiöld påbörjar under januari sitt arbete med att samla Stockholmsregionen kring en gemensam prioritering för nödvändiga infrastrukturprojekt. Finansieringslösningen är en viktig del i denna förhandling. OPS (Offentligt Privat Samarbete) tillsammans med kommunal och regional medfinansiering är definierat som finansieringsalternativ i regeringens direktiv.

I revisionsrapporten diskuteras kring vilka rättsliga möjligheter som finns för kommuner och regioner att finansiera statliga angelägenheter. De rättsliga principerna är komplexa och bygger på olika lagar och praxis och är inte entydiga. Stockholms stad bör inför kommande förhandlingar ha en tydlig bild av hur detta ska hanteras.

Staden är redan medfinansiär i flera pågående infrastrukturprojekt. Bland annat Norra Länken och E 18 Hjulsta/Kista. I revisionsrapporten har dessa avtal särskilt studerats och jämförts. Granskningen visar att staden har agerat olika i de ovan nämnda förhandlingarna och att detta resulterat i avtal med skilda risknivåer. Revisorererna lyfter därför fram vikten av hög kompetens bland de förhandlande tjänstemännen för att balansera styrkeförhållandet med motparten.

Vidare diskuteras kring kalkylrisker och stadens möjligheter att påverka under pågående projekt. Högkonjunkturen på anläggningsmarknaden leder till dålig konkurrensutsättning och galopperande priser. Staden måste därför tillse att man utöver att vara medfinansiär även får ett tydligt inflytande under projektens genomförande. Avtalen bör utformas så att staden har möjligheter inte bara att granska och informeras utan också att påverka upphandlingar, avtalsutformningar och ekonomistyrning.

Revisionen har lyft upp frågor av vikt inför kommande förhandlingar och avtal och jag instämmer i stadsledningskontorets synpunkter.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen av revisionsrapporten om Staden som medfinansiär i stora infrastrukturprojekt hänvisas till vad som anförts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholm den 18 januari 2007

MIKAEL SÖDERLUND

Bilaga

Revisionsrapport 2006/12

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Roger Mogert* (s) enligt följande.

Det är glädjande att revisorerna konstaterat att staden bevakar sina intressen i förhandlingen med statliga myndigheter. Det är också glädjande att utvecklingen går åt rätt håll.

Vi vill poängtera att vi står bakom Stockholmsberedningens prioriteringar och att vi ser följande objekt som prioriterade i närtid:

- Citybanan
- Förbifart Stockholm
- Kollektivtrafikinvesteringar (exempelvis snabbspårvägsutbyggnad)

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Det är bra att en revision av stadens medfinansiering i stora infrastrukturprojekt har genomförts.

Carl Cederschiölds uppdrag att finna prioriteringar för ”nödvändiga infrastrukturprojekt” har hittills indikerat ensidigt fokus på storskaliga motorvägsinvesteringar, som varken innebär långsiktiga lösningar vare sig miljömässigt eller socialt. Ett framåtblickande arbete krävs för att lösa trafikproblemen, där utmaningar som klimatförändringar, hälsofrågor och stadsmiljö tas på största allvar.

I Cederschiölds uppdrag ligger också Offentligt Privat Samarbete (OPS), vilket vi är kritiska till. Ett för stort inslag av privata aktörer tenderar att leda till kortsiktigt fördelaktiga lösningar. Samt till att helhetssynen går förlorad. Vi ser därför inte OPS som ett ansvarsfullt sätt att finansiera infrastrukturinvesteringar.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av *Carin Jämtin, Roger Mogert, Teres Lindberg* och *Malte Sigemalm* (alla s) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (s) i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (v) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Stadens revisorer har i november 2006 överlämnat revisionsrapport nr 12/2006 till kommunstyrelsen, marknämnden och trafiknämnden för yttrande senast den 31 januari 2007. Rapportens namn är Staden som medfinansier i stora infrastrukturprojekt. Revisionskontorets granskning har haft som syfte att klargöra vilka åtaganden staden har, på vilka kommunalrättsliga grunder staden medverkar och bedöma de avtal som reglerar stadens medverkan.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 januari 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret delar i allt väsentligt de synpunkter som framförts i revisionsrapporten och föreslår att kommunstyrelsen överlämnar och hänvisar till vad som anförts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Bakgrund

Stadens revisorer har i november 2006 överlämnat revisionsrapport nr 12/2006 till kommunstyrelsen, marknämnden och trafiknämnden för yttrande senast den 31 januari 2007. Rapportens namn är: Staden som medfinansier i stora infrastrukturprojekt. Revisionskontorets granskning har haft som syfte att klargöra vilka åtaganden staden har, på vilka kommunalrättsliga grunder staden medverkar och bedöma de avtal som reglerar stadens medverkan.

Ärendet

Rapporten inleds med en redogörelse över ansvarsfördelningen mellan staten och staden för väghållning samt hur ansvaret har förändrats över tiden. Därefter följer en kortfattad redogörelse över den rättsliga grunden för kommunal medfinansiering, hur den strategiska trafikplaneringen bedrivs samt hur infrastrukturprojekt i staden initieras och styrs. Rapporten avslutas med en redogörelse över pågående och planerade statliga infrastrukturprojekt i Stockholms stad där staden har eller kan få åtaganden. Stadens risker, styrning och kontroll analyseras och bedöms.

I revisionsrapporten framhålls bl.a. följande.

- Stadens finansiering av statliga infrastrukturprojekt har skett i enlighet med kommunala beslut som vunnit laga kraft
- Avtalet om Citybanan håller en hög kvalitet och kan gott tjäna som föredöme eftersom avtalet är tydligt vad gäller parternas åtaganden och kostnadsansvar och den ekonomiska risken har minimerats
- Det är viktigt att staden har en ändamålsenlig organisation för samverkan och förhandlingar med t.ex. Vägverket samt ändamålsenliga processer och ett bra systemstöd
- Flera större vägar i Stockholm har överförts till statlig väghållning men staden kvarstår som väghållare för delar av det övergripande vägnätet. Frågan är om staden ska ansvara för trafikanläggningar som är en del av det regionala/nationella vägsystemet. En statlig utredningsman har i uppdrag att bl.a. utreda frågan om kommunal finansiering av statlig verksamhet

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till stadsledningskontoret. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av finansavdelningen.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret delar i allt väsentligt de synpunkter som framförts i revisionsrapporten. Vid beredning av ärenden om genomförandeavtal inför beslut i kommunfullmäktige har stadsledningskontoret konstaterat betydande skillnader i avtalens konstruktion. Den modell som använts för Citybanan bör med fördel tillämpas även för andra projekt.

Eftersom det redan 1990 skett en uppdelning mellan statliga och kommunala vägar och att staten inte längre bidrar ekonomiskt till byggande och drift av det kommunala vägnätet har

staden numera hela ansvaret för det stora ekonomiska åtagandet att åtgärda eftersatt underhåll och att utveckla sin del av vägsystemet. Man bör därför överväga om staden långsiktigt ska fortsätta att dessutom vara medfinansiär för statliga väg- och spårprojekt. Stadsledningskontoret förutsätter att frågan får en neutral och allsidig belysning i det förestående utredningsarbetet.

Som svar på remissen från revisorerna föreslås att kommunstyrelsen överlämnar och hänvisar till vad som anförts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Revisionsrapport nr 12 – november 2006
Staden som medfinansiär i stora infrastrukturprojekt

Sammanfattning

Revisionskontoret har i enlighet med revisionsplanen 2006/2007 genomfört en granskning av ”Staden som medfinansiär i stora infrastrukturprojekt”. Syftet är att klargöra vilka åtaganden staden har, på vilka kommunalrättsliga grunder staden medverkar och slutligen bedöma de avtal som reglerar stadens medverkan.

I rapporten konstateras att staden liksom Göteborg och Malmö medverkar som medfinansiär i statliga infrastrukturprojekt. Närmast aktuellt i Stockholm är Norra Länken.

Stadens finansiering av statliga infrastrukturprojekt har skett i enlighet med kommunala beslut som vunnit laga kraft. I rapporten konstateras att bestämmelserna i kommunallagen och i väglagen inte helt överensstämmer med hur praxis utvecklats beträffande kommunal finansiering av statlig verksamhet. Revisionskontoret konstaterar att en statlig utredningsman har i uppdrag att bl.a. utreda frågan om kommunal finansiering av statlig verksamhet. Uppdraget skall redovisas senast den 31 augusti 2007. Avtalet om Citybanan håller enligt revisionskontoret en hög kvalitet och kan gott tjäna som ett föredöme. Avtalet är tydligt vad gäller parternas åtaganden och kostnadsansvar och den ekonomiska risken för staden har minimerats.

Mot bakgrund av den stora betydelse infrastrukturprojekt i regel har för staden vill revisionskontoret understryka vikten av att staden har en ändamålsenlig organisation för samverkan och förhandlingar med t.ex. Vägverket. Det är trafiknämndens ansvar att se till att trafikkontoret ges dessa förutsättningar. Det gäller också att ha ändamålsenliga interna processer och ett bra systemstöd. Exempelvis skall stadens dokumentation vara spårbar och lätt att hitta vid organisationsförändringar och personbyten.

Revisionskontoret noterar vidare att flera större vägar i Stockholm under år 1990 fördes över från kommunalt ansvar till statlig väghållning men att staden kvarstår som väghållare för delar av det övergripande vägnätet exempelvis Nynäsvägen, Huddingevägen, Klarastrandsleden, Centralbron, Klaratunneln, Söderledstunneln och Johanneshovsbron. Mot bakgrund av att det finns ett eftersatt underhåll och behov av upprustningar av stora delar av gatunät och trafikanläggningar och att statsbidrag inte längre ges vill revisionskontoret väcka frågan om det långsiktigt är motiverat att staden fortsätter att ansvara för trafikanläggningar som är en del av det regionala- / nationella vägsystemet. Denna fråga bör aktualiseras med Vägverket.

STOCKHOLMS STAD
Revisionskontoret 2006-11-15

1 Uppdraget

Varför medverkar staden med finansiering till 25 procent av utbyggnaden av Norra Länken men får betala hela reparationen av Söderledstunneln själv? Reparation av Essingeleden betalar staten till hundra procent. Grannkommuner som t.ex. Nacka, Värmdö och Lidingö betalar ingenting av regionens infrastruktursatsningar.

I enlighet med revisionsplanen 2006/2007 har en granskning genomförts i syfte att ge svaret på

- Vilka åtaganden har staden i olika infrastrukturprojekt med annan huvudman?
- På vilka grunder medverkar staden i infrastrukturprojekt?
- Överskrider staden sin kommunala kompetens?
- Hur är kvaliteten på de avtal som reglerar stadens åtaganden?

2 Rapportens disposition

Rapporten inleds med en redogörelse över *ansvarsfördelningen* mellan staten och staden för väghållning samt hur ansvaret har förändrats över tiden. Därefter följer en kortfattad redogörelse över den *rättsliga grunden* för kommunal medfinansiering, hur den *strategiska trafikplaneringen* bedrivs samt hur infrastrukturprojekt i staden initieras och styrs. Rapporten avslutas med en redogörelse över pågående och planerade stora statliga infrastrukturprojekt där staden har eller kan få *åtaganden*. Stadens *risker, styrning och kontroll* analyseras och bedöms.

Rapporten är inledningsvis översiktlig med redovisning av bakgrund och fakta.

De avslutande avsnitten om risker, styrning och kontroll är av mer traditionell granskande natur.

3 Ansvarsfördelning

3.1 Olika huvudmän

Huvudmän för statliga infrastrukturprojekt är *Banverket* som svarar för byggande och drift av järnvägar och *Vägverket* när det gäller byggande och drift av vägar. Inom Landstingsområdet svarar *AB Storstockholms Lokaltrafik* för byggande och drift av tunnelbanor och spårvägar. Väghållning – byggande och drift av gator och vägar är i Stockholm, liksom i en del andra kommuner delat mellan stat och kommun. Kommunen kan ansvara för vissa vägar eller vissa områden. Syftet är att sammantaget främja en god och rationell väghållning. För Stockholm är väghållaransvaret delat mellan *trafiknämnden, stadsdelsnämnderna, marknämnden och fastighets- och saluhallsnämnden*. Från januari 2007 förs stadsdelsnämndernas väghållaransvar, vinterväghållning och barmarksrenhållning, tillbaka till trafiknämnden. Statens uppgifter ombesörjes av Vägverkets regionala förvaltning i Stockholm, *Vägverkets Region Stockholm*.

3.2 Utvecklingen över tiden

Flera större vägar i Stockholm har under 1990 förts från kommunalt ansvar till statlig väghållning. Under 1960-, 70- och 1980-talet tillkom i Stockholm flera stora trafikanläggningar av såväl lokal, regional som nationell betydelse. Exempel är Essingeleden, Stadsgårdsleden, Söderleden och Johanneshovsbron. De byggdes och ägdes inledningsvis alla av Stockholms stad. Dock finansierades byggande och drift till stor del med riktade statsbidrag. För byggande utgick 90 % statsbidrag till bidragsberättigade kostnader. I praktiken blev de stora infrastruktursatsningarna finansierade till 70 – 80 % med statsbidrag. 1988 beslutade riksdagen att staten skulle ansvara för det övergripande vägnätet. Det medförde att Vägverket i de flesta fall skulle ansvara för väghållningen för det övergripande vägnätet även inom tätorter där kommunen var väghållare för det allmänna vägnätet. Förslaget till förändring tillkom för att utjämna skillnaden i standard på vägnätet mellan kommuner som var väghållare och kommuner, där staten hade väghållningsansvaret för det övergripande vägnätet. Stockholms stad beslutade 1989 att inte ta ställning till de förändringar som föreslogs för Stockholm. Så småningom inleddes överläggningar mellan staten och staden med syftet att fastställa vilka övergripande vägar som skulle ingå i det statliga väghållaransvaret samt upprätta en överenskommelse mellan staden och Vägverket. I juni 1990 godkände kommunfullmäktige den s.k.

Agöverenskommelsen. Staden ville med Ag-överenskommelsen, trots riksdagens beslut om att låta Vägverket överta väghållaransvaret för det övergripande vägnätet, behålla möjligheter att på vissa vägar påverka ny- och ombyggnationer liksom driften. Motivet var att vägarna inte bara var en riksangelägenhet utan också hade en stor betydelse för sanering av äldre stadsdelar, kompletteringsbebyggelse, den lokala trafiken och den lokala miljön.

I enlighet med Ag-överenskommelsen övertog Vägverket ansvaret för Essingeleden/ Södertäljevägen, Nynäsvägen söder om Tyresövägen, E18 (Barkarby)- Hjulsta-Rinkeby- (Ursvik) m.fl. I Ag-överenskommelsen beslöts också att Drottningholmsvägen på delen Essingeleden – Ulvsundaplan inklusive Tranebergsbron skulle övergå från kommunal till statlig väghållning då bron byggts om och öppnats för trafik. Stockholms stad skulle bekosta projekteringen och staten skulle enligt ett senare avtal stå för renoveringen av bron. För att klara att hantera kostnaden inom den snäva ramen för länsplanen förskottrade Stockholms stad 395 av de 520 miljoner kr som kostnaden beräknades till, exklusive SL:s delar. Återbetalningen av dessa medel ska enligt upprättat avtal ske före 2007. Återbetalning av 70 mnkr har senarelagts till 2007, varvid staden enligt avtal kommer att erhålla ränta för senareläggningen.

Ag-överenskommelsen innebär att staden fick behålla ansvaret och den fulla rådgivningen över ett antal övergripande vägar inom staden såsom Söderleden, Johanneshovsbron, Centralbron, Klarastrandsleden, Stadsgårdsleden m.fl. Vad staden då kanske inte fäste så stor vikt vid - men som nu är uppenbart, är att dessa anläggningar står inför omfattande behov av reparationer och upprustningar. Trafiknämnden framför i sin verksamhetsplanering 2006 - 2008 behov av åtgärder om 892 mnkr på Nord/sydaxeln (Söderledstunneln, Klaratunneln, Blekholmstunneln, Centralbron och Tegelbacken). Kommunfullmäktige har hittills godkänt genomförande för 500 mnkr. I Ag-överenskommelsen förklarade sig parterna bl.a. beredda att gemensamt inrikta sig mot att färdigställa resterande delar av den s.k. Hästskon d.v.s. Södra Länken och Norra Länken. Vägverket skulle bli väghållare vid öppnandet. Finansiering av utbyggnad av det övergripande vägnätet som exempelvis Hästskon skulle lösas i särskild ordning.

Från 1993 utgår inte längre statsbidrag till byggande och drift av kommunala vägar och gator. Det statliga bidraget till kommunal väghållning fördes över till potten för generella statsbidrag till kommunerna. Det innebär att Stockholm inte heller får bidrag till utbyggnad och drift av det övergripande vägnätet där staden kvarstår som väghållare.

År 1997 fick Vägverket region Stockholm regeringens uppdrag att göra en översyn av väghållaransvaret för det övergripande vägnätet utanför Södra Länken, Essingeleden och Norra Länken. Vägverkets förslag till regeringen 1998 innebär att ytterligare ett antal vägar skulle föras över till statlig väghållning. Det gäller de radiella leder med kommunal väghållning som sammanbinder kommunerna utanför Stockholm med Hästskon runt innerstaden, d.v.s. Nynäsvägen, Huddingevägen och Drottningholmsvägen på delen Nockebybron - Ulvsundaplan. Regeringen har inte beslutat i ärendet.

4 Kommunalrättslig grund för medfinansiering

Av kommunallagens 2 kap. 1§ framgår bl a att ”kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.” Det har även ansetts vara en grundläggande princip att kommuner och landsting inte ska lämna ekonomiska bidrag till statens verksamhet.

Undantag finns dock från denna princip i speciallagstiftning. I väglagens § 9 anges att väglagen inte utgör ett hinder för en kommun eller ett landsting att lämna bidrag till byggande av en väg. Enligt regeringens bemyndigande får Vägverket ta emot lån från kommuner, landsting eller enskilda upp till 2,3 mdkr. När en kommun räntefritt lånar ut pengar kan Vägverket tidigare lägga byggandet av allmänna vägar i förhållande till det som har beslutats i de statliga väg- och infrastrukturplanerna. Detta kan i praktiken medföra att andra kommuner kan få sina vägbyggen senarelagda.

Bestämmelserna i väglagen bygger på äldre lagstiftning och praxis. Det framgår dock av äldre förarbeten att bestämmelserna i väglagen inte får utnyttjas på ett sådant sätt att en kommun skaffar sig förtursrätt som leder till att fastställda vägplaner ändras. Den tolkning som

görs av lagen idag kan därför ifrågasättas. Dessutom är lagens ställning i förhållande till bestämmelserna i kommunallagens 2 kap. § 1 oklar. Grundprincipen att kommuner och landsting inte ska finansiera statlig verksamhet omfattas också av undantag i rättspraxis. Regeringen har i april 2006 utsett en utredare för att utreda frågeställningarna kring den kommunala kompetensen och kommunal samverkan. Som en del av uppdraget ingår att utreda frågan om kommunal finansiering av statlig verksamhet. För- och nackdelar med kommuners och landstings möjligheter att finansiera statliga vägbyggen och annan statlig verksamhet ska analyseras. Vid behov ska även författningsförslag lämnas. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2007.

5 Strategisk, långsiktig trafikplanering.

De statliga infrastrukturplanerna är *Länsplan för regional transportinfrastruktur*, *Nationell Banhållningsplan* samt *Nationell plan för Vägtransportsystemet*. Länsstyrelsen fastställer länsplanen medan de två nationella planerna upprättas i en nationell planeringsprocess och fastställs av regeringen. Nu gällande statliga investeringsplaner fastställdes 2004 och omfattar i princip tolvårsperioden 2004-2015.

Länsplanens innehåll har beretts inom den s.k. Länstrafikberedningen med deltagare från regionens trafikhuvudmän. Planprocessen har bedrivits i stor öppenhet och i samråd. En bred inventering av åtgärdsbehov har skett i dialog med kommuner m.fl. Beredningsarbetet har också innefattat dialog med Stockholmsberedningen.

I stadens trafikplanering har *trafiknämnden* med trafikkontoret en nyckelroll. Trafikkontoret medverkar i översiktsplaneringen så att utveckling av trafiksystem och markanvändning samordnas. Ett samarbete finns med den långsiktiga planeringen hos Vägverket, Banverket, SL m.fl. Planen för det *nationella vägnätet* innehåller utbyggnad av Norra länken och väg E18 Hjulsta – Ulriksdal samt en byggnadsstart av väg E4 Förbifart Stockholm under slutet av planen, år 2015. I *järnvägsplanen* ingår Citybanan, d. v. s. pendeltågstunneln under Stockholm, som en del av objektet ”Mälartunneln (Älvsjö – Kallhäll)”. I slutet av planen ingår statsbidrag till Tvärbanans förlängning, såväl från Hammarby sjöstad till Slussen som från Alvik till Solna. I den *regionala planen* för Stockholms län ingår statsbidrag om 70 mnkr till Stockholms kommun för trafikstyrningssystem mm på den s.k. Nord-sydaxeln, d.v.s. Söderledstunneln, Centralbron och Klarastrandsleden. Vidare ingår i slutet av planperioden medel till Lugnets trafikplats vid en kommunal ombyggnad av Värmdövägen (Danvikslösen).

6 Vilka åtaganden har staden i projekt med annan huvudman?

Staden är medfinansierare i ett antal pågående eller kommande större infrastrukturprojekt. Aktuella projekt är Citybanan, Norra Länken samt Väg E 18 Hjulsta-Ulriksdal.

Citybanan

Banverket, staden och landstinget träffade i maj 2006 ett avtal om genomförande av Citybanan med planerad driftsättning under perioden 2013 – 2016. Stadens åtagande är att tillsammans med landstinget finansiera stationerna City och Odenplan. Totalkostnaden för hela Citybanan beräknas till 13,7 mdkr varav stadens bidrag är maximerat till 865 mnkr i prisnivå 2005-06. Stadens deltagande i projektet motiveras av de positiva effekter för såväl staden som regionen som uppnås då kapaciteten för pendeltågstrafiken ökar. Kostnaderna för staden täcks av medel som kommunfullmäktige särskilt avsatt för infrastruktur under finansförvaltning, i samband med tidigare års bokslut.

Den nya regeringen avser att tillsätta en förhandlingsman med uppgift att bl. a. se över Citybanan och se på alternativa lösningar.

En parlamentariskt sammansatt beredning som i början av 2000-talet hade regeringens uppdrag att lämna förslag till förbättringar av transportsystemen i Stockholms län och mellan Stockholm och övriga Mälardalen. Fyra delbetänkanden lämnades under perioden 2001 - 2003.

Norra Länken

I april 2006 vann den återstående detaljplanen för Norra Länken laga kraft i och med att regeringen avslag de besvär som inlämnats över planerna. Vägverket har påbörjat upphandling-

ar av de större byggtreprenaderna och under 2007 kommer byggnadsarbetena igång i full omfattning. Kostnaderna för projektet beräknas till drygt 7 mdkr varav staden ska betala 25 % av totalkostnaden. Utöver detta ska staden även betala kostnaderna för anslutningen mot Värtahamnen och Frihamnen och svara för en del av kommande drift- och underhåll. Kostnaderna för hamnanslutningen beräknas till ca 300 mnkr i prisnivå 2005-03. Med stöd av det finansieringsavtal som godkändes av fullmäktige i september 2002 har staden i maj 2005 fört över 1,7 mdkr till Vägverket, vilket motsvarar stadens del av de beräknade kostnaderna.

Väg E 18 Hjulsta-Ulriksdal

I juli 2004 medgav regeringen att väg E 18 Hjulsta – Ulriksdal får byggas ut. Regeringens beslut var dock villkorat av att två överdäckningar, en vid Tensta och en vid Rinkeby, skulle kunna byggas. Staden har genom beslut i fullmäktige 2003 åtagit sig att bekosta överdäckningarna. Vägverket har träffat avtal med berörda kommuner om utbyggnaden och arbetet beräknas kunna påbörjas under 2007. För att inte försena utbyggnaden av projektet har Vägverket framfört önskemål om att staden skall förskotta pengarna för överdäckningarna, 600 mnkr, under 2007. Denna fråga behandlas i diskussioner mellan staden (trafik- och markkontoren) och Vägverket.

7 Stadens risker och möjlighet till styrning

7.1 Norra Länken

Detaljplanerna är antagna och Vägverket har påbörjat upphandlingarna av de större byggtreprenaderna. Byggnadsarbetena kommer att komma igång under år 2007. Norra Länken kommer att öppnas för trafik sommaren 2015. Vägverket kommer att vara väghållare. Staden blir ägare av broar över leden och kommer därför i princip att svara för drift och underhåll av dessa. Ett driftavtal kommer att upprättas mellan Vägverket och staden.

Finansiering

Enligt det finansieringsavtal som tecknades med Vägverket och som godkändes av fullmäktige i september 2002 ska staden bidra med 25 % av kostnaderna och Vägverket med resterande 75 %. I maj 2005 förde staden över sin andel av kostnaderna till Vägverket. Totalkostnaden beräknades till 7 mdkr. Anslutningen till Värtahamnen och Frihamnen styrs och finansieras av staden.

Underfinansiering

Aktuella kostnadskalkyler visar på att projektet är underfinansierat med ca 10 %. 7 mdkr bedöms snarare bli 8 mdkr. Kostnaden för staden skulle då kunna bli ca 250 mnkr högre än vad som tidigare har utbetalats för projektet. Vägverket har dock i sina projekt en gräns för överkostnader på 10 %. Vid högre överkostnader än 10 % måste Vägverket centralt eller regeringen pröva ärendet. Vägverket arbetar därför hårt för att den fastställda budgeten ska hållas och är mycket kostnadsmedvetet. Vägverket redovisar kostnadskalkylerna för trafikkontoret och diskussioner förs om besparingsförslag och om hur extrakostnader ska hanteras. En risk för staden med Vägverkets hårda budgethållning är att verket försöker skjuta över så mycket som möjligt av extrakostnaderna på staden. Vägverket försöker även ta fram enklare och billigare projektlösningar som inte alltid är i enlighet med de krav och standards som staden vill att projektet ska hålla.

Ännu har inga större upphandlingar genomförts av Vägverket så därför föreligger fortfarande en stor osäkerhet om den reviderade kostnadskalkylen håller. Idag föreligger en begynnande överhettning på byggmarknaden i Stockholmsregionen och det är därför svårt att förut säga vilka prisnivåer som kommer att lämnas i de kommande upphandlingarna. Vägverket har försökt engagera utländska entreprenörer för att öka konkurrensen mellan företagen.

Tekniska risker

Projektet innehåller några komplicerade entreprenader bl. a jordtunnlar under Bellevueparken. Tekniken med jordtunnlar är beprövad ute i Europa men oprövad i Sverige. Risk föreligger därför att komplikationer kan tillståta under byggandet, vilket kan medföra ökade kostnader för projektet och förskjuta tidplanen. Andra risker är komplicerade trafikomläggningar

och många aktörer att ta hänsyn till – exempelvis Fortums och Stockholms Hamns anläggningar och aktiviteter i Värtan.

Risk för tvister

Vid genomförandet av Södra Länken hade Vägverket kontraktstvister med flera av entreprenörerna. Ingen gick dock så långt som till domstol. Uppkommer tvist kan projektet fördras.

Stadens medverkan

Trafikkontoret och till viss del markkontoret deltar aktivt för stadens räkning i projekteringsprocessen med projektledare och sakkunniga beträffande funktion och standard.

Revisionskontorets synpunkter

Konstruktionen på finansieringsavtalet gör att staden inte vet vad slutkostnaden blir för projektet. Vägverkets strävan att hålla budgeten kan medföra att Vägverket försöker skjuta över extrakostnader på staden eller att billigare och enklare lösningar måste accepteras för projektet. En annan risk för projektet är att upphandlingarna av entreprenörer kommer att ske vid en tidpunkt då byggmarknaden är överhettad, vilket kan medföra att kostnaderna skjuter i höjden.

En ytterligare risk för projektet är de tekniska risker som föreligger då till exempel tunnlar ska dras under Nationalstadsparken (mycket nära ytan) vilket vid byggnadstekniska komplikationer kan medföra fördringar och förseningar för projektet.

Revisionskontorets bedömning är att ansvariga inom trafikkontoret (och markkontoret) insett vikten av en effektiv projektorganisation. Det gäller att under processen vara med på de ställen och vid de tillfällen i projektet där det är av störst värde för staden för att bevaka att staden får valuta för sina 25 % och att kostnaderna hålls inom kontroll. Revisionskontoret bedömer att stadens projektorganisation är ändamålsenlig och att staden ges möjlighet att delta i aktuella delar av projekteringsprocessen. Nyckelfunktionerna är som revisionskontoret ser det två. I första hand är det stadens projektledare. Denne skall som stadens "sambandsman" se till att utnyttja alla de kompetenser inom staden som behövs. Den andra nyckelfunktionen är att kunna möta Vägverket som en jämbördig motpart i förhandling. Vägverket kommer troligen att löpande förelägga staden tilläggsavtal till dess att Norra Länken öppnar 2015. En viktig uppgift för trafiknämnden är att säkerställa att trafikkontoret kan möta deras starka och kunniga organisation. Annars är det risk för "dåliga" avtal.

7.2 Citybanan

Avtal om genomförande

Enligt genomförandavtalet bygger och driftsätter Banverket hela Citybanan, inklusive stationerna. Banverket ansvarar för alla delar av projektet utom stationerna City och Odenplan, som landstinget och staden svarar för. Banverket svarar för samtliga kostnader och betalar ensamt dem. Landstinget och staden delfinansierar som nämnts ovan stationerna City och Odenplan. I princip skall, med vissa specificerade undantag, Banverket svara för eventuellt uppkomna kostnadsökningar i projektet. Beträffande stadens åtaganden så är grundprincipen att Banverket bekostar flertalet av stadens åtaganden såsom inlösen av tomträtt, evakuering av verksamheter samt trafiksäkerhetshöjande åtgärder på de gator dit byggtrafiken förläggs.

Kalkylrisken

I genomförandavtalet har kalkylrisken för staden reducerats kraftigt. Eventuell fördring av tunnel och stationer kommer inte att drabba staden. Indexering kommer att bygga på snittpriser i hela landet och alltså inte ta hänsyn till det högre kostnadsläget i Stockholm. Med antagen indexuppräknings med 3 % kommer stadens utgifter att som mest uppgå till något över 1 mdkr i löpande prisnivå.

Projektets framtid?

Stora tunnelbyggen är alltid högriskprojekt (jfr Hallandsåsen). Risken är stor att byggande av en Citybana blir dyrare, långvarigare och mer miljöpåverkande än vad som ursprungligen beräknats. Under byggtiden kan boende och tunnelbanetrafiken komma att utsättas för omfat-

tande störningar. Beräknad totalkostnad inklusive stationer har sedan 2003 ökat från 7,5 mdkr till 13,7 mdkr (prisnivå 2005-06).

Ledarna för den borgerliga regeringsalliansen har i ett trafikpolitiskt paket 2006-10-01 beslutat att pröva, som ett alternativ till Citybanan, om en ökad spårkapacitet kan påskyndas genom en ytspårslösning som inte inkräktar på Riddarholmen. En särskild statlig förhandlingsman skall utses med uppgift att föra samman Stockholms stad, Stockholms läns landsting, Kommunförbundet i Stockholms län och berörda myndigheter till en samlad trafiklösning där Citybanan är en del. Trafikkontoret, stadsbyggnadskontoret och markkontoret har tagit fram en gemensam PM där tidigare lösningar redovisas som underlag för fortsatt utredningsarbete.

Revisionskontorets synpunkter

Avtalet är enligt revisionskontorets uppfattning tydligt vad gäller att precisera parternas åtaganden och kostnadsansvar. Stadens ekonomiska risker i projektet har minimerats.

7.3 Väg E18 Hjulsta - Ulriksdal

Detaljplan är antagen och Vägverket har fastställt vägarbetsplanen. Byggnadstiden har beräknats till fem år med färdigställande under 2013.

Kalkylrisken

Stadens primära intresse i projektet är de två överdäckningarna vid Rinkeby och vid Tensta. Staden har genom beslut i kommunfullmäktige 2003 åtagit sig att bekosta dessa. Kostnaden har uppskattats till 600 mnkr i prisnivå 2004-01.

Trafiknämnden (dåvarande gatu- och fastighetsnämnden) uppmanades att återkomma till kommunfullmäktige med ett genomförandebeslut när planerings och utredningsarbetet är slutfört. Överdäckningarnas slutliga utformning och stadens kostnad påverkas i hög grad av kommande projektering och entreprenadupphandlingar.

Underfinansiering

Det finns indikationer på att projektet E18 Hjulsta - Ulriksdal kan vara underfinansierat i Vägverkets investeringsplan. I denna finns 2,23 mdkr avsatt i prisnivå 2004-01. Underfinansieringen kan medföra att delar av projektet kan komma att få genomföras i ett senare skede eller att alternativa utformningar får övervägas.

Avtal om genomförande

Diskussioner om genomförande pågår mellan Vägverket och staden – trafik och markkontoren. Förslag till avtal har träffats och kommer att behandlas av trafiknämnden på decembermötet. Avtalet skall sedan godkännas av kommunfullmäktige. I ett genomförandeval skall parternas ansvar och åtagande regleras exempelvis hur samverkan skall ske för projektering och byggande. Ambitionen är också att reglera markfrågor och klargöra parternas ansvar för kommande drift och underhåll. För att inte försena utbyggnaden har Vägverket i diskussionen fört fram förslag om att Stockholm skall betala överdäckningarna i förskott till Vägverket, under år 2007.

Revisionskontorets synpunkter

Då genomförandeval saknas går det inte att bedöma stadens risk. Generellt kan sägas att ett syfte med genomförandeval är att minska framtida osäkerheter. Detta kan ske genom att försäkra sig om inflytande och påverkansmöjligheter eller att växla osäkerhet mot ett ökat ekonomiskt åtagande.

8 Eventuellt kommande projekt

8.1 Danvikslösen

I den fortsatta utbyggnaden i öster av Hammarby Sjöstad (kallad Danvikslösen) ingår två trafikprojekt – omläggning av Värmdövägen till en tunnel genom Henriksdalsberget och utbyggnad av Tvärbanan till Slussen. Kostnaderna för vägtunneln med två trafikplatser – Henriksdal och Lugnet, beräknas uppgå till drygt 1 mdkr. Anläggningen inryms inte i exploa-

teringskalkylen för Danvikslösen utan har betraktats som en infrastrukturinvestering vars finansiering Stockholm, Nacka och Vägverket måste träffa en överenskommelse om. Lugnets trafikplats tillhör det statliga vägnätet. Resterande delar tillhör Stockholms kommunala vägnät. I länsstyrelsens regionala plan har vissa statliga medel avsatts i senare delen av perioden 2013 – 2015.

9 Göteborg och Malmö. Kommunal medverkan i stora infrastrukturprojekt?

Götatunneln i Göteborg som invigdes sommaren 2006 finansierades av Vägverket och Göteborgs kommun. Kostnaderna uppgick till 3,2 mdkr. Göteborgs andel var 25 %. Pågående Citytunnelprojektet i Malmö har kostnadsberäknats till 9,45 mdkr i 2001 års prisnivå. Den finansieras av Banverket, Malmö stad och Region Skåne samt med EU-bidrag. Malmö stad bidrar med knappt 1,1 mdkr.

10 Sammanfattande bedömning och synpunkter

Stadens åtaganden

Revisionskontoret kan konstatera att staden liksom Göteborg och Malmö medverkat och medverkar som medfinansierare i statliga infrastrukturprojekt. Närmast aktuellt i Stockholm är Norra Länken. Motivet är i grunden att staden vill ta ett ansvar för, och ekonomiskt bidra till regional utveckling. Staden har vidare valt att kvarstå som väghållare för delar av det övergripande vägnätet. Det är då naturligt att staden också får ta ett ekonomiskt ansvar för utveckling av dessa anläggningar. Mot bakgrund av att det finns ett eftersatt underhåll och behov av upprustningar av stora delar av gatunät och trafikanläggningar och att statsbidrag inte längre ges vill revisionskontoret väcka frågan om det långsiktigt är motiverat att staden fortsätter att ansvara för trafikanläggningar som är en del av det regionala- / nationella vägsystemet. Denna fråga bör aktualiseras med Vägverket.

Den kommunalrättsliga grunden för att staden medfinansierar statlig verksamhet

Stadens medfinansiering av statliga infrastrukturprojekt har skett i enlighet med kommunala beslut som vunnit laga kraft. Revisionskontoret kan vidare konstatera att regeringen i april 2006 utsett en utredare för att utreda frågeställningarna kring den kommunala kompetensen och kommunal samverkan. Som en del av uppdraget ingår att utreda frågan om kommunal finansiering av statlig verksamhet. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2007.

Kvalitén på de avtal som reglerar stadens åtaganden

Genomförandavtalens utformning för Norra Länken och Citybanan skiljer sig åt. Revisionskontoret konstaterar att avtalen är resultat av förhandlingsuppgörelser, upprättade under olika förutsättningar och behandlade i en demokratisk process. Avtalen har olika ”riskprofil”. Avtalet om Citybanan håller enligt revisionskontoret en hög kvalitet och kan gott tjäna som ett föredöme. Det är tydligt vad gäller parternas åtagande och kostnadsansvar och den ekonomiska risken för staden har minimerats. Båda avtalen kräver vid ett genomförande fortsatt engagemang från stadens sida.

Stadens organisation

Revisionskontoret vill understryka vikten av att staden har en ändamålsenlig organisation för att hantera stora infrastrukturprojekt. Att representera staden i ett stort infrastrukturprojekt är inget enmansjobb. Det gäller att ha en flexibilitet för att vid behov kunna involvera fler kompetenser och att snabbt kunna ”trappa upp” en fråga. Det gäller också att ha ändamålsenliga interna processer och ett bra systemstöd. Exempelvis skall stadens dokumentation vara spårbar och lätt att hitta vid organisationsförändringar och personbyten. Detta var en brist som blev tydlig när gatu- och fastighetskontoret avvecklades. Inom trafik och markkontoren pågår nu ett gemensamt arbete med att utveckla ett dokument och ritningshanteringssystem.

Lars-Erik Örsing
Tf. stadsrevisor

Staffan Brunborg
Projektledare

Örjan Palmqvist
Revisor