



Projektgenomlysning

Norra Kistagrenen

Region Stockholm

KPMG AB

2025-05-05

Antal sidor: 66

Antal bilagor: 2

Sammanfattning

Bakgrund

Region Stockholm beslutade per 2016-12-13 (LS 2016-1027, beslut i Trafiknämnden per 2016-08-23) om genomförande av programmet Tvärbanan Norra Kistagrenen (hädanefter "Programmet" eller "Kistagrenen"). Syftet med Programmet är att bygga ut tvärbanan från norra Ulvsunda till Helenelund. Programmet drivs av Trafikförvaltningen som rapporterar till Trafiknämnd. Med avseende på Programmets storlek ska investeringen beslutas om på Regionfullmäktige.

Programmet har avvikit kraftigt från initialt beslutad budget (4 937 mnkr) och tidplan (driftsättning 2021 Norra Ursvik och 2023 Helenelund). Vid två tillfällen har Programmet äskat utökad budget (6 546 mnkr, 8 073 mnkr) och förlängd tidplan (2025, 2026) genom förnyade genomförandebeslut fattade av Regionfullmäktige (2022-02-22, 2024-06-18).

I juli 2024 hävs entreprenadkontraktet med entreprenören Gülermak Ağır Sanayi İnşaat ve Taahhüt A Ş (hädanefter "Gülermak") som genom upphandlad totalentreprenad har varit ansvariga för projektering och byggnation av den längsta spårsträckan (Bromma flygplats – Helenelund). Dessförinnan har dels initialt kontrakt om fastpris (1,45 mdkr) övergått till löpande räkning för att hantera de "onormala kostnadsökningar" som entreprenören lidit till följd av bland annat Covid-19 pandemin och kriget i Ukraina, dels har delar av kontraktet avbeställts. Dessutom uppdragas i samband med hävningen att medarbetare från Trafikförvaltningen olovligen tecknat 14 betalningsgarantier till Gülermaks underentreprenörer utan att informera vare sig närmsta chef, Trafikförvaltningens ledning eller Trafiknämnd.

Mot bakgrund av Programmets kostnadsutveckling och de frågetecken som uppstått kring betalningsgarantierna och när samt i vilken omfattning information om rådande omständigheter, som ledde till hävt avtal, har varit kända, har Regionstyrelsen beslutat att tillsätta en extern oberoende granskning av Programmet och dess styrning och uppföljning. KPMG tilldelades uppdraget per 2024-12-10 med fokus på att identifiera eventuella ekonomiska felbedömningar, belysa hur risker identifierats och hanterats samt redogöra för huruvida centrala beslut har fattats enligt fastställda regler, riktlinjer och rutiner.

Resultat

Brister i intern styrning och kontroll

KPMG:s granskning har visat att det har saknats både tydliga riktlinjer under Programmets gång och rutiner för att säkerställa att fastställda riktlinjer och arbetssätt efterlevs. Vid initialt genomförandebeslut 2016 saknades, i dåvarande riktlinjer för investeringsbeslut (Investeringsstrategi 2014), detaljer kring vad för beslutsunderlag, som skulle vara upprättade och kvalitetssäkrade för att beslut skulle kunna fattas. Riktlinjerna från Regionen (då Landstinget) saknade även principer vad avser återrapportering och avvikelsehantling.

2025-05-05

KPMG kan konstatera att genomförandebeslutet 2016 har fattats på otillräckliga beslutsunderlag och bristfällig detaljkännedom. Fullständig systemhandling saknades, likaså genomförandeavtal med berörda kommuner och beslutade detaljplaner (11 stycken). Budgetunderlaget bestod av sex poster inklusive index varav majoriteten av budgeten låg i posten "spåranläggning" och var således "ofördelad" på senare fastställda delprojekt och aktiviteter. Det fanns inte heller en tydligt definierad riskreserv utan enbart att risk var "jämnt fördelad på budgetposterna". KPMG bedömer att både initial budget (inklusive den odefinierade riskreserven) och tidplan således varit otillförlitlig och riskerade tidigt att inte hålla, vilket i sin tur bidragit till att löpande resonemang och bedömning kring faktisk slutkostnad och tidplan också minskat i tillförlitlighet. Med dagens version av riktlinjer för investeringsbeslut faller det sig osannolikt att ett genomförandebeslut hade fattats.

KPMG konstaterar också att även om dagens riktlinjer för investeringsbeslut har vidareutvecklats med bland annat krav avseende återrapportering och avvikelshantering, saknas det än idag regler och riktlinjer för hur riskreserven som del av budget ska värderas och användas, samt hur den kopplar till Programmens riskhantering och riskvärdering.

Vidare visar granskningen att Kistagrenens fastställda arbetssätt (exempelvis plan för ekonomistyrning, plan för riskhantering) tillkom först 2018 och har inte hållits uppdaterade efter att rutiner och arbetssätt ändrats. Muntliga uppgifter har även framhållit att det inte har varit fokus på att säkerställa att beslutade arbetssätt efterlevs, vilket stärks av 2023 och 2024 års redogörelser av internkontroll-arbetet som sammanställts av funktionen Verksamhetsstyrning och ekonomi. Det har givits stor tilltro till medarbetarens ansvar att hålla sig uppdaterad om gällande regler, riktlinjer och rutiner. Det faktum att Kistagrenen till stora delar har bemannats av konsulter, framför allt fram till 2023, och att det varit betydande rotation under väsentliga tidpunkter på kritiska roller som Programchef (tidigare Programledare) och Sponsor, bedömer KPMG ställer högre krav på att det finns en god intern styrning och kontroll vad avser att medvetandegöra om regler, riktlinjer och rutiner men också kontrollrutiner för att följa upp på att det efterlevs.

Att det inte har funnits tillräckliga kontrollrutiner vad avser att dels informera om gällande regler, riktlinjer och rutiner, dels att säkerställa efterlevnad, har fått konsekvenser för hur beslut har fattats i Programmet. Vad gäller de 14 stycken betalningsgarantier som ingicks med underentreprenörer 2023 var de i strid med Regionens finansiella riktlinjer och Trafikförvaltningens beslutsordning. Även beslut om entreprenadform och att publicera förfrågningsunderlaget till upphandling av totalentreprenaden KG40 bedöms ha fattats med bristande detaljkännedom och på bristfälligt underlag. Vid tidpunkt för beslut om entreprenadform har det även framkommit att det funnits olika uppfattningar om uppdraget borde upphandlas som utförande- eller totalentreprenad.

Bristande hantering av risker

Granskningen har även belyst att riskhanteringen brustit i flera avseenden. Förutom att det vid genomförandebeslut 2016 inte fanns en tydligt avsatt riskreserv beräknad utifrån identifierade risker, noterar KPMG att Programmet under val av upphandlingsstrategi och upphandlingen av totalentreprenaden inte har omhändertagit risker som har lyfts tillräckligt väl. Det finns dessutom ingen tydlig spårbarhet i identifierade risker innan 2021.

2025-05-05

Analys visar även att det inte finns en tydlig korrelation mellan Programmet egna riskregister och beslutad riskreserv. När en risk har materialiserats borde både riskregister och riskreserv minskas, vilket inte har varit fallet vid flertal tillfällen. Det tyder på att Programmet inte har lyckats identifiera och proaktivt hantera risker vilket även stärks av muntliga uppgifter som framhåller att flertalet kostnadsökningar inte beror på materialiserade risker.

Nämnvärt är även att den andrapartsgranskning som genomfördes under december 2023, inför förnyat genomförandebeslut 2024, indikerade behov av större riskreserv och förlängd tidplan. Enligt muntliga uppgifter ska Programmet ha äskat för en riskreserv på 500 mnkr mer än vad som blev beslutad budgetram. Vem som tog beslut om en lägre riskreserv har emellertid inte framkommit.

KPMG har i dokumentation också noterat risker som inte varit reflekterade i riskregistret, bland annat risken att Gülermak inte följer det överenskomna upplägget (noterat i scenarioanalys till tilläggsavtalet 2022) vilket är anmärkningsvärt då avtalet med Gülermak hävs under 2024 med anledning av, tillsammans med ofullständig bankgaranti, att Gülermak inte längre har incitament att driva projektet på ett för Trafikförvaltningens tids- och kostnadseffektivt sätt. Dessförinnan har delar av kontraktet, etapp 2, avbeställts. KPMG har inte kunnat fastställa anledning till avbeställningen men muntliga uppgifter framhåller att man ville "få kontroll på situationen". Samtidigt har det uppdagats brister efter att tilläggsavtalet tecknades 2023-01-31 och Programmet, med ny samverkansmodell, fått ökad insyn i totalentreprenaden. Bland annat ska projekteringen inte ha genomförts enligt svensk standard. För varje månad ska även slutkostnadsprognos i tid och kostnad ha förlängts respektive ökat. Det ska tilläggas att hävning var ett alternativ i scenarioanalysen inför tilläggsavtalet 2023 men då ansågs det inte finnas grund för hävning.

Att majoriteten av Programmet kostnadsfördyringar går att härleda till delprojektet som inkluderar totalentreprenaden är tydligt, däremot reflekteras detta inte i Programmet riskregister. Programmet har inte lyckats att proaktivt identifiera och bedöma risker och således inte tillsätta lämpliga och tillräckliga åtgärder i tid.

Bristande återrapportering

Vidare kan KPMG konstatera att Programmet återrapportering har varit inkonsekvent. KPMG har funnit diskrepans mellan delprojektens ackumulerade slutkostnadsprognos i prognosystemet och den rapporterade slutkostnadsprognosen på programnivå. Vid flertalet tillfällen har Programmet slutkostnadsprognos justerats, genom att en minuspost lagts till, för att inte överskrida den beslutade budgetramen. Enligt muntliga uppgifter har Programmet blivit hänvisade till att använda detta tillvägagångssätt av funktionen Verksamhetsstyrning och ekonomi. Det har även framkommit att Trafikförvaltningen inte vill kommunicera slutkostnadsprognoser över budgetram innan Programmet är helt säkra på att kostnadsökningen inte kan undvikas. Granskningen belyser även diskrepans mellan trafikljusrapportering (grön/gul/röd) och slutkostnadsprognos samt vad som rapporterats vad avser slutkostnadsprognos till olika mottagare. KPMG kan konstatera att Programmet och förvaltningschef har haft kännedom om att slutkostnadsprognoser överskrider beslutad budget i september 2020 respektive september 2023, vilket är tretton respektive fem

2025-05-05

månader innan transparens om faktisk slutkostnadsprognos och förslag till nytt genomförandebeslut presenterats för Trafiknämnd. Enligt uppgift ska Trafikförvaltningen ha velat avvakta med att eskalera till förnyat genomförandebeslut innan slutkostnadsprognos hade arbetats igenom och bedömts tillförlitlig. KPMGs analys visar även att slutkostnadsprognos exempelvis inte heller har rapporterats till Regionledningskontorets investeringsråd, som enbart tagit del av utfall jämfört med budget.

KPMG vill också belysa att rutiner för Programmets återrapportering, vad gäller frekvens, innehåll och mottagare har utvecklats under Programmets gång. I Programmets inledande skede har det funnits begränsad insyn men det är tydligt att återrapportering har utökats vad avser både frekvens och mottagare samt tydliggjorts och enhetliggjorts vad avser innehåll till olika mottagare.

Slutligen kan KPMG konstatera att per senast erhållna prognosdata (december 2024), och baserat på delprojektens ackumulerade slutkostnadsprognoser, har Programmet på nytt överskridit fastställd budget (8 073 mnkr) och gällande riktlinje för eskalering om 100 mnkr. Med hänsyn till att kontraktet för totalentreprenaden är hävt och det arbete som ligger framöver med ny upphandling, projektering och produktion, bedömer KPMG det oundvikligt att Kistagrenen på nytt kommer behöva äska om utökad budgetram och förnya nuvarande genomförandebeslut.

Konklusion

Sammanfattningsvis kan KPMG konstatera att styrning och detaljkännedom inledningsvis var bristfällig, vilket innebar att det initiala genomförandebeslutet fattades på ofullständiga underlag och tidigt riskerade att inte hålla. Upphandlingen av totalentreprenören Gülermak genomfördes också med ofullständiga underlag, vilket bidrog till att totalentreprenaden inte fick rätt förutsättningar från start men också en felaktig riskvärdering för Programmet som helhet.

Detta i kombination med externa omvärldsfaktorer och senare insikt om att den valda entreprenören inte kunde leva upp till de avtalade kraven och förväntningarna, har medfört betydande kostnadsökningar och förseningar. Totalentreprenadformen i sig innebär att entreprenören åläggs ett större ansvar och mindre styrning från beställaren i förhållande till om avtalet hade upphandlats som utförandeentreprenad på löpande räkning. När ersättningsform och samverkansmodell justerades i och med tilläggsavtalet 2023, försvann totalentreprenörens incitament att hålla nere kostnader och upprätthålla effektivitet, samtidigt som Programmet fick en tydligare insikt i Gülermaks brister och utmaningar med framdrift. KPMG kan konstatera att de främsta kostnadsfördyringarna kan härledas till delprojektet som inkluderar totalentreprenaden. Orsakerna till kostnadsfördyringarna har emellertid inte reflekterats i Programmets riskhantering i tillräcklig utsträckning. Det innebär att Programmet inte proaktivt kunnat sätta in tillräckliga åtgärder för att förhindra eller minska riskens sannolikhet och konsekvens.

KPMGs granskning belyser även svag intern kontroll inom Programmet vilket bedöms bero på hur Trafikförvaltningen har satt upp och utför sin interna styrning och kontroll. Det finns behov av att dels stärka och medvetandegöra kring vad för regler, riktlinjer och rutiner som finns, dels införa tydligare kontrollrutiner för att följa upp på efterlevnaden av desamma.

2025-05-05

I slutändan har det fått konsekvenser såsom att de 14 betalningsgarantierna olovligen skrivs under, att Programmet har presenterat slutkostnadsprognoser som inte återspeglar delprojektens ackumulerade slutkostnadsprognoser, samt att Trafikförvaltningen medvetet avvaktat med att lyfta fördyringar till politiken då man velat utreda situationen och arbeta igenom slutkostnadsprognos för att kunna presentera ett tillförlitligt förslag. Vad avser betalningsgarantierna ska det tilläggas att granskningen inte funnit något som tyder på att medarbetare medvetet kringgått regler, riktlinjer eller rutiner.

Den interna styrningen och kontrollen har förbättrats under projektets gång, men det förekommer fortsatt förbättringsmöjligheter avseende hantering av risker, transparens i rapportering av slutkostnadsprognoser och uppföljning av att beslutade regler, riktlinjer och rutiner efterlevs. Detta för att Programmet, och övrig investeringsverksamhet inom Trafikförvaltningen ska få rätt förutsättningar för att driva sin verksamhet med god styrning och kontroll, inom beslutad budget och tid.

Slutligen är det svårt att bedöma effekterna av de brister som påvisats, men förutsättningarna för att prognostisera och hantera kostnadsökningar hade varit betydligt bättre om tydligare riktlinjer och rutiner hade funnits på plats initialt, genomarbetade beslutsunderlag hade tagits fram under projektets gång, transparent återrapportering förekommit och Gülermaks tillkortakommande hade hanterats och flaggats tidigare. En tydlig lärdom är dessutom att ju större osäkerhet ett projekt eller program beslutas utifrån, desto större riskreserv behövs.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 KPMG:s uppdrag	8
1.3 Avgränsningar	9
1.4 Förutsättningar och begränsningar i KPMG:s uppdrag	9
1.5 Metodik och dokumentation	10
1.6 Definitioner och förkortningar	10
1.7 Händelseförlopp och väsentliga händelser	11
2 Beslutshantering och återrapporering av Kistagrenen	13
2.1 Inledande kommentar	13
2.2 Fastställda riktlinjer för investeringsbeslut i Regionen	13
2.2.1 Beslutsprocess för Programmet	16
2.3 Fastställda riktlinjer och rutiner för styrning, uppföljning & återrapporering	18
2.3.1 Programmets efterlevnad av styrning, uppföljning och återrapporering	22
2.4 Sammanfattande insikter	26
3 Ekonomi	28
3.1 Inledande kommentar	28
3.2 Ekonomistyrning	28
3.3 Beslutad budget över tid	29
3.4 Rapporterad slutkostnadsprognos på programnivå	31
3.5 Ackumulerad slutkostnadsprognos för projekten	32
3.5.1 Slutkostnadsprognos delprojekt Bfp-Hel	33
3.6 Sammanfattande insikter	34
4 Hantering av totalentreprenaden	35
4.1 Inledande kommentar	35
4.2 Upphandlingsstrategi	35
4.2.1 Initialt genomförandebeslut 2016	35
4.2.2 Val av entreprenadform	35
4.2.3 Entreprenadform för KG40 jämfört med liknande projekt inom Trafikförvaltningen	38
4.3 Upphandling och kontrakt	38
4.3.1 Upphandling och kontraktstecknande	38
4.3.2 Onormala kostnadsökningar	40
4.4 Hantering av Gülermak efter tecknande av tilläggsavtal	42



Region Stockholm
Projektgenomlysning

2025-05-05

4.4.1	Tilläggsavtal	42
4.4.2	Betalningsgarantier	43
4.4.3	Avtalshävning	44
4.5	Sammanfattande insikter	47
5	Programmets riskhantering	49
5.1	Inledande kommentar	49
5.2	Fastställda riktlinjer och rutiner för riskhantering	49
5.3	Programmets riskhantering	51
5.4	Riskreserv enligt beslutad budget	53
5.5	Riskreservens användning	53
5.6	Sammanfattande insikter	55
6	Analys och konklusion	56
6.1	Inledande kommentar	56
6.2	Otillräckliga riktlinjer och rutiner	56
6.3	Bristfällig detaljkännedom och otillräckliga beslutsunderlag	57
6.3.1	Initialt genomförandebeslut	57
6.3.2	Entreprenadform	58
6.3.3	Upphandling av Gülermak	58
6.3.4	Betalningsgarantier	58
6.3.5	Organisationsförändringar	59
6.4	Bristfällig riskhantering	59
6.5	Missvisande återrapportering	61
6.6	Konklusion	62
7	KPMG:s rekommendationer	64
Bilagor		66
Refererade dokument		66
Intervjurespondenter		68

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Region Stockholm beslutade per 2016-12-13 (LS 2016-1027, beslut i Trafiknämnden per 2016-08-23) om genomförande av programmet Tvärbanan Norra Kistagrenen (hädanefter "Programmet" eller "Kistagrenen"). Programmet är ett samarbetsprojekt mellan Region Stockholm (hädanefter "Regionen") och tre (3) kommuner, Stockholms stad, Sundbybergs stad och Sollentuna kommun, i syfte att bygga ut kollektivtrafiksystemet med tvärbana i norra Stockholmsregionen. Hela sträckan förväntas gå från Norra Ulvsunda i Bromma till Helenelund i Sollentuna och är uppdelad i delsträckor och delprojekt.¹

Programmet har avvikit kraftigt från initialt beslutad budget (4 937 mnkr) och tidplan (driftsättning 2021 Norra Ursvik och 2023 Helenelund). Vid två tillfällen har Programmet tilldelats en utökad budget och en förlängd tidplan genom förnyade genomförandebeslut fattade av Regionfullmäktige (2022-02-22, 2024-06-18)².

Delar av sträckan, Bromma Flygplats till Helenelund (hädanefter "Bfp-Hel") upphandlades som totalentreprenad till fast pris per november 2019. Totalentreprenaden kom redan från start att dras med utmaningar på grund av efterverkningarna av såväl Covid-19-pandemin som kriget i Ukraina, varpå parterna per januari 2023 ingick ett tilläggsavtal. Det har efter detta uppdagats att Aktiebolaget Storstockholms Lokaltrafik (hädanefter "AB SL") vid samma tidpunkt tecknat betalningsgarantier (14 stycken) till underentreprenörer.³

Trots parternas intention om att säkra färdigställande av entreprenaden genom 2023 års tilläggsavtal fortsatte utmaningarna med haltande framdrift och ökade kostnader. Ett nytt förnyat genomförandebeslut krävdes per juni 2024 om 8 073 mnkr och ny färdigställandetid beräknades till det tredje kvartalet 2026. Samtidigt hävde AB SL totalentreprenadkontraktet per 2024-07-05. I beredningen till förnyat genomförandebeslut per 2024-06-18 presenteras emellertid inte omständigheterna som ledde till hävningen per 2024-07-05.⁴

I efterhand har det uppstått frågor kring när, samt i vilken omfattning information om rådande omständigheter, som ledde till hävt avtal, har varit kända. Samtidigt finns det frågetecken kring de av AB SL utställda betalningsgarantierna till underentreprenörer och huruvida beslut kopplat till dessa efterlevt Regionens mandat och riktlinjer.⁵

1.2 KPMG:s uppdrag

Mot bakgrund av ovanstående har Regionstyrelsen beslutat att ge regiondirektören i uppdrag att tillsätta en extern oberoende granskning av Kistagrenen. Granskningen har som syfte att kartlägga och analysera hur Kistagrenen har styrts och följts upp. Granskningen har som mål att, med fokus på väsentliga händelser, identifiera eventuella ekonomiska felbedömningar, belysa hur risker har identifierats och hanterats, samt redogöra för huruvida centrala beslut har fattats enligt regler, riktlinjer och rutiner som varit gällande under Programmets gång. Vidare ska granskningen ge lärdomar, inte bara till

¹ Genomförandebeslut avseende Tvärbanan Kistagrenen, Trafikförvaltningen Projekt och upphandling, 2016-07-06, LS 2016-1027.

² Förnyat genomförandebeslut avseende Norra Kistagrenen, Trafikförvaltningen Investeringsprojekt, 2024-03-29, TN 2023-0681; Regionfullmäktige, § 271 Förnyat genomförandebeslut avseende Norra Kistagrenen, Protokoll, 2024-06-18.

³ Granskning av projekt Tvärbanan Norra Kistagrenen, Regionledningskontoret, 2024-10-28, RS2024-0955.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

2025-05-05

Kistagrenen, utan även till andra framtida investeringsprojekt inom Regionen. KPMG tilldelades uppdraget att genomföra en oberoende granskning av Programmet per 2024-12-10.⁶

1.3 Avgränsningar

Kistagrenen är ett komplext investeringsprojekt, som idag drivs som ett program med flertalet tillhörande delprojekt. Planerings- och produktionstid har pågått sedan 2011.

Fokus för KPMG:s uppdrag har varit att kartlägga och redogöra för hur Kistagrenen har styrts och följts upp med fokus på identifierade väsentliga händelser. Följande listade avgränsningar har gjorts inom ramen för uppdraget.

- KPMG har inte granskat utrednings- och planeringsfaserna, utan fokus har legat på att granska styrning och uppföljning av Programmet från och med initialt genomförandebeslut per 2016.
- KPMG har inte analyserat eller bedömt lämplighet av olika tekniska alternativ eller utföranden kopplade till entreprenadarbeten.
- KPMG har inte utrett eller bedömt eventuella konsekvenser för alternativa scenarion, exempelvis vad konsekvenserna blivit vid ett annat scenario än tilläggsavtalet 2023 eller om hävning av totalentreprenadskontraktet inte genomförts 2024.
- KPMG har inte analyserat eller bedömt lämplighet av det applicerade index som använts löpande i Programmet.
- KPMG har inte i detalj granskat underlag till kalkyler och prognoser för att bedöma rimlighet i kalkyler, kostnader och tidsuppskattningar.
- KPMG har inte i detalj granskat underlag till fakturor och upparbetad tid för att bedöma tillförlitlighet i upparbetad tid och kostnad.
- KPMG har inte i detalj granskat styrning och uppföljning av Programmet efter förnyat genomförandebeslut per 2024. Uppdaterade prognosdata fram till december 2024 har tagits i beaktning.
- KPMG har inte i detalj granskat samtliga ledningsplaner som Programledningen tagit fram för att beskriva arbetssätt och processer, utan endast fokuserat på de som bedömts mest relevanta för granskningen (plan för programintegration, ekonomistyrning, riskhantering, samt organisation och resurser).

1.4 Förutsättningar och begränsningar i KPMG:s uppdrag

Uppdraget är inte en revision eller utredning enligt ISA (International Standards on Auditing) och kan därmed inte jämföras med en lagstadgad revision. KPMG har emellertid använt kunskap och kompetens från revisionsarbete när det gäller tillämpning av metodik för att granska och verifiera information. Av detta följer att konklusioner kan komma att förändras, helt eller delvis, om det befintliga materialet kompletteras med nytt material som inte varit tillgängligt vid tidpunkt för uppdraget. KPMG ansvarar inte för att uppdatera innehåll eller konklusioner i denna rapport efter tidpunkten för dess avgivande.

⁶ Investeringar, Beslut om avrop från ramavtal - Avtalsområde B Ekonomiska och finansiella tjänster, Regionledningskontoret Ekonomi och finans, 2024-12-10, RS2024-0005.

2025-05-05

Resultatet av KPMG:s arbete har begränsats till konklusioner av den information i form av intervjuuppgifter och dokumentation som har varit tillgänglig, eller gjorts tillgänglig, under uppdragets gång. KPMG har varit beroende av personal hos Trafikförvaltningen och specifikt i Programmet för att förse oss med dokumentation. I rapporten har refererats till de versioner som KPMG uppfattat som, eller blivit hänvisade till, utgör de senaste eller slutgiltiga versionerna.

KPMG har strävat efter att erhålla en objektiv bild av Programmets styrning, beslutshandling och väsentliga händelser genom att ta del av uppgifter från flertalet källor och, där det varit möjligt, verifierat muntliga uppgifter mot dokumentation. Samtidigt har Programmets planerings- och produktionstid pågått under många år och tillgänglig dokumentation under Programmets tidiga skede har varit begränsad. Även tillgång till muntliga uppgifter om Programmet har varit begränsad vad avser denna period, då nyckelpersoner såsom projektledare, projektchef och sponsor har bytts ut flertalet gånger.

1.5 Metodik och dokumentation

För att uppfylla syftet med granskningen har KPMG i främsta hand tillämpat en deskriptiv utredningsmetod och rapportering. Rapporten redogör för iakttagelser enligt följande, först redogörs för regler, riktlinjer och rutiner kring beslut och återrapportering av investeringar som varit gällande under tiden för Programmet, samt hur detta har efterlevts. Därefter redogörs för Programmets kostnadsutveckling och ekonomistyrning. I kapitel fyra presenteras hur totalentreprenaden i Bfp-Hel har hanterats och de väsentliga händelser som inträffat inom delprojektet. Rapportens empiridel avslutas med kapitel fem som presenterar Programmets riskhantering. KPMG:s analys och slutsatser om hur Programmet har styrts och följts upp med avseende på identifierade väsentliga händelser redogörs för i kapitel sex, och avslutas med sammanfattande rekommendationer i kapitel sju.

Informationsinhämtning har skett genom dokumentationsinsamling och intervjuer. Huvudsakligen har representanter från programorganisationen intervjuats, men även övriga medarbetare på Trafikförvaltningen. Även tidigare anställda inom Programmet har tillfrågats för intervjuuppgifter. Officiella dokument och arbetsdokument avseende Programmet har utgjort grunden till granskningen. För refererade dokument i rapporten hänvisas till appendix. Appendix utgör inte en fullständig dokumentlista, utan sammanfattar de mest väsentliga dokument som använts som referenser i rapporten. Inom ramen för granskningen har en stor mängd dokumentation gjorts tillgänglig, omkring 3 000 dokument.

Intervjuer har genomförts för att ge grundläggande förståelse om Programmet och dess väsentliga händelser samt för att, vid behov, klargöra innehållet i dokumentation eller specifika händelser. För intervjuuppgifter har det i första hand sökts validering i skriftlig dokumentation och/eller arbetsdokument. Redogörelser från intervjuer har enbart hänvisats till i den mån de avviker från dokumentation eller tillför, förtydligar eller bekräftar information som inte framgår av dokumentation. Således har intervjuer inte redovisats i sin helhet.

1.6 Definitioner och förkortningar

I rapporten används förkortningar och begrepp som bör tydliggöras för ökad läsförståelse. I huvudsak nyttjas förkortningarna i rapporten, bortsett från första gången förkortningen används. Fastän vissa begrepp inte är formella förkortningar har granskningen valt att använda det beskrivna alternativet. Nedan sammanställs förkortningar och begrepp.

Förkortning/Begrepp	Definition
AB SL	Aktiebolaget Storstockholms Lokaltrafik
ABT06	Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten.
Bfp-Hel	Sträckan Bromma Flygplats till Helenelund som drivits som ett delprojekt
Delprojekt	Projekt inom ramen för Programmet som haft tillsatt projektledare och egen budget
GFB	Genomförandebeslut
Gülermak	Gülermak Ağır Sanayi İnşaat ve Taahhüt A Ş
ISA	International Standards on Auditing
"Juridik"	Stödfunktion inom Trafikförvaltningen, vars benämning varierat under tiden, ansvariga för att stötta med juridiska frågeställningar
KG40	Totalentreprenaden för del av spårsträckan Bromma Flygplats till Helenelund
LUF	Lagen om upphandling inom försörjningsorganisationerna
Programmet/Kistagrenen	Programmet Tvärbanan Norra Kistagrenen
PUD	Preliminärt förfrågningsunderlag
Regionen	Region Stockholm. Notera att Region Stockholm tidigare namn var Stockholms läns landsting.
Riktlinjer	Styrande dokument från Regionen
Rutiner	Trafikförvaltningens fastställda arbetssätt baserade på Regionens riktlinjer och Trafikförvaltningens dokumenterade tillämpningsanvisningar
Tillämpningsanvisningar	Styrande dokument från Trafikförvaltningen
TKI	Tid, kostnad och innehåll
"Upphandling"	Stödfunktion inom Trafikförvaltningen, vars benämning varierat under tiden, ansvariga för att stötta med upphandling
ÄTA	Ändring, tillägg och avgående arbeten

Tabell 1: Förkortningar och begrepp som brukas i rapporten

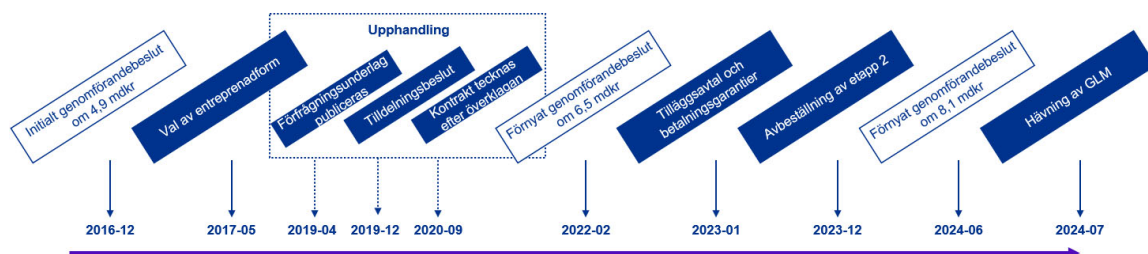
1.7 Händelseförlopp och väsentliga händelser

I detta avsnitt presenteras ett urval av väsentliga händelser som i olika utsträckning bedömts påverka utfallet av Kistagrenen. Initialt genomförandebeslut fattas av Landstingsfullmäktige per **2016-12-13** med en investeringsram om 4 937 mnkr. Betydande händelser som inträffar kort därefter är bland annat framtagande av upphandlingsstrategi vilket föregicks av val av entreprenadform för sträckan Bromma flygplats-Helenelund (Bfp-Hel). Därefter sker upphandling och kontraktstecknande i **september 2020**.

Vidare sker drastiska öknings av slutkostnadsprognos bland annat till följd av "onormala kostnadsökningar" som konsekvens av covid-19 pandemin och dess påverkan på exempelvis leverantörskedjor och prisnivåer samt ÄTA-arbeten som kräver förnyat genomförandebeslut av Regionfullmäktige i **februari 2022** om 6,5 mdkr. Avtalet om totalentreprenaden (hädanefter "KG40") som upphandlats på fastpris görs sedan om och Programmet tecknar ett tilläggsavtal om ny ersättningsform i **januari 2023**. Samtidigt tecknas även betalningsgarantier med underleverantörer som en konsekvens av att leverantörerna inte vill ingå avtal med Gülermak Ağır Sanayi İnşaat ve Taahhüt A Ş (hädanefter "Gülermak"), utan garanti att få betalt.

2025-05-05

Därefter i **oktober 2023** färdigställs ytterligare en fördjupad analys av kostnadsökningar, vilket leder till att ytterligare ett förnyat genomförandebeslut krävs. I **december 2023** väljer Programmet samtidigt att avbeställa etapp 2 av totalentreprenaden. Förnyat genomförandebeslut beslutas i Regionfullmäktige i **juni 2024** med utökad budgetram om 1,5 mdkr till totalt 8,1 mdkr. Kort efter förnyat genomförandebeslut häver Programmet totalentreprenadsavtalet med Gülermak avseende kvarvarande del på etapp 1, **juli 2024**. Ytterligare kostnadsökningar sker till följd av hävningen och stilleståndskostnader i 2024 vilket resulterar i att Programmet återigen i **december 2024** har en ackumulerad **slutkostnadsprognos** överstigande beslutad budget och eskaleringsnivå om 100 mnkr.



Figur 1: Väsentliga händelser Norra Kistagrenen 2016 – 2024

2 Beslutshantering och återrapportering av Kistagrenen

2.1 Inledande kommentar

I detta kapitel redogörs för beslutsprocessen samt den kommunikation och rapportering som förekommit fram till att nu gällande förnyat genomförandebeslut presenteras i Trafiknämnden per april 2024. Kapitlet inleds med att redogöra för de krav och förväntningar som varit gällande vad avser först beslutshantering och därefter uppföljning och återrapportering. KPMG har utgått från Regionens och Trafikförvaltningens styrande dokument och granskat huruvida Programmets beslutshantering och återrapportering har varit i linje med vid tidpunkten gällande styrning.

Informationsinsamling har utöver styrande dokument från Regionen och Trafikförvaltningen, inkluderat dokumentation som beskriver Programmets organisation, styrning och rutiner vad avser exempelvis beslutsfattande, tidsplanering, riskhantering, ekonomistyrning och rapportering, samt även intervjuer med representanter från Programmet och Trafikförvaltningen. Efterlevnad av rutiner har också följts upp med dokumenterade beslut, protokoll från väsentliga möten samt skriftliga statusrapporter. Noterbart är vidare att under Programmets planerings- och produktionstid har Landstinget bytt namn till Regionen, varpå båda begreppen förekommer i avsnitten nedan, beroende på vad instansen benämndes som vid tillfället för referensen.

2.2 Fastställda riktlinjer för investeringsbeslut i Regionen

För att uppnå en god intern styrning och kontroll samt ett gemensamt arbetssätt vad avser Regionens investeringar, har gemensamma regler och riktlinjer tagits fram. Enligt riktlinjerna utformas investeringsprocessen för att ge den politiska ledningen underlag för prioritering mellan investeringsobjekt. Landstingets investeringsprocess bygger sammantaget på en beredning där Landstingsfullmäktiges beslutade politiska huvudmål, fastställda investeringsutrymme, beslutade budget samt strategiska styrdokument utgör grunden.⁷

Regionens (Landstingets) riktlinjer för investeringar har dock förändrats under Programmets gång, varpå nedan redogörelse ämnar inkludera en beskrivning av väsentliga skillnader mellan de riktlinjer som varit gällande vid olika tidpunkter. Anledningen till att riktlinjerna har uppdaterats flertalet gånger är att Regionen har identifierat behov av att tydliggöra beslutsmandat, krav på underlag vid olika beslutstillfällen och återrapporteringen.⁸

Samtliga versioner av riktlinjerna för investeringsbeslut som existerat under Programmets gång presenteras i tabell 2 nedan. I tabellen inkluderas även det senaste förslaget till förtydliganden, vilka har initierats för att ytterligare förbättra struktur och språk samt tydliggöra styrning, främst avseende ekonomistyrning. Då detta endast avser ett förslag, så finns varken tid för "beslutad" eller "gällande", varpå "N/A" har noterats i dessa fält.⁹

⁷ Investeringsstrategi, Stockholms läns landsting, 2015-03-17, LS 1308-1033, LS 1407-0854.

⁸ Revidering av Policy och riktlinjer för god ekonomisk hushållning, Region Stockholm, 2024-10-14, RS 2023-0414.

⁹ Ibid.

Dokumentationsnamn	Beslutad	Gällande	Referens
Investeringsstrategi (Reviderad 2014)	2015-03-17	2015-2020	LS 1308-1033, LS 1407-0854
Riktlinje Investeringar	2019-11-19	2020-2021	RS 2019-0867, RS 2019-0829
Riktlinjer Investeringar	2021-10-19	2022-2023	RS 2021-0286
Policy och riktlinjer för god ekonomisk hushållning	2023-12-12	2023-idag	RS 2023-0414
Förslag till ändringar i "Policy och riktlinjer för god ekonomisk hushållning"	N/A	N/A	RS 2023-0414

Tabell 2: Samtliga versioner av Regionens riktlinjer för investeringsbeslut, samt när de beslutats och har varit aktuella

Vid initialt genomförandebeslut var *Investeringsstrategi (Reviderad 2014)* gällande, beslutad av Landstingsfullmäktige per 2015-03-17. Fortsättningsvis benämns denna som *Regionens riktlinjer för investeringsbeslut per 2015*, då det var per detta år som de faktiskt började gälla, även om det officiella dokumentationsnamnet refererar till 2014. Regionens riktlinjer för investeringsbeslut per 2015 utgår från fem faser, *behovsanalys, utredning, planering, genomförande*, samt *driftstart och uppföljning*.¹⁰ Faserna inkluderar tre kritiska beslutspunkter, *utredningsbeslut, inriktningsbeslut* och *genomförandebeslut*, där samtliga beslut innefattar krav på specifika beslutsunderlag som ska existera för att ett beslut ska kunna fattas. Bland annat behöver behov, mål och utredningsbudget definieras, medan ett *inriktningsbeslut* ställer krav på ytterligare detaljering i form av exempelvis översiktlig investeringskalkyl, nyttobedömning och tidplan för genomförande.

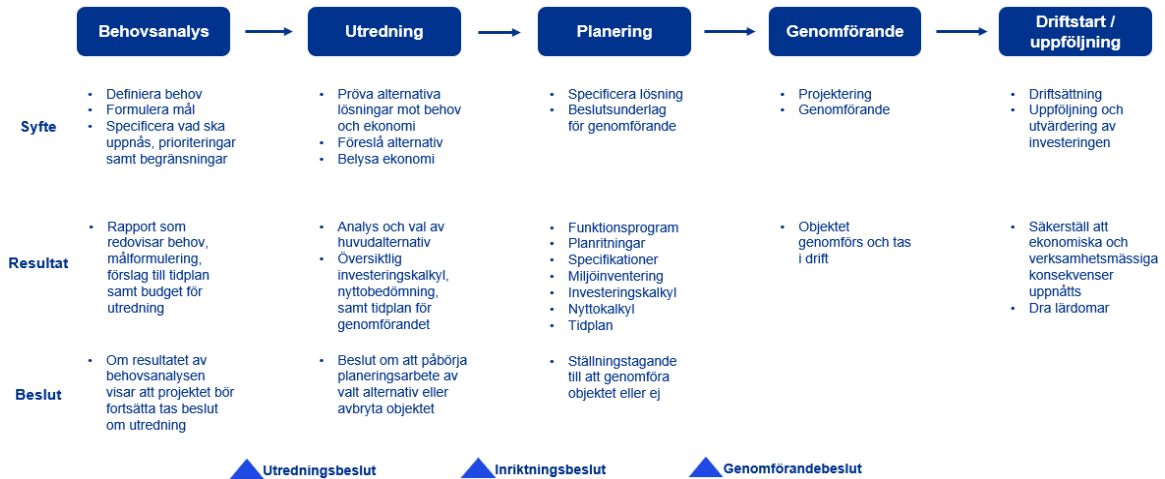
Innan ett faktiskt *genomförandebeslut* kan fattas, behöver investeringen vidare specificeras, vilket bland annat inkluderar underlag som planritningar, specifikationer, miljöinventering, investeringskalkyl och analys av driftkostnadernas konsekvenser, nyttokalkyl, tidplan samt systemhandling. Riktlinjerna för investeringsbeslut per 2015 beskriver däremot inte mer utförligt än så vad ovan underlag faktiskt innebär i detalj.¹¹ Grundläggande för Regionens riktlinjer för investeringsbeslut per 2015 har varit att Landstingsfullmäktige agerar som ytterst beslutsfattande organ, och ansvarar därmed för beslutsfattande. Samtidigt har Landstingsstyrelsen mandat att godkänna enskilda investeringsobjekt inom beslutat investeringsutrymme. Däremot framgår inte av riktlinjerna en tydlig beloppsgräns kring vilken instans som har mandat att fatta beslut om vilken typ av investering. Ovan beskrivna riktlinjer och investeringsprocess illustreras i figur 1 nedan.¹²

¹⁰ Investeringsstrategi, 2015-03-17, Stockholms läns landsting, LS 1308-1033, LS 1407-0854.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

2025-05-05

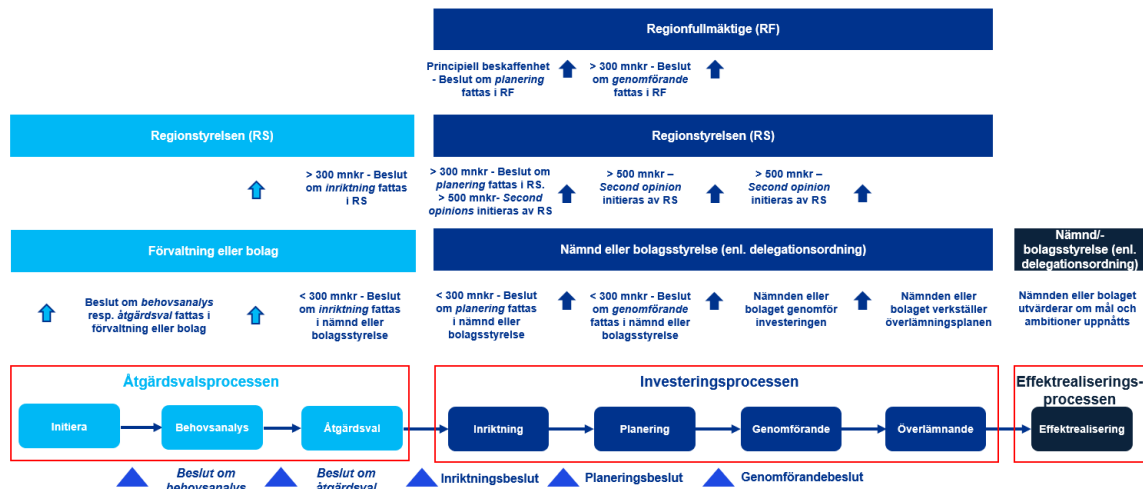


Figur 2: Regionens riktlinjer för investeringsbeslut per 2015

Regionens riktlinjer för investeringsbeslut har förnyats under Programmet gång, där riktlinjer har uppdaterats per 2020, 2021 samt 2023. Vid uppdatering av riktlinjer per 2020 noteras betydande skillnader, illustrerat i figur 3 nedan. Bland annat har investeringsprocessen utvecklats och riktlinjerna utgår i stället från åtta faser som delas in i tre delprocesser, *åtgärdsvalsprocessen*, *investeringsprocessen* och *effektrealiseringsprocessen*. Vidare noteras förtydligande avseende vilken instans som får fatta beslut beroende på belopp och typ av investering. Bland annat framgår att för investeringsobjekt överstigande 300 mnkr, fattas beslut om att inleda fasen *inriktning* och *planering* av Regionstyrelsen, medan beslut om att inleda fasen *genomförande* fattas av Regionfullmäktige. Därtill förtydligas även hur avvikelser gentemot beslutad tid, kostnad och omfattning ska hanteras, något som inte berörs alls i riktlinjerna gällande från 2015:¹³

- Förnyat genomförandebeslut ska fattas när investeringen förändras väsentligt mot fattat genomförandebeslut i omfattning, tid, eller avviker från beslutad budget med det lägsta av antingen 15% eller 300 mnkr.
- Regionfullmäktige beslutar om förnyat genomförandebeslut vid investeringsprojekt överstigande en investeringsutgift om 300 mnkr.

¹³ Region Stockholms riktlinjer för investeringar, Region Stockholm, 2020-01-01, LS 2019-0867, LS 2019-0829.



Figur 3: Regionens riktlinjer för investeringsbeslut per 2020

Efterföljande uppdateringar som görs mellan 2020-2021, samt mellan 2021-2023, avser förändringar kring uppdaterade beloppsnivåer som instanser har mandat att fatta beslut inom, samt gränsvärden för när avvikelser ska eskaleras. Från och med 2023 ska beslut om inriktning och planering fattas av Regionstyrelsen, medan beslut om genomförande av projekt överstigande 100 mnkr fattas av Regionfullmäktige. Därtill ska fördyringar överstigande det lägsta av antingen 15% av budget eller 100 mnkr eskaleras. Med andra ord har gränsvärdet om 300 mnkr ersatts med 100 mnkr för riktlinjerna för 2024 och framåt.¹⁴

2.2.1 Beslutsprocess för Programmet

Avseende Kistagrenens beslutsprocess, så efterföljdes förstudie och föreslagen sträckning (augusti 2011) av ett första förslag till genomförande per mars 2014 om 5 546 mnkr. Förslaget återremitterades dock efter genomförd andrapartsgranskning, i vilken det konkluderades att det förekom brister i beslutsunderlagen så att det gick att ifrågasätta om de uppfyllde Regionens då gällande riktlinjer för investeringsbeslut. Det gick inte heller att utesluta att det fanns besparingsmöjligheter sett till de av fullmäktige beslutade projektmålen. Trafiknämnden beslutade per april 2014 därmed om fortsatt programstudie för att utreda kostnadseffektiviseringar och ta fram ett mer tillfredsställande underlag. Detta arbete mynnade då ut i ett genomförandebeslut i Landstingsfullmäktige per december 2016 om 4 937 mnkr.

Vid tidpunkten för förslag om genomförandebeslut per mars 2014 så gällde inte ovan nämnda Regionens riktlinjer för investeringsbeslut per 2015. Därtill ansågs tidpunkten för genomförandebeslut för projektering (juni 2015) ligga för tätt inpå tidpunkten då Regionens riktlinjer för investeringsbeslut per 2015 trädde i kraft (mars 2015) varpå nya beslut bedömdes behöva fattas. Därmed upphävs förslag till genomförandebeslut för projektering, och ett förnyat inriktningsbeslut¹⁵ fattas i dess ställe, innan slutgiltigt genomförandebeslut fattas av Trafiknämnden per augusti 2016, och slutligen av Landstingsfullmäktige i

¹⁴ Policy och riktlinjer, God ekonomisk hushållning, Region Stockholm, 2023-12-12, RS 2023-0414.

¹⁵ Tvärbara Norr Kistagrenen, förnyat inriktningsbeslut, Trafikförvaltningen, 2015-10-13, SL 2015-0439.

2025-05-05

december samma år. Kistagrenens beslutsprocess inklusive de två förnyade genomförandebesluten per 2021 respektive 2024 illustreras i tabell 3 nedan.

Beslut	Tidpunkt för beslut		Est. färdigställandetid	Budget (mnkr)
	Trafiknämnden	Regionfullmäktige (Regionstyrelsen)		
Beslut om förstudie och förslag till sträckning	2011-08-30	N/A	N/A	N/A
Beslutsförslag genomförandebeslut	2014-02-24	2014-03-11	2021	5 546
Verkställighetsbeslut för andrapartsgranskning	2014-03-24	N/A	N/A	N/A
Beslut om fortsatt programstudie	2014-04-29	N/A	N/A	N/A
Genomförandebeslut för projektering	2015-06-02	N/A	2021	183
Förnyat inriktningsbeslut	2015-10-13	2016-06-21 (Regionstyrelsen)	2021	253
Genomförandebeslut	2016-08-23	2016-12-13	2021, 2023	4 937
Förnyat genomförandebeslut	2021-10-19	2022-02-22	2025	6 546
Förnyat genomförandebeslut	2024-04-22	2024-06-18	2026	8 073

Tabell 3: Sammanställning av Kistagrenens beslutsprocess

Vid förnyade genomförandebeslut per 2021 och 2024 är Regionens riktlinjer för investeringsbeslut per 2021¹⁶ respektive 2023¹⁷ gällande. Detta innebär att om ett investeringsobjekts kostnadsökning överstiger det lägsta av antingen 15% eller beloppsgränsen om 300 mnkr (2021) respektive 100 mnkr (2023) så ska Regionfullmäktige fatta beslut om förnyat genomförandebeslut. Tabell 3 ovan illustrerar att samtliga beslut fattats av Regionstyrelsen eller av fullmäktige (Landstingsfullmäktige före namnbytet till Regionfullmäktige) i linje med gällande riktlinjer från Regionen.¹⁸ En mer utförlig redogörelse för de bakomliggande orsakerna till varför två förnyade genomförandebeslut (2021 respektive 2024) fattas under genomförandetiden för Programmet beskrivs i avsnitt 2.3.1 nedan.

Sammanställningen av beslutsprocessen visar att initialt genomförandebeslut (2016-08-23) beslutas av Trafiknämnden redan tio månader efter förnyat inriktningsbeslut (2015-10-13), som ska omfatta detaljplanarbete, system- och detaljprojektering, planerings- och kalkylarbete, samt avtalsförhandlingar. Att dessa beslut fattas så pass tätt inpå varandra, är något som i viss mån har ifrågasatts av muntliga intervjuuppgifter inom nuvarande programorganisation. Det har däremot inte varit möjligt att erhålla någon kommentar från programmedlemmar som faktiskt var med under tiden då dessa beslut fattades. Inte heller underlag till besluten informerar läsaren om varför detta har varit fallet.

¹⁶ Region Stockholms riktlinjer för investeringar, Region Stockholm, 2021, RS 2021-0286.

¹⁷ Policy och riktlinjer för god ekonomisk hushållning, Region Stockholm, 2023, RS 2023-04-14.

¹⁸ Investeringsstrategi, 2015-03-17, Stockholms läns landsting, LS 1308-1033, LS 1407-0854; Region Stockholms riktlinjer för investeringar, 2021, RS 2021-0286; Policy och riktlinjer för god ekonomisk hushållning, Region Stockholm, 2023, RS 2023-04-14.

2025-05-05

Enligt muntliga intervjuuppgifter var Programmets initiala genomförandebeslut (2016-08-23) forcerat med bristfälliga beslutsunderlag. Bland annat beskrivs att systemhandlingen för hela sträckan inte var färdigställd inför beslutet, samt att denna fick göras om för flertalet delsträckor, vilket även går att utläsa från det underlag som bilagts genomförandebeslutet per 2016.¹⁹ Detta innebär att den projektbudget som upprättats i planeringsfasen inte är baserad på en kalkylering av en fullständig systemhandling och ger således inte en rättvisande bild av uppskattad slutkostnad.

Vidare beskrivs av muntliga intervjuuppgifter att arbetet med detaljplaner var påbörjat vid initialt genomförandebeslut men att tidplanen med två trafikstarter 2021 respektive 2023 förutsatte att detaljplanerna vann laga kraft enligt plan. I protokollsanteckningar från Trafikförvaltningens investeringsråd, beskrivs per november 2020 att endast åtta utav totalt elva detaljplaner har vunnit laga kraft.²⁰ Enligt muntliga uppgifter blev samtliga detaljplaner försenade i förhållande till tidplan enligt initialt genomförandebeslut (2016-08-23). Därtill beskrivs budget i initialt genomförandebeslut ha varit 'ofördelad' och inte allokerad per delprojekt, utan snarare som en klumpsumma, vilket, enligt muntliga intervjuuppgifter, har bidragit till en försvårad uppföljning av ekonomi. Det framgår även att ett genomförandebetal avtal med relevanta kommuner samt med Swedavia saknades vid beslutet. Sammantaget belyser muntliga intervjuuppgifter att bristfälliga underlag vid initialt genomförandebeslut har haft konsekvenser på tid och kostnad, främst hänförligt till utdragna processer. Till sist beskrivs även att Regionens riktlinjer för investeringsbeslut per 2015 avseende när en fas är att likställa med klar och redo för nytt beslut, varit otydliga vid tidpunkten för initialt genomförandebeslut. Hänförligt till detta beskrivs även att med dagens riktlinjer för investeringsbeslut (2023) hade sannolikt inte ett genomförandebeslut kunnat fattas utifrån de underlag som låg till grund för initialt genomförandebeslut per 2016.

2.3 Fastställda riktlinjer och rutiner för styrning, uppföljning & återrapportering

Initialt genomförandebeslut per 2016²¹ samt reviderade genomförandebeslut per 2021²² respektive 2024²³, ger Trafikförvaltningen och dess förvaltningschef, mandat att genomföra Programmet enligt beslutad investeringsbudget samt att teckna erforderliga avtal. Förvaltningschefens ansvar är att följa upp Programmet och informera nämnd om dess beslut krävs för att hantera risker för att målen inte nås eller budget inte hålls.²⁴ Förvaltningschefen har till sin hjälp olika funktioner med delegerade beslutsmandat och ansvar för att hantera styrning, uppföljning och återrapportering. Se figur 4 nedan för översikt av hur kommunikations- och rapporteringsvägar inom Kistagrenen är stipulerade. I denna visualiseras direkt linjeansvar med hela linjer, medan streckade linjer innebär att det förekommer formell kommunikation och rapportering om Programmet mellan instanserna. Figuren visar vidare hur programorganisationen sett ut under genomförandefasen, med undantag för Trafikförvaltningens investeringsråd som tillkom under 2019.

¹⁹ Genomförandebeslut avseende Tvärbanan Kistagrenen, Trafikförvaltningen, 2016-08-23, SL 2014-0439.

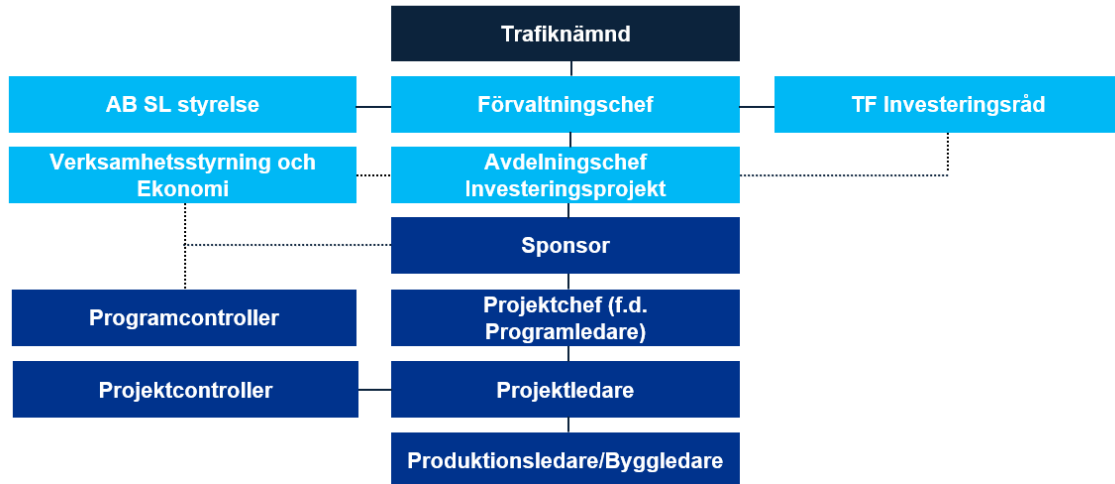
²⁰ Protokoll, minnesanteckningar investeringsråd, 2020-11-30, ärende 1987859, Trafikförvaltningen.

²¹ Genomförandebeslut avseende Tvärbanan Kistagrenen, Trafikförvaltningen, 2016-08-23, SL 2014-0439,

²² Förnyat genomförandebeslut Tvärbanan Kistagrenen, Region Stockholm, 2021-10-19, SL 2014-2882,

²³ Förnyat genomförandebeslut Tvärbanan Kistagrenen, Region Stockholm, 2024-04-22, TN 2023-0681,

²⁴ Arbetsordning, Trafikförvaltningen, 2020-01-20, TN-S-477387.



Figur 4: Kritiska funktioners och rollers kommunikations- och rapporteringsvägar inom Kistagrenens genomförandefas

Utöver Regionens riktlinjer för investeringsbeslut, har Regionen riktlinjer vad avser internkontroll i regionens förvaltningar och tillika investeringsprojekt. Riktlinjerna för internkontroll syftar till att ändamålsenlig, kostnadseffektiv och säker verksamhet uppnås, att ekonomisk och finansiell rapportering och information är tillförlitlig samt att tillämpliga lagar och föreskrifter efterlevs. Riktlinjerna hänvisar till att interna kontrollen ska utgå från COSO ramverket för intern styrning och kontroll.²⁵

Vidare har Trafikförvaltningen sedan 2015 utvecklat en projekt- och programhandbok²⁶, vilken har uppdaterats i årliga upplagor, och som övergripande beskriver hur Trafikförvaltningen ska styra, följa upp och återrapportera investeringsprojekt. Projekt- och programhandboken stipulerar att Regionens beslutade investeringsprojekt styrs utifrån vid tidpunkten gällande riktlinjer för investeringsbeslut, där syftet är att säkerställa att investeringar prioriteras och genomförs på ett konsekvent och effektivt sätt. För att investeringsbeslut ska kunna fattas i Trafiknämnd, Regionstyrelse eller Regionfullmäktige behövs ett tjänsteutlåtande som underlag. Sådana underlag ska tas fram för beslut om utredning, inriktning och genomförande, men även när en avvikelse mot tid, kostnad eller innehåll (hädanefter "TKI") inträffar. Vid sådana avvikelser behövs ett förnyat beslut om att justera Programmet ramar fattas, exempelvis att tillföra ytterligare investeringsmedel.²⁷

Projekt- och programhandboken beskriver vidare roller och ansvar inom Programmet (mörkblått område i figur 4 ovan), men även inom Trafikförvaltningen (ljusblått område) samt Trafiknämnden (svart område). Projekt- och programhandboken anger även att inom Programmet har sponsorn det övergripande helhetsansvaret samt agerar ombud för kontrakt genom programfaserna. Därtill ska sponsorn fatta styrningsbeslut, vilket inkluderar att utse en styrgrupp om en sådan bedöms nödvändig. Projektchefen (tidigare benämnd programledare) leder Programmet mot dess mål avseende omfattning, tid, kostnad och kvalitet, samt tar fram en organisationsplan med stöd av programcontroller, vilket

²⁵ Policy för internkontroll, Stockholms läns landsting, 2013; Riktlinje intern kontroll, Region Stockholm, (2019-2024), RS 2019-0866, RS 2019-0829, 2024-0510, RS 2022-0326

²⁶ Projekt- och programhandboken, Trafikförvaltningen, 2015-11-26, SL-S-605317.

²⁷ Projekt- och programhandboken, Trafikförvaltningen, 2020-07-09, SL-S-605317.

2025-05-05

inkluderar att identifiera ytterligare nödvändiga resurser och att arbeta fram tillhörande uppdragsbeskrivningar.²⁸

Under projektchefen verkar sedan enskilda projektledare för respektive delprojekt, vilka med hjälp av projektcontrollers, ansvarar för att planera, upphandla, genomföra och överlämna statusrapporter inom sina respektive delprojekt. Vidare beskrivs att projektchef (programnivå) samt projektledare (delprojektsnivå) ansvarar för att faserna i vald genomförandeform följs, samt att aktiviteter och leveranser genomförs, avslutas och följs upp.²⁹

Inom Trafikförvaltningen så ansvarar avdelningschef för investeringsprojekt för att planera, leda och följa upp avdelningens verksamhet och ekonomi på ett sådant sätt att verksamhetens uppsatta mål nås och väsentliga risker hanteras. Funktionen Verksamhetsstyrning och ekonomi ansvarar för att leda Trafikförvaltningens ekonomi- och verksamhetsstyrning, vilket inkluderar ett ansvar över den formella rapporteringen utifrån legala krav som ställs inom skatt, redovisning och finansiell rapportering. Därtill har funktionen ett övergripande ansvar för en ändamålsenlig verksamhetsstyrning³⁰. AB SL:s styrelse ansvarar i sin tur för att bolaget drivs så att verksamhetens mål uppnås, att intern styrning och kontroll är ändamålsenligt utformad och väl fungerande, att ett kontinuerligt förbättringsarbete bedrivs samt att en aktiv dialog förs med ägaren om verksamhetens utveckling.³¹

Trafikförvaltningens investeringsråd ska vidare agera rådgivande och beredande i frågor som rör framdrift av investeringsarbete, samt följer löpande upp investeringsprojekt. Inom investeringsrådet har förvaltningschefen även ett ansvar att presentera relevant information avseende investeringsprojekt till Trafiknämnden. Trafiknämnden ska sedan prioritera och fatta beslut utefter vad som rapporteras om specificerade investeringsobjekt.³²

Funktionen Verksamhetsstyrning och ekonomi samt Trafikförvaltningens investeringsråd agerar även som stödfunktioner till Programmet, se figur 4 ovan för illustration. För Verksamhetsstyrning och ekonomi innebär det främst stöd i förhållande till ändamålsenlig verksamhetsstyrning medan Trafikförvaltningens investeringsråd ska säkerställa att beslut tas vidare till Trafiknämnd, Regionstyrelse och Regionfullmäktige enligt riktlinjerna för investeringsbeslut. Detta föranleder en viss typ av uppföljning och återrapporteringsstruktur. I tillämpningsanvisningarna för uppföljning- och återrapporteringskrav³³ så beskrivs att löpande statusrapportering är obligatorisk och ska ske i avsedda verktyg, mallar och rutiner för statusrapportering.

Under Programmets genomförandetid har modellen för verksamhetsstyrning utvecklats på Trafikförvaltningen³⁴, vilket inkluderar tydligare formuleringar av hur uppföljning och återrapportering ska ske. Dels ska månatlig statusrapportering ske inom Programmet, som sedan går via sponsor till avdelningschef för investeringsprojekt och vidare till förvaltningschef. Detta inkluderar även rapportering till Trafikförvaltningens investeringsråd. Dels sker även sammanställning av Programmets status och ackumulerade utfall genom

²⁸ Plan för organisation och resurser inom Tvärbanan Kistagrenen, Region Stockholm, 2024-01-15, TN 2023-0681.

²⁹ ibid.

³⁰ Verksamhetsstyrning är det samlande begreppet för planering, uppföljning, rapportering och analys av trafikförvaltningens verksamhet med syfte att säkerställa att verksamheten effektivt styr mot de mål som fastställts av regionfullmäktige, trafiknämnden och förvaltningschefen

³¹ Ägarpolicy och bolagsstyrningsprinciper, Region Stockholm, RS 2020-0469, RS 2020-0742.

³² Arbetsordning, Trafikförvaltningen, 2020-01-20, TN-S-477387.

³³ Projekt- och programhandboken, Trafikförvaltningen, 2020-07-09, SL-S-605317.

³⁴ Trafikförvaltningens övergripande modell för verksamhetsstyrning, Region Stockholm, PPT.

2025-05-05

funktionen Verksamhetsstyrning och ekonomis formella rapportering till Trafiknämnden per tertiäl, delår och helår.³⁵ Därtill sker även sammanställning till Regionledningskontorets investeringsråd. Regionledningskontorets investeringsråd är en rådgivande och beredande funktion som samordnar Regionens verksamheter och dess största investeringar. Instansen erhåller löpande uppdateringar av Regionens mest aktuella investeringsprojekt, där respektive aktuellt ekonomiskt läge sammanställs av chefen för Verksamhetsstyrning och ekonomi.³⁶

Sammantaget illustreras struktur för Programmets statusrapportering samt tertiäl-, delårs- och helårsrapporteringen via Verksamhetsstyrning och ekonomi i tabell 4 nedan. Observera att tabellen enbart inkluderar den dokumentation och information som KPMG har tagit del av under granskningen, varpå KPMG inte kan säkerställa att den beskriver en fullständig bild av rapporteringsflödet.

Rapport	Starttid	Frekvens	Avsändare	Mottagare	Innehåll
Delprojektsrapportering	2019-09	Månatligen	Projektledare	Projektchef	TKI samt slutkostnadsprognos (samt bakomliggande underlag)
Programstatusrapportering	2019-09	Månatligen	Projektchef	Sponsor	TKI samt slutkostnadsprognos (samt bakomliggande underlag)
Programstatusrapportering	2019-09	Månatligen	Sponsor	Avdelningschef Investeringsprojekt	TKI samt slutkostnadsprognos (enbart förstasida)
Programstatusrapportering	2019-09	4 ggr per år	Avdelningschef Investeringsprojekt	Förvaltningschef	TKI samt slutkostnadsprognos (enbart förstasida)
Investeringsrådsrapportering (TF)	2019-12	Vid behov initialt, 4 ggr/år sedan 2022	Sponsor / Avdelningschef Investeringsprojekt	Trafikförvaltningens investeringsråd	Programstatusrapportering samt särskilda ärenden
Verksamhetsrapportering	2019-04	Per tertiäl, delår och helår	Förvaltningschef	Trafiknämnden samt Regionledningskontoret	Slutkostnadsprognos
Rapportering till RLK:s investeringsråd	2023-09	Vid behov	Förvaltningschef	Regionledningskontorets investeringsråd	TKI

Tabell 4: Samtliga typer av statusrapportering inom Kistagrenen, Trafikförvaltningen och Regionen

KPMG noterar under granskningen att Programmets statusrapportering inkluderar månatlig uppföljning av TKI samt slutkostnadsprognos, men innehåller även en presentation av väsentliga risker. Bifogat finns även efterföljande sidor med förklarande underlag till det som beskrivs på förstasidan i rapporteringen. Dessa innehåller mer djupgående kalkyler bakom slutkostnadsprognos, men även tidplan för genomförande, dess kritiska linje, samt riskrelaterade underlag. Att detta innehåll finns med stipuleras inte av någon riktlinje, utan har, enligt intervjuuppgifter, bilagts av Programmet för ökad transparens.

Rapporteringen fastställs genom att respektive delprojektledare rapporterar status för sitt delprojekt till projektchef som tillsammans med programcontroller aggregerar Programmets månatliga statusrapport till sponsor.³⁷ Sponsor ska sedan rapportera statusrapporteringar av TKI och slutkostnadsprognos till avdelningschef för investeringsprojekt, som rapporterar vidare till förvaltningschef fyra gånger per år. I denna rapportering presenteras

³⁵ Trafikförvaltningens övergripande modell för verksamhetsstyrning, Region Stockholm, PPT.

³⁶ Investeringsrådet, Ansvar och investeringsstyrning 2024, Region Stockholm, 2025-03-21, PPT.

³⁷ Projekt- och programhandboken, Trafikförvaltningen, 2020-07-09, SL-S-605317.

2025-05-05

dock enbart förstasidan, vilket inkluderar en "dashboard" av TKI och slutkostnadsprognos, men inte de bakomliggande sidorna. Därtill presenteras särskilda ärenden av sponsor och avdelningschef för investeringsprojekt till Trafikförvaltningens investeringsråd, vid behov.

Avseende verksamhetsrapporteringen så ska förvaltningschef rapportera slutkostnadsprognos per tertial, delår och helår till Trafiknämnden. Vidare rapporterar förvaltningschefen TKI till Regionledningskontorets investeringsråd. Noterbart är att de rapporter som presenterats för Regionledningskontorets investeringsråd inte har innehållit någon bedömning av slutkostnadsprognos. Istället har beslutad budget enbart jämförts med vid tidpunkten aktuell upparbetad kostnad.

Statusrapporterna inom Programmet består av en "dashboard", där aktuell slutkostnadsprognos presenteras tillsammans med TKI i form av trafikljus, i kategorierna grön, gul eller röd. På förstasidan biläggs även anvisningar för vad de olika färgerna innebär för trafikljusrapporteringen och vilka påföljder som ska tas när de rapporteras, se tabell 5 nedan.³⁸ Muntliga intervjuuppgifter beskriver emellertid att definitionerna av trafikljusrapporteringens anvisningar inte konkretiserats mer än så som de är formulerade i tabellen, varpå de har varit svåra att tolka. Därtill beskrivs att det således har varit svårt för programmedlemmar att veta exakt vad för åtgärd som ska fattas när respektive färg rapporteras, varpå det resulterat i individuella bedömningar i respektive fall vad varje påföljd innebär i praktiken.

Färgkod	Definition i trafikljusrapportering
Grön	Rapporterad TKI ligger i linje med, alternativt bättre till än, gällande beslut.
Gul	Avvikelse mot beslut, vidtag åtgärd för att hantera avvikelse.
Röd	Betydande avvikelse mot beslut, där effektiva åtgärder måste sättas in direkt.

Tabell 5: Sammanställning av anvisningar för TKI-rapportering av trafikljus

2.3.1 Programmets efterlevnad av styrning, uppföljning och återrapportering

Programorganisationen inklusive aktuella delprojekt har förändrats under Programmets planerings- och produktionstid, som pågått i över tio år. I programbeställningen från 2015 omnämns rollerna sponsor och programledare, men ingen övrig programorganisation.³⁹ Den första organisationskarta som finns tillgänglig för Programmet är daterad först per oktober 2018, och har sedan utvecklats fram till 2024.⁴⁰ Under 2018 noteras vidare ett första byte av programledare ske. Både programledare, numera rollen projektchef, och sponsor har därefter bytts ut flertalet gånger under Programmets genomförande. Se tabell 6 nedan för översikt över kritiska rollförändringar under Programmets genomförandefas.

³⁸ Dashboard PPT, Statusrapport Kistagrenen, 10016, P9 utfall 2019. Trafikförvaltningen.

³⁹ Programbeställning, Trafikförvaltningen Projekt och upphandling Programsektionen, 2015-06-24.

⁴⁰ Tvärbanan Kista & Solnagrenen Organisationsplan, Trafikförvaltningen, 2018.

Roll	Period
Sponsor / Projektdirektör (7 stycken)	– 2020-10
	2020-10 – 2023-01
	2023-01 – 2023-04
	2023-04 – 2023-06
	2023-06 – 2023-11
	2023-11 – 2024-04
	2024-04 –
Programledare (5 stycken)	– 2018-09
	2018-09 – 2019-02
	2019-03 – 2020-12
	2021-01 – 2021-09
	2021-10 – 2023-10
Projektschef (1 stycken)	2023-06 –
Projektledare KG40, totalentreprenaden (3 stycken)	2019 – 2024-03
	2024-04 – 2024-06
	2024-06 –
Stabsansvarig (2 stycken)	– 2022-03
	2022-04 –

Tabell 6: Översikt över kritiska rollförändringar inom programorganisationen under genomförandefasen

Muntliga intervjuuppgifter har vidare belyst att programledaren som var med och drev igenom upphandlingsstrategi och entreprenadform under 2017 och 2018 slutade vid en kritisk tidpunkt, då såväl upphandling som framtagande av förfrågningsunderlag skulle initieras. KPMG noterar även att Programmetts sponsor ersätts vid tidpunkten för när det första kontraktet med Gülermak tecknades i september 2020. Sammantaget noteras att mellan oktober 2020 och april 2024 så har sponsor bytts ut sex gånger, varav fyra byten skedde under 2023. Därtill har mellan september 2018 och oktober 2023 programledaren bytts ut fyra gånger, varav två innehavt rollen i mindre än ett år. Även i rollen som projektledare för totalentreprenaden finns individer som jobbat en påtagligt kort period.

Muntliga intervjuuppgifter beskriver dock inte att samtliga byten av roller i tabell 6 ovan har medfört brister i programorganisationen, utan belyser snarare att det på ett övergripande plan förekommit stora rotationer på kritiska roller. I samband med detta beskrivs även att Programmet har använt sig av en stor mängd konsulter under genomförandetiden, vilka alltså inte varit anställda av Trafikförvaltningen. Rotationer på kritiska roller beskrivs tillsammans med den stora mängden konsulter dels ha påverkat kulturen inom Programmet, och dels lett till en kontinuitetsbrist, vilka tillsammans, sammantaget, beskrivs ha lett till en i viss mån bristfällig programstruktur och överlämningsprocess mellan roller.

Sedan 2018 sammanställer Trafikförvaltningen sitt arbete med risk och internkontroll i *Plan för intern kontroll* (tidigare del av årsrapporten). Det strukturerade och systematiska arbetet med intern styrning och kontroll har för vart år utvecklats men noterbart är att risker kopplade till investeringsstyrning omnämns i årssammanställningarna vart år med planerade åtgärder. Exempelvis noterades risk att effektmål avseende tid, kostnad och ekonomi inte uppnås 2018 och 2019, med åtgärder såsom att förbättra månadsrapporteringen från

2025-05-05

projekt till sponsor. Även risk för överskridna beslutade ramar på grund av överprövningar, nya lagkrav, eller att tidiga kalkyler inte tar tillräcklig hänsyn till den osäkerhet som föreligger omnämns, där det större förbättringsarbetet vad avser Regionens investeringsstyrning anges som åtgärd (se avsnitt 2.2 för detaljer om ändringarna).⁴¹

Vad avser kommunikation och information om gällande styrdokument omnämns årligen intranätet vara samlingsytan och att kunskap om dokument är etablerad i organisationen. Samtidigt konstateras det i 2023 och 2024 års årsuppföljningar att det föreligger behov av att stärka kunskap, kännedom om och efterlevnad av styrdokument.⁴²

Vad avser Programmets efterlevnad av projekt- och programhandbokens principer om styrning och uppföljning, så har programorganisationen tagit fram 16 "planer" som avser beskriva programmets arbetssätt inom definierade områden. Samtliga 16 planer är daterade från 2018 eller senare, varpå Programmet noteras inte ha haft några tydliga, dokumenterade anvisningar avseende arbetssätt och processer vid initialt genomförandebeslut per 2016. Det noteras även att flertalet av planerna inte har uppdaterats sedan uppförande, vilket illustreras i tabell 7 nedan.

Typ av plan	Uppkomst	Uppdatering	Innehåll
Plan för programintegration	2019	N/A	Hur processer förenas, integreras och kombineras, inklusive hur integrerad ändringshantering fungerar.
Plan för omfattningsstyrning	2019	N/A	Hur produkt- och programomfattningen definieras, struktureras, ändringshanteras och upprätthålls.
Plan för tidstyrning	2022	N/A	Hur planering, uppföljning och styrning av tider görs för att säkerställa att Programmet genomförs i tid.
Plan för ekonomistyrning	2019	N/A	Hur budgetering, prognos, uppföljning och avvikelseanalys ska göras, inklusive rutiner, ansvar och beslut.
Plan för riskhantering	2018	2024	Hur systematik och omfattning av Programmets riskhantering är uppbyggt.
Plan för organisation och resurser	2019	2024	Hur organisationen är sammansatt, inklusive samverkan, beslutsnivåer, personalförhållanden och utrustning.
Plan för anskaffning	2019	N/A	Hur upphandling, leveransbevakning, kontraktshantering och avrop inom Programmet ska hanteras.
Plan för kommunikation	2019	N/A	Hur programintern och programextern kommunikation genomförs.
Plan för säkerhetsstyrning	2018	2020	Hur strategin gällande Programmets säkerhetsarbete och aktiviteter ska bedrivas av Säkerhetssamordnaren.
Plan för miljöstyrning	2024	N/A	Hur Trafikförvaltningen uppfyller sitt ansvar som verksamhetsutövare och att riktlinjer inom Programmet följs.
Plan för arbetsmiljö	2019	N/A	Hur arbetsmiljöarbetet, organisation, ansvar och mål ska bedrivas och följas upp inom Programmet.
Plan för styrning av sociala hållbarhetsfrågor	2019	2024	Hur Programmet säkerställer ett arbetssätt som leder till en socialt hållbar utveckling.
Plan för kvalitetsledning	2019	N/A	Hur Programmet ska arbeta för att uppfylla dess kvalitetsmål.
Plan för dokumentstyrning samt IT och CAD	2024	N/A	Hur Programmet säkerställer att rätt dokumentation finns tillgänglig samt kvalitetssäkras inom Programmet.
Plan för avtals-, tillstånds- och planprocessen	2019	2024	Hur Programmet säkerställer att tillstånd för byggnation finns framtaget samt hur de avtal som krävs tas fram.
Plan för överlämning	2019	2024	Hur Programmet arbetar för att uppfylla mål med överlämning av leverabler till förvaltningsorganisationer.

Tabell 7: Sammanställning av Programmets 16 planer för intern styrning och kontroll

⁴¹ Plan för internkontroll 2018 årsuppföljning, Trafiknämnd/Trafikförvaltningen; Plan för internkontroll 2019 årsuppföljning, Trafiknämnden/Trafikförvaltningen, RS 2019-0242

⁴² Plan för internkontroll 2019 årsuppföljning, Trafiknämnden/Trafikförvaltningen, RS 2019-0242; Plan för internkontroll 2023 årsuppföljning, Trafiknämnden/Trafikförvaltningen, RS 2024-0727; Plan för internkontroll 2024 årsuppföljning, Trafiknämnden/Trafikförvaltningen, RS 2024-0727

2025-05-05

Gemensamt för samtliga planer är att de fungerar som styrverktyg för att säkerställa att Trafikförvaltningens rutiner avseende styrning, uppföljning och återrapportering efterlevs. Muntliga intervjuuppgifter beskriver emellertid att både Programmet och Trafikförvaltningen har brister i sina formella kontrollrutiner för att följa upp och säkerställa att beslutade regler, riktlinjer och rutiner faktiskt efterlevs. Det enda som beskrivs finnas är "tollgates", vilka fungerar som checklistor för att säkerställa framdrift enligt investeringsprocessen, men som genomgående inte bedömts vara tillräckliga. Vidare uppfattar KPMG, baserat på muntliga uppgifter, att Trafikförvaltningens medarbetare och chefer inom Programmet sätter stor tilltro till medarbetarens ansvar att dels hålla sig uppdaterad om gällande regler, riktlinjer och rutiner, dels göra korrekta bedömningar vad avser prognostisering, risk och tid.

Vad gäller Programmet efterlevnad av rutiner för återrapportering så noteras att tillämpningsanvisningarna utvecklats under Programmet gång, både projekt- och programhandboken har reviderats i flera upplagor, även Verksamhetsstyrning och ekonomi har arbetat fram och uppdaterat tydligare tillämpningsanvisningar för Programmet statusrapportering och verksamhetsrapporteringen. Initiala anvisningar i program- och projekthandbok slår fast att statusrapportering är en obligatorisk aktivitet som ska ske månadsvis eller enligt överenskommelse med sponsor. Uppföljningen genomförs på tid, kvalitet och ekonomi, samt så hänvisas till en word-mall som underlag⁴³. Under 2022 utvecklas instruktioner till den "dashboard" som presenterar en sida om Programmet TKI och slutkostnadsprognos och som ersätter word-mallen⁴⁴.

KPMG har mottagit programstatusrapporter från september 2019 till och med december 2024 (exkluderat finansiella "dashboards" under 2017-2018, vilka inte bedömts relevanta för granskningen då Programmet under denna period inte hade börjat upparbeta några väsentliga kostnader). Programstatusrapporter har rapporterats månatligen, i majoriteten av fallen. Undantagen beskrivs vara hänförliga till att man under diverse månader inte haft ett sammanträde, exempelvis på grund av semester eller att Covid-19-pandemin hindrat rapportering. Noterbart är dock, att av de rapporter som gått till sponsor, som KPMG har tagit del av, så återfinns rapportering av TKI samt slutkostnadsprognos i 40 av 64 månader, trots att tillämpningsanvisningarna stipulerar att en konsekvent månatlig rapportering ska ske i samtliga månader.

Vidare noterar KPMG en diskrepans avseende vad som rapporterats kring TKI i jämförelse med slutkostnadsprognos. I statusrapporter mellan september 2020 och oktober 2021, samt november 2023 och februari 2024, så rapporteras rätt trafikljus avseende tid och kostnad, samtidigt som slutkostnadsprognos ligger i linje med budget. Även vad gäller statusrapportering mellan olika instanser noteras en viss diskrepans. I ett särskilt ärende till Trafikförvaltningens investeringsråd per november 2020 så rapporteras uppdaterad slutkostnadsprognos om 5,5 mdkr. Från detta tar det elva månader innan slutkostnadsprognos uppdateras i månatlig statusrapportering till sponsor (programstatusrapportering) på "dashboards" förstasida, då en prognos om 6,5 mdkr presenteras. Denna rapportering går sedan vidare till avdelningschef för investeringsprojekt samt förvaltningschef, enligt tabell 6 ovan. Detta sker per oktober 2021, det vill säga samma månad som förnyat genomförandebeslut fattas av Trafiknämnden. Verksamhetsrapporteringen till Trafiknämnden belyser i sin tur en ökad slutkostnadsprognos om 6,5 mdkr i december 2021.

⁴³ Projekt- och programhandboken, Trafikförvaltningen, 2017-02-16, SL-S-605317.

⁴⁴ Bilaga 11 Dashboard i Hypergene, implementering till Excel och PowerPoint samt instruktioner Ekonomirapport

2025-05-05

Till Trafikförvaltningens investeringsråd rapporterar även Programmet särskilda ärenden, vid behov. Enligt muntliga uppgifter är det upp till Programmet att bedöma behovet av vad som behöver rapporteras utöver statusrapporteringen. KPMG har mottagit mötesprotokoll vilka kort beskriver vilka som varit föredragande, vad agendan varit, bedömning av status och hur ekonomin har utvecklats i Programmet, inklusive riskarbetet, samt vilka slutsatser som dras under mötessammanträdet. KPMG har mottagit elva (11) sådana mötesprotokoll, varav de mest centrala, som påvisar en viss diskrepans mot övrig statusrapportering, presenteras i tabell 8 nedan. Samtidigt noteras att varken tilläggsavtalet 2023 eller information om hävningen i juli 2024 har behandlats som särskilda ärenden.

Datum	Innehåll i mötesprotokoll	Statusrapportering av TKI	Statusrapportering av slutkostnadsprognos
2020-10	Stor del av budget upparbetad, risk att budget behöver utökas, försenad detaljplan i Rissne.	Röd för tid och kostnad	4,9 mdkr (i linje med budget)
2020-11	Förnyat genomförandebeslut krävs om 600 mnkr. 8 av 11 detaljplaner bedöms vara klara. Återkoppling till politiken ska ske enligt ovan punkter.	Röd för tid och kostnad	5,5 mdkr i Trafikförvaltningens investeringsråd (4,9 mdkr i övriga instanser)
2021-03	VE reserverar sig för kvaliteten för delprojektens kalkyler och riskbedömning. Kvalitet i prognoser för ny totalutgift och genomförande enligt beslut behöver säkerställas.	Ingen rapportering tillgänglig	6,5 mdkr i Trafikförvaltningens investeringsråd (4,9 mdkr i övriga instanser)
2023-09	Läget bör flaggas för politiken, men förnyat beslut får avvakta kalkylen för etapp 2.	Gul för tid och kostnad	6,5 mdkr (i linje med budget)

Tabell 8: Sammanställning av utvalda relevanta protokoll i Trafikförvaltningens investeringsråd avseende Kistagrenen

Vidare noteras vad avser den rapportering som är del av den formella verksamhetsrapporteringen till Trafiknämnden (per tertial, delår och helår) att rapportering skett enligt avsedd frekvens, med undantag för mellan december 2021 och april 2023, då det noteras ett glapp i statusrapporteringen per tertial där rapportering i stället skett på halvårsbasis. Innehållet i hur Kistagrenen har presenterats i denna rapporteringsform har vidare varierat, där TKI inte rapporterats förrän per maj 2023. KPMG noterar även en viss diskrepans avseende TKI-rapporteringen i verksamhetsrapporteringen, där frekvensen varierat påtagligt. Sammantaget noteras att anvisningarna för TKI-rapportering i verksamhetsrapporteringen inte varit tillräckligt tydliga. Detta innefattar främst att det inte i detalj stipuleras exakt vad som ska rapporteras, med vilken frekvens, samt vad respektive trafikljus faktiskt innebär för detaljerad åtgärd, och i längden vem som ska agera på detta.

2.4 Sammanfattande insikter

Ovan kapitel har redogjort för beslutshanteringen och återrapporteringen inom Programmet. Detta innefattar beslutsprocessen för Kistagrenen, en beskrivning av fastställda riktlinjer för investeringsbeslut, samt rutiner för styrning, uppföljning och återrapportering. Kapitlet avslutas sedan med ett avsnitt om Programmets efterlevnad av fastställda riktlinjer och rutiner. Nedan följer sammanfattade insikter för avsnittet:

- Regionens riktlinjer för investeringsbeslut per 2015 saknade tydlig vägledning avseende krav på underlag för beslut, återrapportering och avvikelshantering. Uppdateringen per 2020 innehåller betydande skillnader, främst avseende frekvens och innehåll av återrapportering samt hur avvikelshantering ska hanteras. Riktlinjerna har uppdaterats flertalet gånger till följd av att behov har identifierats för att tydliggöra beslutsmandat, krav på underlag vid olika beslutstillfällen och återrapportering.
- Initialt genomförandebeslut saknade centrala beslutsunderlag. Exempelvis så var inte systemhandlingen för hela sträckan färdigställd, genomförandeavtal med

2025-05-05

kommunerna fanns inte på plats samt så hade ingen av de totalt elva detaljplaner vunnit laga kraft vid tidpunkten. Sammantaget beskrivs av flertalet intervjuuppgifter att med dagens riktlinjer för investeringsbeslut hade sannolikt inte ett genomförandebeslut kunnat fattas utifrån de underlag som låg till grund för initialt genomförandebeslut.

- Tillämpningsanvisningarna avseende trafikljusrapporteringen (TKI), krav på åtgärder och uppföljning av desamma har inte konkretiserats tillräckligt, varpå det har varit svåra att tolka för Programmens medarbetare hur bedömningar och åtgärder ska hanteras.
- Programmet har inte haft tillräckligt tydliga dokumenterade anvisningar avseende arbetssätt och processer vid initialt genomförandebeslut. Därtill beskrivs av flertalet intervjuuppgifter att både Programmet och Trafikförvaltningen än idag har bristfälliga formella kontrollrutiner för att säkerställa att rutiner efterlevs vilket stärks av årlig sammanställning 2023 och 2024 av Trafikförvaltningens internkontroll. I stället beskrivs genomgående att det finns stor tilltro till medarbetarens ansvar att dels hålla sig uppdaterad om gällande regler, riktlinjer och arbetssätt, dels göra korrekta bedömningar vad avser prognostisering, risk och tid.
- Både rollen som projektchef (f.d. programledare) och sponsor har bytts ut flertalet gånger. Exempelvis slutade programledaren som var med och drev igenom upphandlingsstrategi och entreprenadform vid en kritisk tidpunkt, samt så har sponsor bytts ut sex gånger under genomförandetiden, varav fyra gånger under 2023.
- Det har funnits en diskrepans i återrapporteringen, både avseende vad som rapporterats kring TKI i jämförelse med slutkostnadsprognos, och vad som rapporterats för slutkostnadsprognos mellan olika mottagande instanser.
- Rapportering av TKI samt slutkostnadsprognos har i programstatusrapportering till sponsor enbart skett i 40 av 64 månader, trots att anvisningarna stipulerar att en konsekvent månatlig rapportering ska ske i samtliga månader.

3 Ekonomi

3.1 Inledande kommentar

I detta kapitel ges inledningsvis en översiktlig bild av ekonomistyrningen inklusive roller och ansvar inom Programmet. Därefter redogörs för beslutad budget över tid följt av Programmetts rapporterade slutkostnadsprognos från februari 2019 till och med december 2024. Detta ställs mot delprojektens ackumulerade slutkostnadsprognos i avsnitt 3.4 som också presenterar bakomliggande orsaker till de mest väsentliga kostnadsförändringarna.

Slutligen presenteras mer i detalj den ekonomiska utvecklingen över tid för delprojekt Bfp-Hel där totalentreprenaden KG40 ingår. Informationssamling har utöver styrande dokument från Regionen och Trafikförvaltningen inkluderat statusrapporter från Programmet och dess delprojekt samt prognosdata i systemstödet Hypergene. Vidare har även intervjuer genomförts med programchef och programcontroller samt sponsor.

3.2 Ekonomistyrning

Kistagrenens arbetssätt för ekonomistyrning är sedan 2019-06-24 definierade i Plan för ekonomistyrning. Plan för ekonomistyrning har emellertid uppdaterats och senaste version är daterad 2024-11-25. Planen beskriver utöver arbetssätt för budgetering, prognos, uppföljning och avvikelseanalyser, roller och ansvarsområden för ekonomifunktionen inom Programmet samt anger rutiner för rapportering. Kritiska roller för ekonomistyrning inom programmet reflekteras i tabell 9 nedan.⁴⁵

Roll	Ansvar
Programledare / Projektchef	Övergripande ansvar för Programmetts ekonomi. Beslutar om projektens ändringar och tillägg som påverkar deras ekonomi samt godkänner projektens investeringsbudget.
Projektledare	Ansvarar för ekonomi frågor, budget och avvikelseanalyser inom sitt projekt
Programcontroller	Leder arbetet med budget- och prognosupprättning, uppföljning, statusrapportering och medfinansiering. Ansvarar för kontroll och avvikelseanalyser på programnivå samt stödjer programledning med relevanta ekonomiska analyser. Kvalitetssäkrar de ekonomiska uppgifter och analyser som redovisas i programstatusrapporterna. Ansvarar för ekonomisk granskning av relevanta avtal.
Projektcontroller	Leder arbetet inom projekten med kostnadsuppföljning, kontroll, budgetering och prognostisering, avvikelseanalyser, uppdatering av ekonomiuppgifter i statusrapporter. Stödjer projektledaren med ekonomistyrning inom Programmet. Ser till att projekt läggs upp i hypergene samt ser till att arbetsorder skapas vid behov.

Tabell 9: Ansvarsfördelning enligt Ekonomistyrningsplanen (SD02-04)

Vidare framgår i Plan för ekonomistyrning hur osäkerheter och risker med ekonomisk påverkan definieras och hanteras: *”Osäkerheter avser kända och planerade aktiviteter vars kostnader kan variera över tid. (t.ex. pga. ändring i planeringen eller kvalitet). Osäkerhetssvårheten inkluderas i Programmetts prognos, styrs och rapporteras av projektledaren. Risker avser händelser som kan inträffa som gör att vi inte klarar av att göra de aktiviteter som vi planerat göra (t.ex. omfattningsändring). Riskvärdet ingår ej i projektens budget*

⁴⁵ Plan för ekonomistyrning (SD02-04 Programledningsplan), version 1.3, Trafikförvaltningen, 2024-11-25, TN2023-0681.

2025-05-05

men inräknas dock på övergripande nivå i Programmet prognos.” Risk och osäkerheter identifieras, styrs och värderas regelbundet inom Programmet genom riskworkshops.”

Vad avser kostnadsuppföljning och styrning anges följande: *”Uppföljning och styrning av kostnader sker löpande mot beslutade budgetar och prognoser. Relevanta avvikelser mellan utfall och prognos och dess påverkan på kommande prognoser redovisas i projektstatusrapporten. Projektledaren ansvarar för kvalitén av de uppgifterna och analyser som redovisas i statusrapporten.”* samt att *”Ändringar och tillägg av större karaktär som kan påverka Programmet övergripande tidplan, totalbudget, kvalitet eller omfattning måste alltid stämmas av och eventuellt beslutas högre upp i projekt- eller programorganisationen eller högre genom ändringshanteringsrutinen.”*⁴⁶ Samtidigt så ska Programmet följa Trafikförvaltningens gällande beslutsordning och attestbehörighet för respektive roll.

För budget och prognosuppföljning använder Programmet Hypergene som prognosverktyg. Det tidigaste tecknet på användning av prognosverktyget är 2018. Gällande programmet styrning så framkommer av intervjuuppgifter att det finns en medvetenhet inom Programmet om Plan för ekonomistyrning och gemensamma arbetssätt som Projekt och programhandboken. Samtidigt så påpekas att det finns brister i hur projekt och programhandboken samt tillämpningsanvisningar från funktionen Verksamhetsstyrning och ekonomi ska appliceras på ett projekt av samma storlek som Kistagrenen. Från intervjuuppgifter noteras även att Programmet haft fokus på att rapportera utfall kopplat till investeringsramen. Det påpekas därmed att det från Trafikförvaltningen och Regionens håll har varit minde fokus på hur Programmet har följt upp arbetssätt och styrt prognosarbetet.

3.3 Beslutad budget över tid

Som nämnts tidigare så har det tagits beslut i Regionfullmäktige om Programmet budget vid tre tidpunkter, vid initialt genomförandebeslut 2016, vid förnyat genomförandebeslut 2021 samt vid förnyat genomförandebeslut 2024.

Vid initialt genomförandebeslut 2016 var budgeten inte tydligt fördelad på delprojektsnivå eller aktivitetsnivå, i stället innefattande den fem (5) större budgetposter samt index. Budgetposten för spåranläggningen var avsevärt den största och innefattade produktionen av hela spårsträckan. I beslutsunderlag till genomförandebeslut 2016, framgår inget belopp för riskreserv, däremot att riskreserven var jämnt fördelad över respektive budgetpost. Tabell 10 nedan visar budget som låg till grund för genomförandebeslut 2016.

Kostnadsfördelning	Kostnad i miljoner kronor (mnkr)
Spåranläggning	2 141 mnkr
Uppställningshall Rissne	142 mnkr
Fordon	775 mnkr
Programledning och administration	631 mnkr
Projektering samt Rådighet (markköp, avtal m.m.)	721 mnkr
Index	527 mnkr
Totalsumma	4 937 mnkr

Tabell 10: Fördelning av kostnader vid initialt genomförandebeslut 2016

⁴⁶ Plan för ekonomistyrning (SD02-04 Programledningsplan), version 1.3 Trafikförvaltningen, 2024-11-25, TN2023-0681.

2025-05-05

Vid de förnyade genomförandebesluten 2021 och 2024 har budgeten tydligare fördelats på delprojektsnivå, vilket illustreras i tabell 11 nedan. Enligt prognosdata i Hypergene är det först vid upphandlingen av Gülermak (totalentreprenaden KG40) per februari 2020 som det sker en tydlig fördelning av Programmets budget i delprojekten. Tidigare låg en större del av budgeten (2 149 mnkr) i budgetpost 500475 - *Tvårbana norr Kistagrenen genomförande (beslutad men ännu ej fördelad programbudget SL2014-0439)*.

Budgetpost	2016	2021	2024
500475 - Tvårbana norr Kistagrenen genomförande (beslutad men ännu ej fördelad programbudget SL2014-0439)	-	508 525	466 000
501091 - TVB Norr Bromma Blocks	-	57 056	57 056
501258 - Programledning och administration Kistagrenen	-	508 841	617 000
501259 - Rådighet Kistagrenen	-	105 012	105 012
501260 - SH bana och Projektering Kistagrenen	-	163 761	163 761
501261 - Systemhandlingar depå Kistagrenen	-	10 424	-
501262 - Signal Kistagrenen	-	230 865	259 000
501988 - TvB Kistagrenen Norra Ulvsunda-Bromma flygplats	-	613 820	610 442
502006 - Fordon A35 Kistagrenen	-	600 190	619 000
502023 - Depå Rissne Kistagrenen Etapp 1 genomförande	-	-	22 431
502339 - TVB Kistagrenen Bromma flygplats-Helenelund	-	2 869 809	1 599 263
502340 - Programövergripande arbeten	-	-	-
502341 - TVB Kistagrenen Norra Rissne	-	324 128	333 000
502342 - TVB Kistagrenen Helenelund	-	418 124	383 000
502343 - KG7 TvB Kistagrenen	-	-	-
503403 - KG40 Etapp 1 BFP-URT	-	-	1 281 000
503404 - TVB Kistagrenen URT-HEL	-	-	1 447 000
69902305 - Tvårbana Norr Kistagrenen	-	111 445	110 035
FS990031 - Förskjutning Program Tvårbana Norr Kistagrenen	-	-	-
	4 937 000	6 522 000	8 073 000

Tabell 11: Budgetfördelning vid genomförandebeslut per 2021 respektive 2024

Vid förnyat genomförandebeslut per 2021 noteras samtidigt att fördelad budget för delprojekt 502339 - *TVB Kistagrenen Bromma flygplats-Helenelund*, som innefattar totalentreprenaden KG40, ökar med 47% från 1 946 mnkr (prognosdata från februari 2020 när anbudet tilldelats) till 2 870 mnkr. Noterbart är även att slutkostnadsprognosen för delprojektet Bfp-Hel från juni 2021 till april 2022 rapporteras till runt 3 mdkr, vilket överstiger den tilldelade budgetposten vid förnyat genomförandebeslut. I april 2022 justeras dock slutkostnadsprognosen ner från de cirka 3 mdkr till den fördelade budgetandelen om 2 870 mnkr genom att minska kostnader i prognostiserade ÄTA-arbeten samt optionen depån i Rissne. Vid förnyat genomförandebeslut 2024 fördelas budgetpost 502339 - *TVB Kistagrenen Bromma flygplats-Helenelund* på ytterligare två (2) nya projektnummer (503403 och 503404) för att bättre kunna styra och följa upp på ekonomin i etapp 1 och etapp 2 av spårsträckan Bfp-Hel. Återigen sker majoriteten av budgetutökningarna (1 366 mnkr) i projekten (502339, 503403 och 503404) vilka omfattar spårsträckan Bfp-Hel och inkluderar totalentreprenaden KG40:s delar.

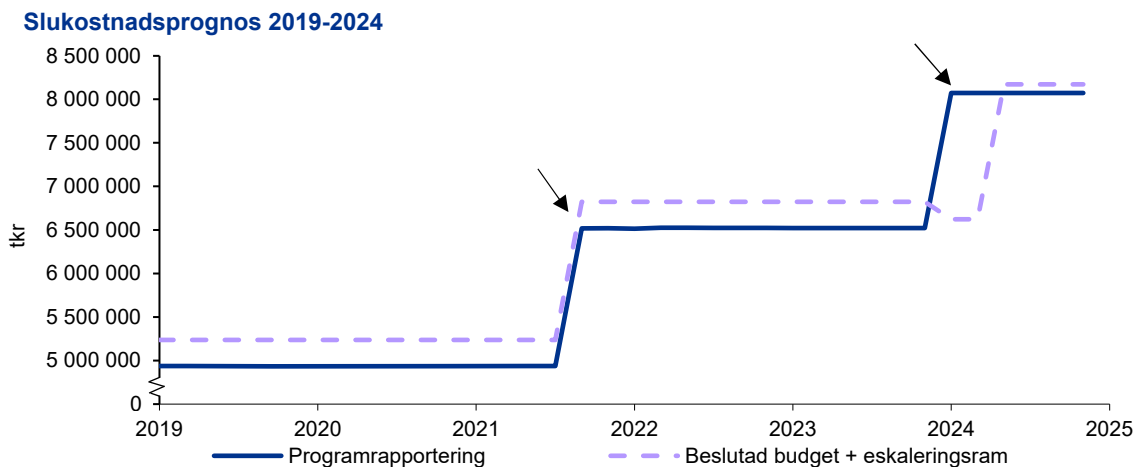
2025-05-05

De delar som Programmet hade att utgå från i initialt genomförandebeslut skiljer sig från hur budget idag är fördelad. Programmet har löpande initierat delprojekt och omfördelat beslutad budget. Beslutad budget har därmed blivit mer detaljerad, samtidigt som den har reviderats och den totala investeringsramen växt i omgångar.

3.4 Rapporterad slutkostnadsprognos på programnivå

Som tidigare nämnt så redovisar delprojekten månatliga slutkostnadsprognoser, där data hämtas från Hypergene. Programchef och programcontroller aggregerar rapporteringen och sammanställer Programmet slutkostnadsprognos till sponsor. I denna noterar KPMG att det dels finns en förstasida ("dashboard") som presenterar slutkostnadsprognos och TKI tillsammans med kommentarer avseende väsentliga händelser, dels finns underliggande sidor som presenterar delprojektens slutkostnadsprognos.

Enligt statusrapporter som gjorts tillgängliga KPMG, har slutkostnadsprognosen på programnivå enbart förändrats två gånger mellan 2016-2024, se figur 5 nedan. Förändringarna har skett per oktober 2021 och februari 2024. I det första fallet sammanfaller förändringen med att förnyat genomförandebeslut och budgetram hanteras i Trafiknämnden. I det andra sker förändringen två månader före förnyat genomförandebeslut hanteras i Trafiknämnden.



Figur 5: Rapporterad slutkostnadsprognos Program (statusrapportens förstasida)

Vidare noteras att rapporteringen av Programmet slutkostnadsprognos enligt förstasidan, "dashboarden", vid flertalet tillfällen inte reflekterar slutkostnadsprognosen som efterföljande sidor summerar till.⁴⁷ Denna justering av "dashboarden" görs enligt intervjuuppgifter på programnivå av projektchef och programcontroller. Tabell 12 nedan illustrerar den minuspost som identifierats i Hypergene som i praktiken ändras mellan prognostillfällena för att Programmet slutkostnadsprognos ska summera till beslutad budget. Av intervjuuppgifter används minusposten för att förtydliga budgetöverskridande i Hypergene. Programmet ska ha fått instruktioner om att hantera prognostiserat budgetöverskridande enligt detta tillvägagångssätt. KPMG har emellertid inte noterat några dokumenterade tillämpningsanvisningar eller rutiner kring detta.

⁴⁷ Dashboard – Program Tvärbana Norr Kistagrenen 10016 P10 2024. s. 2, s. 5, Trafikförvaltningen, 2024-10

2025-05-05

	2020 P12	2021 P2	2021 P4	2021 P6	2021 P8	2023 P10	2023 P12	2024 P10	2024 P12
Ack. slutkostnad delprojekt i Hypergene	5 550 136	5 605 176	5 640 682	6 490 000	6 490 000	7 612 309	7 617 765	8 139 742	8 184 655
Övergripande minuspost på programnivå	-613 136	-668 176	-703 682	-1 553 000	-1 553 000	-1 090 309	-1 095 765	-66 742	-111 655
Ack. rapporterad slutkostnad Program	4 937 000	4 937 000	4 937 000	4 937 000	4 937 000	6 522 000	6 522 000	8 073 000	8 073 000

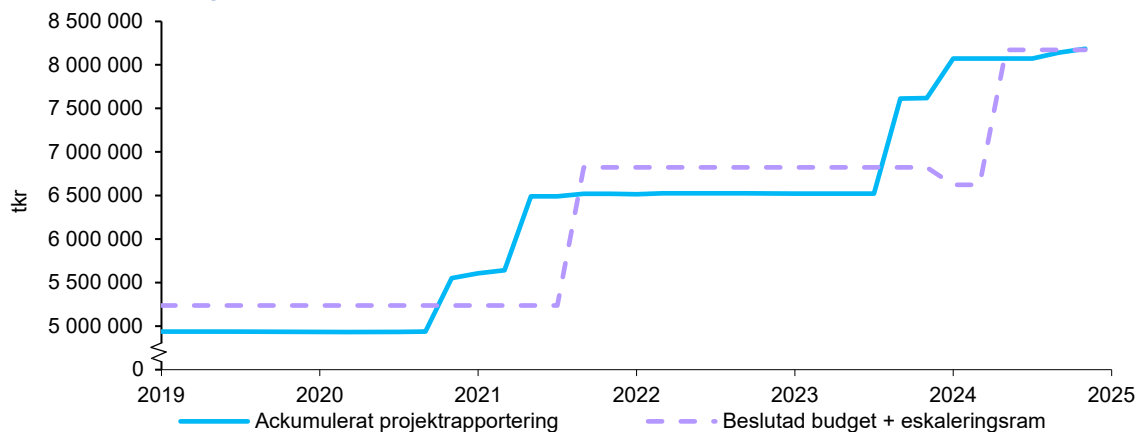
Tabell 12: Hantering av budgetöverskridande på programnivå

3.5 Ackumulerad slutkostnadsprognos för projekten

Projektledare inom delprojekten tar tillsammans med projektcontroller fram månatlig slutkostnadsprognos för respektive delprojekt. Baserat på projektens rapporterade prognosdata från noterar KPMG att ackumulerad slutkostnad succesivt ökar. Vid tre tillfällen (december 2020, oktober 2023, december 2024) har ackumulerad projektrapportering överskridit beslutad budget och det vid tidpunkt gällande eskaleringsvärdet (15% / 300mnkr, 15% / 100mnkr).

Som tidigare noterats hanterar Programmet budgetöverskridande med en minuspost i systemstödet för prognostisering. Tillvägagångssättet har använts antingen tills dess att förnyat genomförandebeslut är godkänt, alternativt tätt inpå att förslag till förnyat genomförandebeslut presenteras. Som ovan nämnt hanteras prognostiserade budgetöverskridande enligt detta tillvägagångssätt. Muntliga uppgifter framhåller att Programmet har fått instruktioner om att hantera prognoser på detta sätt. Däremot har KPMG inte noterat några skriftliga tillämpningsanvisningar kring denna hantering. Vidare framgår av muntliga uppgifter att den tidigare programledningen ska ha kommunicerat till delprojekten att hålla budget och arbeta med kostnadsbesparingar. Samtidigt framkommer av muntliga uppgifter att programmet inte vill presentera slutkostnadsprognoser över budgetram innan de är helt säkra på att kostnadsökningen inte kan undvikas. Detta ska ha påverkat transparens i delprojektens status vad avser tid, kostnad och innehåll. I figur 5 noteras inga tydliga rapporterade kostnadsökningar mellan perioden oktober 2021 och augusti 2023.

Slukostnadsprognos 2019-2024



Figur 5: Ackumulerad slutkostnadsprognos delprojekt

2025-05-05

Datum	Ungefärlig kostnadspåverkan (mnkr)	Beslutad budget (mnkr)	Ökning av beslutad budget	Förklaring
2020 - 02 – 2020-12	+ 350	4 937	+7%	Kontinuerliga kostnadsökningar i Bfp-Hel som inte är hänförliga till totalentreprenaden: Långa detaljplaneprocesser, överprövningar samt fördyrade entreprenader.
2020 - 02 – 2021 - 06	+ 750	4 937	+15%	ÄTA-arbeten i totalentreprenaden KG40 (57% av totalentreprenadens kontraktswärde). Dessa identifierades kort efter att avtal tecknades med Gülermak.
2020-10 – 2020-12	+ 350	4 937	+7%	Kostnadsökningar i delprojektet Helenelund (502342 – TVB Kistagrenen Helenelund). ÄTA-arbeten kopplat till TRV entreprenad och bussomläggningar. ⁴⁸
2023-01	+ 470	6 522	+7%	Tilläggsavtalet påverkan på totalentreprenaden KG40 vilket finansieras genom befintlig riskreserv.
2023-02 - 2023-10	+ 650	6 522	+10%	Kostnadsökningar i Etapp 1 kopplat till KG40. Innefattar stilleståndskostnader, inställda arbeten, brister i projektering samt ökade produktions- och materialkostnader.
2023-02 2023-10	+ 450	6 522	+ 7%	Kostnadsökningar i Etapp 2 kopplat till KG40. Innefattar stilleståndskostnader, inställda arbeten, brister i projektering samt ökade produktions- och materialkostnader. ⁴⁹
2023-10 – 2024-12	+ 100	8 073	+1%	Kostnadsökningar i Etapp 1 kopplat till hävda totalentreprenaden KG40. Färdigställande av entreprenad och projektering samt av etablering av Gülermak.
2023-10 – 2024-12	+ 250	8 073	+3%	Kostnadsökningar i Etapp 2 kopplat till hävd totalentreprenad KG40 bestående av projekteringskostnader.

Tabell 13: Väsentliga slutkostnadsprognosökningar program

Noterbart är att flertalet kostnadsökningar sker under åren 2020-2024. Tabell 13 ovan redogör i kronologisk ordning under vilken tid som kostnadsökningarna har inkluderats i slutkostnadsprognos samt bakomliggande orsak till de större kostnadsökningar som inträffar.⁵⁰ De enskilt största kostnadsökningarna noteras vara hänförliga till totalentreprenaden KG40 på spårsträckan Bfp-Hel.

3.5.1 Slutkostnadsprognos delprojekt Bfp-Hel

I delprojekt Bfp-Hel, vilket innefattar totalentreprenaden KG40, har slutkostnadsprognosen ökat från 1 946 mnkr till 4 682 mnkr (140%) mellan perioden februari 2020 till december 2024. Delsträckans del av total programbudget har således ökat från 39% till 58%. Tabell 14 nedan redogör för delprojektets större budgetposter vid fyra prognostillfällen under 2020-2024. Av tabellen går att utläsa att totalentreprenaden KG40 utgör den största kostnadsökningen för delsträckan Bfp-Hel.

	Prog 2 2020	Prog 10 2021	Prog 4 2024	Prog 12 2024
Övriga Projektkostnader	501 295	877 918	1 096 772	1 464 550
KG40 – Totalentreprenad (Gülermak)	1 313 000	1 313 634	3 278 933	3 019 259
KG40 Option (Gülermak)		136 853		
KG40 – ÄTA-arbeten (Gülermak)	131 300	743 012	198 621	198 621
Summa	1 945 595	3 071 417	4 574 326	4 682 430

Tabell 14: Delprojektet Bfp-Hel slutkostnadsprognosutveckling

⁴⁸ Dashboard – Projekt Helenelund 502342 P11 s. 4, Trafikförvaltningen, 2020-11.

⁴⁹ Förnyat genomförandebeslut Tvärbanan Kistagrenen, Region Stockholm, 2024-04-22, TN 2023-0681, s. 5.

⁵⁰ Förnyat genomförandebeslut Tvärbanan Kistagrenen, Region Stockholm, 2021-10-19, SL 2014-2882.

2025-05-05

Enligt muntliga uppgifter har Programmet haft begränsad insyn i totalentreprenadens styrning och ekonomi innan tilläggsavtalet tillkom 2023 där både ersättningsform och samverkansmodell ändrades med krav om ökad insyn.

3.6 Sammanfattande insikter

Ovan kapitel har redogjort för den ekonomiska styrningen och ekonomiska utvecklingen i programmet och delprojekten. Nedan följer sammanfattande insikter om detta område:

- Vid initialt genomförandebeslut 2016 var budgeten inte tydligt fördelad på delprojektsnivå eller aktivitetsnivå, i stället innefattande den fem (5) större budgetposter samt index. Detaljerad budget har tagits fram löpande under projektets gång.
- Två (2) förnyade genomförandebeslut har fattats under projektets gång och investeringsramen är idag 8 073 mnkr. Ökningen av investeringsramen har varit 64% där kostnadsökningar i delprojektet Bfp-Hel innehållande KG40 varit utmärkande. Delprojektet har i sig ökat med 2,7 mdkr (140%) sedan 2020.
- Från muntliga intervjuuppgifter noteras att Programmet haft fokus på att rapportera utfall kopplat till investeringsramen. Samtidigt som det från Trafikförvaltningen och Regionens håll varit mindre fokus på hur Programmet har följt upp på arbetssätt och styrt prognosarbetet.
- I prognosverktyget Hypergene hanteras slutkostnadsprognoser som överstiger investeringsramen med en minuspost. Detta resulterar i minskad transparens i vidareberapporteringen på programnivå. Enligt muntliga uppgifter har det framkommit att Trafikförvaltningen inte önskat kommunicera en slutkostnadsprognos överstigande budgetram innan Programmet är helt säkra på att kostnadsökningen inte kan undvikas.
- Av muntliga intervjuuppgifter framgår det att det från tidigare Programledning ska ha kommunicerats till delprojekten att hålla budget och arbeta med kostnadsbesparingar innan man eskalerar kostnadsökningar till förnyat genomförandebeslut.

4 Hantering av totalentreprenaden

4.1 Inledande kommentar

I detta kapitel redogörs för hur totalentreprenaden KG40, del av spårsträckan Bfp-Hel, hanterats från val av upphandlingsstrategi 2017 till hävningen av kontraktet med entreprenör Gülermak i juli 2024. Väsentliga händelser som har haft påverkan på Programmet övergripande tid och kostnad presenteras i kronologisk ordning och ger en inblick och djupare förståelse för vad som föranlett den ekonomiska utvecklingen inom KG40.

Informationsinsamling har inkluderat en stor mängd dokumentation, både officiell dokumentation såsom beslut, förfrågningsunderlag, kontrakt, arbetsdokument, presentationer och mötesprotokoll. Intervjuuppgifter har kompletterat den empiriska insamlingen.

4.2 Upphandlingsstrategi

4.2.1 Initialt genomförandebeslut 2016

I initialt genomförandebeslut för Kistagrenen 2016 föreslås Trafiknämnden att besluta att uppdra åt förvaltningschefen att bland annat genomföra upphandlingar, inklusive fastställande av förfrågningsunderlag för utbyggnaden av Kistagrenen.⁵¹ Enligt genomförandebeslutet bör upphandlingsprocessen utformas så att god konkurrens uppnås med entreprenörer som har hög genomförandeförmåga, för att förebygga ekonomiska risker och osäkerheter gällande marknaden. Det noteras även att för "spårvägstypiska" uppdrag kan det till exempel innebära att även internationella aktörer kontaktas för att få tillgång till deras erfarenhet.

Av intervjuuppgifter har det framkommit att det förelåg en anda inom Trafikförvaltningen att entreprenörernas kunskap skulle utnyttjas. Att Trafikförvaltningen skulle ta på sig rollen som en renodlad beställare, inte begränsa marknadens kompetens och inte styra för mycket. Vidare har det av intervjuuppgifter framkommit att ett tjänsteutlåtande innehållande en förstudie inför upphandlingen talade om att ny innovation skulle utnyttjas i Programmet. Det ska i sin tur ha tolkats som att det enbart gällde utländska entreprenörer. För att kunna väcka utländska entreprenörers intresse, ska det ha ansetts inom delar av Trafikförvaltningen, att upphandlingen behövde innefatta ett stort projekt i form av en totalentreprenad. Dock anges det inte i genomförandebeslutet att entreprenadformen bör vara just en totalentreprenad. Det har heller inte per genomförandebeslutet 2016 fattats beslut om upphandlingsstrategi. Enligt dåvarande riktlinjer för investeringsbeslut var det emellertid inget uttryckt krav att redovisa upphandlingsstrategi i investeringsbesluten.⁵²

I och med undertecknandet av initialt genomförandebeslut uppdrar Trafiknämnden åt förvaltningschefen att inleda upphandlingar för att verkställa utbyggnaden av Kistagrenen.⁵³

4.2.2 Val av entreprenadform

Under 2017 pågår arbete med att ta fram ett förslag till beslut om genomförandestrategi för Kistagrenen. För att förtydliga inriktningen för det fortsatta arbetet med

⁵¹ Genomförandebeslut avseende Tvärbanan Kistagrenen, Tjänsteutlåtande, Trafikförvaltningen Projekt och upphandling, 2016-07-06, LS 2016-1027, s. 2.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid., s. 2.

2025-05-05

genomförandestrategi beslutar förvaltningschefen att den fortsatta inriktningen för tvärbans Kistagren genomförande ska vara totalentreprenad.⁵⁴

Enligt beslutet har underlag arbetats fram och presenteras för Trafikförvaltningens ledningsgrupp (hädanefter TFLG) 2017-03-31. Vidare genomförs en workshop 2017-04-27 med syfte att bland annat fastställa entreprenadformen för Kistagrenens genomförande.⁵⁵ KPMG har efterfrågat underlaget och anteckningar från omnämnd workshop men har inte tagit del av dem. Dock har KPMG tagit del av minnesanteckningar från en workshop genomförd 2017-04-18 benämnd "Workshop om Totalentreprenad". Syftet med workshopen var att ta fram önskade innovationsmöjligheter. Av anteckningarna framgår några medskick från arbetsgruppen till Programmet. Bland annat framgår följande:

- *"Våga sätta ner foten – TE är det som gäller."*
- *"Vi måste själva vara innovativa i vårt arbete. Totalentreprenader är utmärkta för broar, Geoteknik och spontningsarbeten. Att övertyga resten av förvaltningen om TE kommer bli ett utmanande arbete..."*
- *"Det blir en tuff match att få med sig organisationen. Kommer krävas mycket lobbying runtomkring."*
- *"Utförandeentreprenader ger tyvärr en stenåldersanläggning som Solnagrenen. Man kopierar det gamla. Kul med totalentreprenad – det är på tiden."*
- *"Varför övertyga organisationen? låt istället processen leda till vad som är bästa upphandlingsformen."⁵⁶*

I förslaget till beslut om inriktning anges att Programmet har gjort en jämförande analys mellan tre olika huvudinriktningar benämnda A, B och C. Skillnaden mellan alternativen kan kortfattat beskrivas som:

- Alternativ A innebär en stor mängd utförandeentreprenader
- Alternativ C en stor totalentreprenad
- Alternativ B i princip en kombination av A och C

Det anges att alla tre alternativ medför både negativa och positiva konsekvenser för samtliga aspekter, men att Programmet vid en sammanvägd bedömning rekommenderar en inriktning mot alternativ C. Vidare anges det i förslaget till beslut att med den frihetsgrad som totalentreprenadformen erbjuder vad gäller utformning, "kan kravställning i upphandlingen mer fokusera på funktionskravställning vilket går i linje med TF:s strategi mot att bli en mer renodlad beställare." Vad för strategi som åsyftas omnämns inte. Slutligen anges att målbilden för affärsupplägget är fast pris.⁵⁷

Beslutet om inriktning anges inte tillföra några ekonomiska konsekvenser eller medföra några tillkommande risker. Snarare anges beslutet vara en riskminimering då tydlighet i processen för framtagandet av förslag till inledande upphandling skapas. Beslutet är

⁵⁴ Förslag till beslut om inriktning för det fortsatta arbetet med paketering, affärsupplägg och genomförandestrategi för Kistagrenen, Trafikförvaltningen Projekt och upphandling, 2017-05-09, SL 2014-0439.

⁵⁵ Förslag till beslut om inriktning för det fortsatta arbetet med paketering, affärsupplägg och genomförandestrategi för Kistagrenen, Trafikförvaltningen Projekt och upphandling, 2017-05-09, SL 2014-0439, s. 1.

⁵⁶ Workshop om Totalentreprenad 2017-04-18 *Minnesanteckningar*, Trafikförvaltningen, 2017-04-18, SL 2014-2882-5013, s.14.

⁵⁷ Förslag till beslut om inriktning för det fortsatta arbetet med paketering, affärsupplägg och genomförandestrategi för Kistagrenen, Trafikförvaltningen Projekt och upphandling, 2017-05-09, SL 2014-0439, s. 3.

2025-05-05

undertecknat av dåvarande avdelningschef Projekt och upphandling, programdirektör och förvaltningschef per 2017-05-19.⁵⁸

KPMG har tagit del av ett utkast till beslut om inledande av upphandling för Kistagrenen innehållande kommentarer om upphandlingsstrategi och entreprenadform från stödfunktionerna "Upphandling" och "Juridik".⁵⁹ I utkastet föreslås förvaltningschef besluta att genomföra upphandlingar i enlighet med upphandlingsstrategin beskriven i beslutet⁶⁰. Vidare framgår övervägande och motivering av valet av entreprenadform. Motiveringen till valet av totalentreprenadform anges vara för att uppnå ett effektivare genomförande eftersom den ger goda förutsättningar för att bland annat:

- Automatiskt få in genomförandekompetens i projekteringsskedet
- Effektivisera samordning och optimering
- Utbyggnaden levereras med avsedd kvalitet eftersom resultat kopplas till funktioner och entreprenören har ett helhetsansvar

I utkastet till beslutet anges även de konsekvenser med utförandeentreprenad som tydliggjorts i utredningsarbetet inför valet av entreprenadform. Bland annat anges att:

- Entreprenörens möjlighet till innovation minskas och incitamentet till innovation hos både entreprenören och beställaren uteblir
- Beställaren har totalansvar för samordning av entreprenader och projektörer, för slutresultatet och trafikstarterna
- Mindre paket premierar den lokala marknaden framför den internationella, vilket begränsar möjligheten att få tillgång till entreprenörer med stor erfarenhet av spårvägsbyggande

Sammantaget kan det från kommentarerna till utkastet utläsas att "Upphandling" och "Juridik" är kritiskt inställda till valet av entreprenadform. Bland annat påpekas det flertalet gånger att "Upphandling" och "Juridik" inte anser att det som står i utkastet stämmer vad gäller bakgrund och händelseförlopp inför fastställandet av upphandlingsstrategin. Motiveringen till valet av entreprenadform kritiseras även på flertalet delar där "Upphandling" och "Juridik" bland annat inte håller med om motiveringarna eller de fördelar som listas med totalentreprenad. Det anges exempelvis att systemhandlingen är för detaljerad för att säga att resultatet är kopplat till funktioner, att väldigt få anbud kommer inkomma samt att det behövs i stort sett lika många resurser från Trafikförvaltningen i det föreslagna upplägget som vid en utförandeentreprenad, dock anges inte varför detta är fallet.

KPMG har även tagit del av e-postkorrespondens och en rapport framtagen av "Upphandling" och "Juridik", som skickats till dåvarande programledare. I mejlet uttrycker stödfunktionerna sina synpunkter på hur framtagandet av upphandlingsstrategi har hanterats. Bland annat framgår att varken "Upphandling" och "Juridik" medverkat i beredningsgruppen eller varit med i framtagandet av de olika upphandlingsstrategierna överhuvudtaget. Mejllet belyser även att de inom Trafikförvaltningen som har erfarenhet av liknande projekt inte har tillfrågats vid framtagandet av alternativ C utan att en extern referensgrupp har använts i stället. Sammantaget från mejlet och rapporten anser avsändarna att ingen av

⁵⁸ Ibid., s. 4.

⁵⁹ Beslut om inledande av upphandling för Tvärbanan Kistagrenen, gällande utbyggnaden av Kistagrenen mellan Bromma flygplats och Helenelund, Trafikförvaltningen Projekt och upphandling, 2017-03-08.

⁶⁰ Ibid., s.1.

2025-05-05

upphandlingsstrategierna är tillräckligt genomarbetad vad gäller tid, ekonomi och kvalitet, samt att det inte har gjorts någon analys i riskworkshop av alternativ B. De anser även att entreprenaden är för styrd sett till innehållet i systemhandlingarna, vilket inte ger utrymme för stora innovationer, samt att det saknas kompetens inom entreprenadrätt i programledningen för att fatta korrekta beslut.⁶¹

Även av intervjuuppgifter har det framkommit att det funnits meningsskiljaktigheter avseende vilken entreprenadform som är bäst lämpad. Det kan noteras att det av muntliga uppgifter också framkommit att inga formella fel i valet av entreprenadform ska ha begåtts, men det har ansetts varit ett strategiskt felaktigt beslut. Beslutet om entreprenadform fattades av dåvarande förvaltningschef som gick på projektorganisationens linje och förordade en stor totalentreprenad till fast pris.⁶²

4.2.3 Entreprenadform för KG40 jämfört med liknande projekt inom Trafikförvaltningen

KPMG har undersökt hur vanligt förekommande totalentreprenader är inom andra entreprenadprojekt på Trafikförvaltningen. Vi har efterfrågat statistik på antalet utförandeentreprenader jämfört med antalet totalentreprenader från år 2016. Via mejl från avdelning Inköp och upphandling har det framkommit att det totalt utförts eller pågår 153 entreprenadprojekt sedan 2016. Emellertid har översiktsdata som visar på entreprenadform enbart varit tillgänglig för ett begränsat antal, 11 av de 153 entreprenadprojekten är utförandeentreprenader medan 18 är totalentreprenader. Resterande 124 entreprenadprojekt saknas det lättåtkomlig information om, och det kan inte utläsas om de utförts som utförande- eller totalentreprenad utan en större arbetsinsats. Av intervjuuppgifter har det framkommit att entreprenadprojekt vid tiden för upphandlingen av KG40 till största del utfördes som totalentreprenader. Det ska ha inom organisationen funnits ett stort fokus på totalentreprenadsformen.

Det har således inte varit brist på varken andra projekt eller program som utförts som totalentreprenad eller kompetens inom Trafikförvaltningen att utföra projekt eller program som totalentreprenad.

4.3 Upphandling och kontrakt

4.3.1 Upphandling och kontraktstecknande

Beslut om att inleda upphandlingen gällande utbyggnaden av Kistagrenen (Bfp-Hel) undertecknades av dåvarande förvaltningschef 2018-06-26.⁶³ I beslutet noteras bland annat att det konstaterats svårigheter vad gäller att upphandla till fast pris samt att svårigheterna kommer att kräva en stark organisation med tydliga rutiner för att säkerställa god

⁶¹ Trafikförvaltningen "Upphandling" och "Juridik", kommunikation på Trafikförvaltningen, e-postkonversation "Kistagrenen" den 19 januari 2017 och Sektion juridik och sektion upphandlings rapport rörande av programledningen presenterade genomförandestrategier för tvärbans utbyggnad till Helenelund, Trafikförvaltningen Projekt och upphandling, *Upphandling*, 2017-04-03.

⁶² Beslut att inleda Upphandling gällande utbyggnaden av Kistagrenen mellan Bromma flygplats och Helenelund, Trafikförvaltningen Investeringsprojekt, 2018-06-17, SL 2014-0439 s. 11.

⁶³ Beslut att inleda Upphandling gällande utbyggnaden av Kistagrenen mellan Bromma flygplats och Helenelund, Trafikförvaltningen Investeringsprojekt, 2018-06-17, SL 2014-0439, s. 11.

2025-05-05

affärsmässighet och ekonomisk uppföljning genom hela entreprenaden. Vilka svårigheter som avses framgår inte.⁶⁴

Av intervjuuppgifter har det framkommit att upphandlingen genomfördes med ett "preliminärt förfrågningsunderlag" (hädanefter PUD). Det innebär att kvalificerade intressenter bjuds in till att kommentera och komma med synpunkter på förfrågningsunderlaget. För upphandlingen i fråga fanns det 15 intressenter anmälda. Många av de svenska entreprenörerna hade under perioden de skulle inkomma med synpunkter ansett att totalentreprenaden inte kunde genomföras till fast pris till följd av osäkerheterna i projektet och tidigt dragit sig ur. PUD skickades ut 2019-02-01 och upphandlingsdokumenten fastställdes genom beslut daterat 2019-04-12⁶⁵ och skickades ut till kvalificerade anbudssökande 2019-04-29⁶⁶. Initialt var den sista dagen att inkomma med anbud 2019-09-27.⁶⁷ Av den ekonomiska avtalsgranskningen som genomförts inför fastställandet av upphandlingsdokumenten framgår att det totala uppskattade avtalsvärdet uppgick till cirka 1,8 mdkr.⁶⁸

Vidare har det av intervjuuppgifter framkommit att förfrågningsunderlaget kompletterades flertalet gånger fram till tätt inpå sista dagen för att lämna anbud. Detta noteras även i tilldelningsbeslutet.⁶⁹ Även "Juridik" har i sin avtalsgranskning inför utskick av upphandlingsdokumenten noterat att det kvarstår mycket som ej har blivit utrett, vilket anbudsgivarna kommer att ta höjd för i sina anbud.⁷⁰ KPMG har tagit del av flera kompletteringar till upphandlingsdokumentationen och noterar att den sista kompletteringen skickades ut 2019-09-05.⁷¹ I samband med det förlängdes sista dag för att inkomma med anbud till 2019-10-07⁷². Samtidigt noteras att under anbudstiden inkom 491 frågor och svar, varav det sista dokumenterade svaret är daterat 2019-09-30.⁷³ Alltså sju (7) dagar innan sista dag för att inkomma med anbud. Totalt inkom fem (5) anbud. Anbudssumma, utvärdering, och jämförelsetal för dessa redovisas i tabell 15 nedan.

Anbudsgivare	Gütermak	Anbud 2	Anbud 3	Anbud 4	Anbud 5
Total anbudssumma (mnkr)	1 450 487	1 556 982	2 776 000	1 888 792	2 432 000
1 Teknisk lösning (mervärdesavdrag mnkr)	0	Ej godkänd	150 000	Ej godkänd	Ej godkänd
2 Genomförande och tidplan (mervärdesavdrag mnkr)	150 000	0	150 000	0	0
3 Organisation (mervärdesavdrag mnkr)	150 000	0	0	0	0
Jämförelsetal (mnkr)	1 159 487	Gick ej vidare	2 476 000	Gick ej vidare	Gick ej vidare

Tabell 15: Jämförelse av inkomna anbud för totalentreprenaden KG40 (i mnkr)

Gütermaks anbud uppgick till cirka 1,45 mdkr.⁷⁴ Från intervjuuppgifter har det framkommit att Gütermaks anbud inte ansågs var "onormalt" lågt och att det därmed inte fanns

⁶⁴ Ibid., s. 7-8.

⁶⁵ Beslut om fastställande av upphandlingsdokument avseende: KG40 – Totalentreprenad för Kistagrenen mellan Bromma flygplats och Helenelund, Trafikförvaltningen Investeringsprojekt Portfölj Lokalbanor, 2019-04-10, TB 2018-0344.

⁶⁶ Beslut om tilldelning av kontrakt, Trafikförvaltningen, 2019-12-10, TN 2019-0123.

⁶⁷ Initialt utskickat 6.1 AF ABT 06, AFB.32.

⁶⁸ Juridisk / ekonomisk avtalsgranskning, Trafikförvaltningen Investeringsprojekt Program Tvärbanan Kista- och Solnagrenen, 2019-04-11, TN 2019-123, s. 2.

⁶⁹ Beslut om tilldelning av kontrakt, Trafikförvaltningen, 2019-12-10, TN 2019-0123, s. 2.

⁷⁰ Juridisk / ekonomisk avtalsgranskning, Investeringsprojekt Program Tvärbanan Kista- och Solnagrenen, 2019-04-17, TN 2019-123, s.3.

⁷¹ KPMG har inte gjort någon bedömning av den materiella innebörden av kompletteringarna.

⁷² Frågor och svar KG40 Tramway, Turnkey Contract for the Kista Branch between Bromma Airport and Helenelund, Region Stockholm, TN 2019-0123, s.5.

⁷³ Ibid., s.113.

⁷⁴ Beslut om tilldelning av kontrakt, Trafikförvaltningen, 2019-12-10, TN 2019-0123, s. 2.

2025-05-05

anledning att ifrågasätta det. Således tilldelades Gülermak kontraktet 2019-12-10.⁷⁵ Tilldelningsbeslutet överklagades av en av de andra fyra anbudsgivarna. Förvaltningsrätten avslog emellertid ansökan om överprövning och Kammarrättens beslut om att inte meddela prövningstillstånd meddelades 2020-08-27.⁷⁶ Avtalet undertecknades mellan Gülermak och Trafikförvaltningen 2020-09-08.⁷⁷ Således blev avtalsundertecknandet cirka 9 månader försenat från tilldelningsbeslutet.

Av intervjuuppgifter har det framkommit att en stor del dokumentation hade producerats av Trafikförvaltningen vilket Gülermak fick ta hänsyn till efter kontraktsundertecknande. Detta ska i sin tur ha ändrat förutsättningarna i entreprenaden. KPMG har emellertid inte kunnat identifiera exakt vilka dokument detta avser, men från det första tilläggsavtalet framgår att *"SL har under de senaste åren tagit fram handlingar som aldrig varit med i Upphandlingsdokumentationen, men som Gülermak kan ha nytta av."*

4.3.2 Onormala kostnadsökningar

Utifrån de administrativa föreskrifterna i kontraktet med Gülermak framgår att flertalet olika mötesserier med varierande frekvens och med olika deltagare ska hållas under projektets tid. Bland annat projekteringsmöten, byggmöten och projektmöten⁷⁸. Vid tiden efter kontraktstecknandet ska de stora omvärldsförändringarna i form av Covid-19 och kriget i Ukraina samt vad som följt av det noteras. Dessa har lett till prisökningar på material och tjänster. Av presentationer från ombudsmöten framgår att Gülermak indikerat om ökade varupriser första gången 2021-05-26⁷⁹. Första gången Gülermak flaggar för kostnadsökningar på grund av onormala prisökningar är i nästkommande ombudsmöte 2021-07-01.⁸⁰ I det, och i flertalet efterföljande möten, redovisar Gülermak sin uppskattade sammanlagda kostnadsökning till följd av onormala prisökningar, se tabell 16 nedan för översikt över förväntade kostnadsökningar.

Datum	Gülermaks förväntade totala kostnadsökningar (mnkr)
2021-07	38,5
2021-08	57
2021-09	57
2021-10	54
2021-11	59
2021-12	59
2022-01	73,8
2022-02	88,8

Tabell 16: Gülermaks rapporterade förväntade totala kostnadsökningar under ombudsmöten

⁷⁵ Ibid., s. 3.

⁷⁶ Förvaltningsrättens dom FR 29364-19 och Kammarrättens beslut KR 4096-20.

⁷⁷ Kontrakt avseende totalentreprenad (ABT 06) Program Tvärbanan Kista och Solnagrenen *Totalentreprenad KG40 för Kistagrenen mellan Bromma flygplats och Helenelund: 3+465 – 10+240*, AB Storstockholms lokaltrafik, TN 2019-0123, s.8.

⁷⁸ 6.1 AF ABT 06 ver 1.7, s. 47-48.

⁷⁹ KG40 DESIGN AND BUILT CONTRACT FOR THE KISTA BRANCH BETWEEN BROMMA AIRPORT AND HELENELUND 2021-05-28 OMBUD MÖTE, Gülermak, 2021-05-28, s. 13.

⁸⁰ KG40 DESIGN AND BUILT CONTRACT FOR THE KISTA BRANCH BETWEEN BROMMA AIRPORT AND HELENELUND 2021-05-28 OMBUD MÖTE, Gülermak, 2021-07-01, s. 11.

⁸¹ Av AF ABT 06 AFD.6 framgår att vad som är "onormala prisökningar" ska avgöras med utgångspunkt i de generella priser som gäller på den för entreprenören relevanta marknaden.

2025-05-05

Som det går att utläsa från tabell 16 ovan ökar uppskattad kostnadsökning med anledning av onormala prisökningar (med ca 130% under sju månader). Första gången som det framgår att Gülermak formellt kräver ersättning för onormala prisökningar är under ombudsmötet i oktober 2021.⁸² Av intervjuuppgifter har det framkommit att Programmet och Gülermak varit ense om att Gülermak har haft rätt till ersättning för kostnader till följd av onormala prisökningar i enlighet med ABT06 kap. 6 § 3. De ska dock ha varit oense om i vilken omfattning Gülermak haft rätt till ersättning.

För att hitta en lösning på problemet med ersättning för kostnadsökningarna tillsatte dåvarande avdelningschef för investeringsprojekt en utredning per 2022-09-28 för att identifiera möjliga handlingsalternativ.⁸³ Per 2022-11-01 inkom Gülermak med en formell skrivelse och krävde svar från Trafikförvaltningen senast per 2022-12-01, annars skulle projektet drabbas av "irreparabla" konsekvenser. Vad som menas med detta har emellertid inte kunnat utrönas. Vidare har det av intervjuuppgifter framkommit att totalentreprenaden vid tiden för skrivelsen hade stoppats och att inget arbete pågick under tiden. Flera scenarion jämfördes i utredningen. Scenariona har utvecklats och omarbetats med tiden och en sammanfattning av de senast, rapporterade till Trafikförvaltningens ledningsgrupp per 2023-01-13, framgår av tabell 17 nedan.

Scenario	1	2	3	4
Genomförandebeslut (nedan "GFB")	6 546 mnkr			
Sammanfattning av scenario	Trafikförvaltningen häver kontraktet	Gülermak fortsätter enligt tecknat kontrakt med samverkan och utvecklad ersättningsmodell (del fast ersättning och löpande räkning).	Gülermak fortsätter enligt gällande kontrakt utan samverkan och med gällande ersättningsmodell (fast ersättning).	Gülermak fortsätter enligt löpande räkning till Ursviks torg. Ny upphandling för sträckan Ursviks torg till Helenelund.
Prognos färdigställande	Q4 2026 (Cirka 1 års försening)	Q3 2025 (Ingen försening)	Q4 2026 (Cirka 1 års försening)	Q2 2026 (Cirka 1 års försening)
Prognos slutkostnad	6 946 mnkr (400 mnkr över GFB)	6 486 mnkr (60 mnkr under GFB)	6 986 mnkr (440 mnkr över GFB)	6 536 mnkr (10 mnkr under GFB)

Tabell 17: Scenarioanalys av handlingsalternativ med anledning av den onormala prisökningen

Det alternativet som förordades av programorganisationen och stödfunktionerna var att övergå till en utvecklad ersättningsmodell med en del fast ersättning, en del ersättning mot löpande räkning, och med samverkan (scenario 2 i tabell 17 ovan).⁸⁴ Vad alternativet får för innebörd utvecklas i kapitel 4.4.1 Tilläggsavtal nedan. Av den legala analys som gjorts av scenariot framgår att *Juridik* är "tämigen" säkra på att kontraktsändringen skulle kunna anses vara en otillåten ändring, men att de är beredda på att ta den risken då fördelarna väsentligen överstiger nackdelarna.⁸⁵ Ytterligare en risk som noterades med alternativet var att *"GM (Gülermak) inte följer det överenskomna upplägget"*. I

⁸² KG40 DESIGN AND BUILT CONTRACT FOR THE KISTA BRANCH BETWEEN BROMMA AIRPORT AND HELENELUND 2021-05-28 ABNORMAL PRICE INCREASE, Gülermak, 2021-11-26 s. 2.

⁸³ KG40TvB Kista- & Solnagrenen Tilläggsavtal TFLG, Trafikförvaltningen, 2023-01-13, s. 3.

⁸⁴ Möjliga vägval samt relaterade konsekvenser TvB Kista- & Solnagrenen, Trafikförvaltningen, 2022-11-16.

⁸⁵ Legal analys kontrakt Gülermak efter möte Gülermak den 28 november, Trafikförvaltningen Ledningsstaben, 2022-11-29, s. 3.

2025-05-05

presentationen inför Trafikförvaltningens ledningsgrupp per 2023-01-13 om tilläggsavtalet anges att det bedöms legalt möjligt enligt LUF⁸⁶ att ingå tilläggsavtalet eftersom det inte innebär en väsentlig förändring av kontraktet som inte är försvarbar.⁸⁷

4.4 Hantering av Gülermak efter tecknande av tilläggsavtal

4.4.1 Tilläggsavtal

Tilläggsavtalet undertecknades 2023-01-25 av dåvarande förvaltningschef och avdelningschef för investeringsprojekt på Trafikförvaltningen.⁸⁸ Notera att detta är tilläggsavtal två i ordningen, men är det som KPMG genomgående refererar till som tilläggsavtalet.⁸⁹ Genom tilläggsavtalet sker tre huvudsakliga förändringar:

- Slutreglering av Gülermaks kostnader för hittills utförda arbeten
- Utvecklad ersättningsmodell
- Ökad samverkan

Enligt tilläggsavtalet ersätter Trafikförvaltningen Gülermak med ett belopp om 846 miljoner kronor för att slutreglera kostnader för arbeten som utförts på anläggningen fram till 2022-12-31. I och med compensationen har ersättningskravet för de onormala prisökningarna slutreglerats. För kostnader som uppstår från 2023-01-01 utgår ersättning enligt löpande räkning, förutom för vissa i avtalet angivna kostnader vilka ska inkluderas i ett månatligt fast arvode om 2,35 mnkr (28,2 mnkr per år). Vad gäller löpande räkning tydliggörs att Gülermak endast får ersättning för verifierade och av Trafikförvaltningen godkända kostnader. Som ovan nämnt, ansvarar och leder projektledare med stöd av projektcontroller arbetet med ekonomifrågor, kostnadsuppföljning och kontroll.⁹⁰ Dessa ansvarsområden var även gällande vid tiden för tilläggsavtalets undertecknande.⁹¹

För att säkerställa att Gülermak endast får ersättning för verifierade och av Trafikförvaltningen godkända kostnader regleras det i tilläggsavtalet även att Trafikförvaltningen löpande ska granska Gülermaks redovisade kostnader. Detta har skett i ekonomimöten, där projektledare och projektcontroller deltagit, som KPMG har tagit del av mötesprotokoll från. Det första mötesprotokollet KPMG tagit del av är från ekonomimöte 03, daterat 2020-12-15 och det senaste från ekonomimöte 40 daterat 2024-06-10. Totalt har KPMG tagit del av protokoll från 40 ekonomimöten, ungefär ett i månaden. Av mötesprotokollen framgår att följande personer deltagit:

Roll	Företag
Projektledare	SL
Biträdande projektledare	SL
Produktionsledare	SL

⁸⁶ Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

⁸⁷ KG 40TvB Kista- & Solnagrenen *Tilläggsavtal TFLG*, Trafikförvaltningen, 2023-01-13, s. 7.

⁸⁸ Tilläggsavtal nr 2 Avseende kontrakt nr TN 2019-0123 daterat 2020/09/08 för Totalentreprenad KG40 för Kistagrenen mellan Bromma flygplats Helenelund: 3+465 – 10-240 mellan AB Storstockholms lokaltrafik och Gülermak Ağır Sanayi İnşaat ve Taahhüt A.Ş., AB Storstockholms lokaltrafik, 2023-01-25, s.15.

⁸⁹ Se kap. 5.3.1 Upphandling och kontraktstecknande.

⁹⁰ Se kap. 3.2 Ekonomistyrning.

⁹¹ Plan för ekonomistyrning, Trafikförvaltningen Investeringsprojekt *Portfölj Lokalbana Spårväg Tvärbanan Kistagrenen*, 2021-11-30, SL2014-2882, s. 4.

2025-05-05

Projektingenjör	SL
Tidsplanerare	SL
Projektcontroller	SL
Projektschef	Gülermak
Dep. Project manager	Gülermak
Project Controls Manager	Gülermak

Tabell 18: Roller och företag deltagande i ekonomimöten

Vidare i tilläggsavtalet ges Trafikförvaltningen en möjlighet att avbeställa alla arbeten varvid Gülermak enbart har rätt till ersättning för nedlagda kostnader. Av flertalet muntliga intervjuuppgifter framgår det att samverkansformen med Gülermak förändrades när tilläggsavtalet ingicks, i syfte att ge Trafikförvaltningen mer insyn och kontroll. Tilläggsavtalet reglerar även samverkan mellan Gülermak och Trafikförvaltningen. Enligt avtalet ska en samverkansgrupp och en ombudsgrupp bildas. Trafikförvaltningen ska ansvara för att leda arbetet i båda grupperna.

Tilläggsavtalet innebär finansiellt att Programmet finansierar kostnadsökningarna inom den totala investeringsramen med hjälp av riskreserven och att slutkostnadsprognosen för Gülermak ökar med 460 mnkr.⁹² Konkurrentverket har sedermera uppmärksammat tilläggsavtalet och ansökt om upphandlingsskadeavgift hos Förvaltningsrätten och yrkar att Trafiknämnden ska betala 10 mnkr i upphandlingsskadeavgift. Grunden för yrkandet anges vara otillåten direktupphandling.⁹³ Ansökan gjordes per 2023-12-18.

4.4.2 Betalningsgarantier

I samma period som tilläggsavtalet tecknas och avtalet övergår till löpande räkning upp-
dags svårigheter för Gülermak att teckna avtal med underentreprenörer (hädanefter UE). Enligt muntliga intervjuuppgifter ska UE inte ha velat lämna pris eller teckna avtal med Gülermak på grund av osäkerhet kring att få betalt för utfört arbete. Som ett förslag till lösning ska UE ha påpekat att de kunde teckna avtal med Gülermak om Trafikförvaltningen garanterade att UE skulle få betalt för utfört arbete. Av mejl från bolagsjurist till dåvarande avdelningschef för investeringsprojekt framgår med följande text att "Juridik, VE och Projektet har därför tagit fram ett dokument, där vi tillförsäkrar att SL garanterar att Entreprenören får betalt [...]" för att kunna attrahera de bästa entreprenörerna. I samma mejl noteras att upplägget bedöms vara "okontroversiellt"⁹⁴. Under intervju har det framkommit att avdelningschef investeringsprojekt litat på stödfunktionernas bedömning och valt att underteckna betalningsgarantierna. KPMG har vidare mottagit uppgifter från Verksamhetsstyrning och ekonomi där det anges att funktionen inte blivit varse om betalningsgarantierna, och att programcontrollern endast delgivit informationen i mejlet som inkopierad mottagare.

KPMG har noterat att betalningsgarantierna varken har rapporterats inom ramen för den löpande statusrapporteringen eller i presentationer av scenarioanalyser inför tilläggsavtalet. Betalningsgarantierna nämns heller inte i tilläggsavtalet eller i det förnyade genomförandebeslutet 2024. Vidare har det av intervjuuppgifter framkommit att Gülermak under upphandling av UE använt sig av betalningsgarantierna som ett medel att locka

⁹² Dashboard – Program Tvärbana Norr Kistagrenen 10016 P2 2023 s. 5., Trafikförvaltningen, T2023-02

⁹³ Se Konkurrentverkets ansökan, Dnr 876/2023.

⁹⁴ Se mail "Garanti för betalningar."

2025-05-05

anbudsgivare. UE som varit intresserade av betalningsgarantierna ska ha behövt anmäla intresse och fått garantin undertecknad av Trafikförvaltningen för att den skulle bli giltig.

Totalt har 14 betalningsgarantier undertecknats mellan 2023-03-13 och 2023-06-28 av projektledare för KG40, bolagsjurist och Programmets dåvarande sponsor. Avdelningschef investeringsprojekt har undertecknat hälften av garantierna, dock i rollen som dåvarande tillfällig sponsor för Programmet. Av flertalet intervjuuppgifter har det framkommit att involverade personer aldrig stött på upplägget om betalningsgarantier tidigare. Det har även framkommit att det inte finns kännedom om att det ska förekomma i andra avtal idag. Samtidigt är det inget under KPMG:s granskning som tyder på att medarbetare medvetet kringgått regler, riktlinjer och rutiner. Under 2024 har Trafikförvaltningens internrevision granskat betalningsgarantierna och dess uppkomst. Granskningen har utgått från Regionens finansiella riktlinjer, avsnitt 2.1.8, vari det framgår att:

*"Borgensavtal eller borgensliknande åtagande får endast ingås med parter där Region Stockholm har som minst ett ägarintresse eller är del av en kommunal nämnd eller ett kommunalförbund. Alla ingående av borgensavtal och borgensliknande förbindelser, exempelvis garantiutställanden, ska föregås av noggrann riskanalys innan beslut fattas av regionfullmäktige."*⁹⁵

KPMG har även noterat att det i den för tiden gällande beslutsordningen för Trafikförvaltningen av punkt 3.2 framgår att:

*"Samråd med närmast högre chef ska ske inför beslut som inte är av rutinkaraktär samt i de fall eventuella oklarheter finns om vem som har rätt att fatta beslut i en viss fråga."*⁹⁶

Internrevisionen slår fast att samtliga fyra involverade personer har brustit gällande sitt ansvar att efterleva styrande dokument när det kommit till detta ovanliga förfarande. Ingen av de inblandade personerna ska ha rådfrågat eller informerat sin närmsta chef.⁹⁷ Från muntliga intervjuuppgifter har det framkommit att betalningsgarantierna blivit kända inom Programmet och för delar av TFLG samband med hävning av kontraktet med Gülermak under juli 2024. Då ska en UE trätt fram och krävt ersättning enligt tecknad betalningsgaranti.

Trafiknämnden beslutade 2024-11-15 att fullgöra betalningsförpliktelse. Detta beslut överklagades till Förvaltningsrätten som biföll överklagan 2025-03-21 och upphävde beslutet att fullgöra betalningsförpliktelse.⁹⁸

4.4.3 Avtalshävning

Av intervjuuppgifter har det framkommit att den utökade samverkan som tilläggsavtalet medförde, gav projekt-och programledningen större insikt i totalentreprenaden. Bland annat identifierades stora brister i den projektering som Gülermak drivit. Projekteringen ska ha genomförts på ett vis som inte är förenligt med svensk standard. Från tecknandet av tilläggsavtalet per 2023-01-31 ska slutprognos i tid och kostnad hela tiden skjutits på. KPMG noterar att delprojekt Bfp-Hel rapporterat att tidplaneringsarbete fortfarande pågår och nämnt att det sker en löpande analys av slutkostnadsprognos i statusrapporteringen

⁹⁵ Internrevisionens utredning av "garantier till underentreprenörer på Kistagrenen", Trafikförvaltningen Internrevision, 2024-10-09, s. 2.

⁹⁶ Beslutsordning för trafikförvaltningen (gäller fr.o.m. 2023-01-01), Trafikförvaltningen, 2023-01-17, TN-S-993215, s. 6.

⁹⁷ Internrevisionens utredning av "garantier till underentreprenörer på Kistagrenen", Trafikförvaltningen Internrevision, 2024-10-09, s.2, 4, 6.

⁹⁸ FR 22300-24, Förvaltningsrätten i Stockholm, 2025-03-21

2025-05-05

under mars 2023.⁹⁹ Däremot har den ekonomiska framdriften inte kartlagts månadsvis. Eftersom Gülermak enligt tilläggsavtalet hade en del fast ersättning (2,35 mnkr/månad) innebar det, enligt muntliga intervjuuppgifter, att de fortsatte att tjäna pengar till investeringsprojektets slut, oavsett när slutet skulle bli.

Av muntliga uppgifter har det framkommit att Trafikförvaltningen per december 2023 valde att avbeställa etapp 2 av Kistagrenen för att "få kontroll på situationen". Däremot har KPMG inte funnit något underlag i statusrapporteringen som uppger faktisk anledning till avbeställningen. Av KPMG:s eftersökningar i rapporter framgår av statusrapport per november 2023 "Förhandling av fortsättning med Gülermak (tilläggsavtalet) gällande etapp 2 inom KG40." som en kommande större aktivitet.¹⁰⁰ Av rapporten från sponsormötet per januari 2024 framgår att etapp 2 inom KG40 har avbeställts per december 2023.¹⁰¹ KPMG har sammantaget inte återfunnit någon dokumentation avseende anledning till avbeställningen av etapp 2.

Ett av alternativen som diskuterades i scenarioanalysen inför tecknandet av tilläggsavtalet var som tidigare presenterat att häva kontraktet med Gülermak. Vid den tidpunkten ansågs det dock saknas grund för hävning.¹⁰² Enligt intervjuuppgift har hävning fortsatt vara en del i diskussionen avseende totalentreprenaden. KPMG har emellertid inte noterat att det tydliggjorts i den löpande statusrapporteringen för Programmet eller som särskilt ärende i Trafikförvaltningens investeringsråd.

Enligt intervjuuppgifter ska sponsor med anledning av de identifierade bristerna som den ökade samverkan visat, ha tillsatt en s.k. "Task force", arbetsgrupp, per april 2024 för att utröna hur totalentreprenaden fortsatt skulle hanteras. Som underlag till beslut om att tillsätta en arbetsgrupp, har en SWOT-analys om ansvarsfördelningen mellan Programmet och Gülermark genomförts den 12 april 2024. Utöver programledningen och representanter från delprojektet, deltog representanter från "Juridik" och "Verksamhetsstyrning och ekonomi". Resultatet av SWOT-analysen var att det inte fanns något juridiskt handlingsutrymme att styra Gülermark mer i detalj. Arbetsgruppen initierades därav för att fortsätta utreda och arbeta med möjlig väg framåt. Möten ska inledningsvis ha skett veckovis, men under en period även dagligen. Frågorna som diskuterades var bland annat kopplade till den ombudsdiallog som fördes med Gülermak.

KPMG har tagit del av underlag från en strategiworkshop om nuläge, åtgärder och möjliga konsekvenser den 14 maj 2024 samt anteckningar från två genomförda möten, 2024-05-29¹⁰³ och 2024-06-10¹⁰⁴. Under strategiworkshopen deltog tf. sponsor, stabschef, projektchef, tf. projektledare för KG40 samt programcontrollern. Från mötesanteckningarna framgår att representanter från "Juridik", "Projektet", "Produktion" och "Ombud" deltagit.

Enligt mejluppgift från Trafikförvaltningen har personer från Programmet, "Juridik", "Upphandling", "Verksamhetsstyrning och ekonomi" samt linjechefer deltagit i olika utsträckning i "task force" och arbetet med en möjlig väg framåt. Samtidigt har KPMG tagit del av

⁹⁹ Dashboard – 502339 -Bromma Flygplats-Helenelund P3 2023, utfall december 2022, Trafikförvaltningen, s. 3, s. 6

¹⁰⁰ Sponsorrapporering IP Program Tvärbana Norr Kistagrenen Sektionschef Eva Åhrberg/Torbjörn Bodin *Utfall oktober 2023 (ej prognosmånad) P11*, Trafikförvaltningen, s. 2.

¹⁰¹ Januari sponsormöte 2024 Utfall 2023, budget 2024 samt planering inför budgetunderlag 2025-2034 *Specificerat objekt: 10016 – Program Tvärbana Norr Kistagrenen*, Trafikförvaltningen, 2024-01-15, s. 4.

¹⁰² Möjliga vägval samt relaterade konsekvenser *TvB Kista- & Solnagrenen*, Trafikförvaltningen, 2022-11-16. s. 4.

¹⁰³ Aktiviteter och kommunikation *Fördelning av aktiviteter och ansvar för kommunikation*, Trafikförvaltningen Investeringsprojekt *Lokal spårväg*, 2024-05-29.

¹⁰⁴ Aktiviteter och kommunikation *Fördelning av aktiviteter och ansvar för kommunikation*, Trafikförvaltningen Investeringsprojekt *Lokal spårväg*, 2024-06-10.

2025-05-05

muntliga uppgifter som lyfter att sett till uppgiftens känsliga karaktär om en eventuell hävning och vikten av att en hävning genomförs avtalsrättsligt korrekt, har information och arbete med eventuell hävning hållits diskret och inom en begränsad grupp.

KPMG har vidare mottagit motstridiga muntliga uppgifter om att "Verksamhetsstyrning och ekonomi" inte deltagit i "Task force". KPMG har noterat att "Verksamhetsstyrning och ekonomi", representerad av programcontrollern, varit varse om delar av arbetet med en eventuell hävning som deltagande i SWOT-analys den 12 april 2024 samt strategiworkshop den 14 maj 2024. Chef för verksamhetsstyrning och ekonomi har emellertid blivit formellt informerad om hävningen först den 24 juni 2024 i samband med ett informationsmöte för Regionrådet med ansvar för investeringar. Underlaget som uppges ha presenterats under detta möte inkluderar övergripande konsekvenser av hävning, exempelvis "Tid: Försenad trafikstart med upp till +1år jämfört med genomförandebeslut, ca 6 månader jämfört med att inte häva (givet att inte projekteringen under GLMs ledning försenas ytterligare mot idag).", samt verksamhetsrisker, också på en övergripande nivå, exempelvis "Skadeståndsanspråk från GLM & UE"¹⁰⁵.

Utifrån erhållna mötesanteckningar (2024-05-29, 2024-06-10), noterar KPMG att det inte framgår att hävning av avtalet har diskuterats. KPMG noterar att hävning omnämns i underlag till den strategiworkshop som genomfördes den 14 maj 2024 samt i en presentation framtagen av Programets sponsor. Presentationen ska ha delats med avdelningschef investeringsprojekt 2024-05-16.¹⁰⁶ Av presentationen framgår att om Gülermak inte tillhandahåller en giltig bankgaranti så möjliggörs rätten att häva avtalet. Det noteras även att den gällande bankgarantin löpt ut 2024-04-30.¹⁰⁷ För att ge en vidare inblick angående bankgarantin förklaras det närmare nedan.

Under tiden för entreprenaden har Gülermak tillhandahållit en giltig bankgaranti, även kallad genomförandegaranti. I och med tecknandet av tilläggsavtalet ändras kravet på garantin, och således behöver Gülermak tillhandahålla en ny sorts genomförandegaranti. Den tidigare genomförandegarantin som tillhandahållits vid tecknandet av det initiala kontraktet per september 2020 är vid den här tiden emellertid fortfarande giltig. Av minnesanteckningar från det första samverkansforumet med Gülermak daterat 2022-11-17 framgår att Gülermak skickat ett förslag på en ny genomförandegaranti som Trafikförvaltningen anser inte uppfyller kraven.¹⁰⁸ Därefter framgår av anteckningarna från efterföljande samverkansforum att genomförandegarantin diskuteras mellan Trafikförvaltningen och Gülermak fram till 2024-05-30 då det noteras att den tidigare gällande garantin gick ut i april.¹⁰⁹

Inför hävningen har Trafikförvaltningen även tagit fram en scenarioanalys under juni 2024. Av analysen framgår det att Gülermak anses sakna incitament att bedriva entreprenaden på ett för Trafikförvaltningen kostnadseffektivt sätt. Eftersom hävningsgrund till följd av den uteblivna genomförandegarantin fanns ansåg Trafikförvaltningen att avtalet bör hävas utifrån ett kostnadsperspektiv.¹¹⁰ Av presentationen går det inte att utläsa när presentationen presenterades eller för vilka den presenterades. Till följd av ovan fattar AB SL:s

¹⁰⁵ Ppt, Orsakssamband_nuläge_KG40_juni_2024_v4

¹⁰⁶ Se mail "[EXTERNAL] Sv. Uppdatering och komplettering".

¹⁰⁷ Sammanfattning Tvärbanan Kistagrenen, arbetsmaterial, Trafikförvaltningen, s. 6. (ppt)

¹⁰⁸ Minnesanteckningar Samverkansforum 01, KG40, Trafikförvaltningen Investeringsprojekt *Portfölj Lokalbanor*, 2022-11-17, TN 2019-1159, s. 2.

¹⁰⁹ Minnesanteckningar Samverkansforum 15, Tvärbanan Kistagrenen, Trafikförvaltningen Investeringsprojekt *Portfölj Lokalbanor*, 2024-05-30, s. 4.

¹¹⁰ Orsakssamband_nuläge:KG40_juni_2024_v4, Trafikförvaltningen, s.2.

2025-05-05

styrelse, inkluderat Trafiknämndens ordförande, per 2024-07-05 beslut att bemyndiga Trafikförvaltningen och förvaltningschef att delegera beslutsrätten att häva Gülermaks kontrakt.¹¹¹

4.5 Sammanfattande insikter

Ovan kapitel har redogjort för hanteringen av totalentreprenaden KG40 inom Programmet. Nedan följer sammanfattande insikter om detta område:

- Av muntliga och skriftliga uppgifter har det framkommit indikationer på att valet av entreprenadform skett utifrån en förutfattad mening om att resultatet bör bli totalentreprenad, snarare än att basera valet på de förutsättningar som fanns vid tiden. Valet av entreprenadform och processen har kritiserats hårt internt av vissa interna funktioner. Material från en workshop visar att deltagarna ansett att totalentreprenad varit det rätta valet, trots att det kommer att kräva "lobbying" och stor möda för att övertyga övriga organisationen. I samma workshop ifrågasätts även varför organisationen ska övertygas och att processen i stället borde låtas leda till den bästa upphandlingsformen. Vidare har KPMG endast kunnat se att alternativ C (stor totalentreprenad) har utretts av Trafikförvaltningen då ingen dokumentation på att alternativ A eller B utretts inkommit.
- Det finns exempel på andra projekt/program som drivits som totalentreprenader under åren 2016 – 2024 samt så framkommer det att det 2016 varit fokus på just totalentreprenadsformen för att dra nytta av byggbolagens innovation och kompetens.
- Upphandlingen av KG40 har genomförts på bristfälliga underlag. Detta styrks av att förfrågningsunderlaget kompletterades flera gånger under upphandlingen, och att det inkom flertalet frågor under anbudstiden. Efter undertecknat kontrakt ska även enligt muntliga uppgifter en stor del underlag delats med Gülermak, vilket även det första tilläggsavtalet visar på.
- Inför framtagandet av tilläggsavtal 2 har från en scenarioanalys risken att "Gülermak inte följer det överenskomna upplägget" noterats.
- Det råder motstridiga uppgifter om vilka funktioner och medarbetare som varit med om att ta fram, och juridiskt och ekonomiskt bedömt konsekvenserna, av betalningsgarantierna. I den skriftliga kommunikation som KPMG tagit del av hänvisas till att stödfunktionerna "Juridik", "Upphandling", "Verksamhetsstyrning och ekonomi" samt delprojektet varit delaktiga. Dock anser "Verksamhetsstyrning och ekonomi" att de inte deltagit. I skriftlig dokumentation uppges även upplägget vara "okontroversiellt". Totalt 14 betalningsgarantier har undertecknats av dåvarande projektledare för KG40, bolagsjurist och Programmet dåvarande sponsor. Trafiknämnden beslutade 2024-11-15 att fullgöra betalningsförpliktelserna. Detta beslut överklagades till Förvaltningsrätten som biföll överklagan 2025-03-21 och upphävde beslutet att fullgöra betalningsförpliktelserna
- Avdelningschef investeringsprojekt har undertecknat hälften av garantierna, dock i rollen som dåvarande tillfällig sponsor för projektet. Betalningsgarantierna har tagits fram och undertecknats i strid mot Regionens finansiella riktlinjer och Trafikförvaltningens beslutsordning. Under 2024 granskades de av Trafikförvaltningens

¹¹¹ Styrelseprotokoll, AB Storstockholms Lokaltrafik, 2024-07-05, 8/2024.

2025-05-05

internrevision. Det är inget som tyder på att medarbetare medvetet kringgått regler, riktlinjer och rutiner.

- Den ökade insynen som tilläggsavtalet medförde resulterade i att Programmet uppräckte brister i hur Gülermak drivit entreprenaden. För att åtgärda situationen tillsattes en "Task force" per april 2024. Av material från "Task forcen" KPMG tagit del av framgår det först under maj 2024 att hävning diskuterats i skriftligt material. Från muntliga uppgifter har det varit svårare att härleda ett tydligt datum för när hävning diskuterats som ett seriöst alternativ eftersom det anses ha varit på tal sedan före ingången av tilläggsavtalet. Anledningen till hävningen har, till största del, varit att Gülermak saknat incitament att bedriva entreprenaden på ett för Trafikförvaltningen kostnadseffektivt sätt. Grunden för hävning har varit avsaknaden av giltig genomförandegaranti.
- KPMG kan inte utifrån erhållet underlag och muntliga uppgifter fullt ut verifiera vem som varit delaktig i samtliga möten och avstämningar som genomförts inför hävning, inte heller huruvida ekonomiska konsekvenser av en hävning utretts och i så fall av vem. KPMG kan bekräfta att arbetet med en eventuell hävning har pågått inom en begränsad grupp och att informationsdelningen rörande frågan varit begränsad inom Trafikförvaltningen fram till slutet av juni 2024.

5 Programmets riskhantering

5.1 Inledande kommentar

I detta kapitel ges inledningsvis en översiktlig bild av fastställda riktlinjer och rutiner för hur riskhanteringen sett ut sedan 2018-10-24. Därefter beskrivs Programmetns löpande riskhanteringsarbete samt värdering av risker över tid enligt riskregistret. Avsnitt 5.3 beskriver beslutad riskreserv över tid och hur Programmet har använt sig av riskreserven till följd av materialiserade risker. Slutligen redogörs för risker som inte har identifierats eller hanterats enligt riktlinjer och rutiner för riskhantering.

Informationsinsamling består av Regionens riktlinjer för investeringsbeslut samt Trafikförvaltningens rutiner för hur risker har hanterats inom investeringsprojekt. Intervjuer med nuvarande och tidigare medarbetare inom Programmet och Trafikförvaltningen har kompletterat dokumentationsgenomlysningen och därmed bilden av Programmetns processer och rutiner för riskhantering.

5.2 Fastställda riktlinjer och rutiner för riskhantering

Enligt Regionens riktlinjer för investeringsbeslut¹¹² ska en riskanalys samt en riskbedömning göras inför att ett genomförandebeslut ska kunna fattas. Under genomförandefasen ska sedan en löpande identifiering och uppföljning av risker ske. Hur detta görs mer i detalj stipuleras däremot inte i Regionens riktlinjer.

Inom Trafikförvaltningens projekt- och programorganisation finns tillämpningsanvisningar och rutiner för hur risker ska hanteras inom investeringsprojekt. Dels så presenterar projekt- och programhandboken¹¹³, som varit tillgänglig sedan 2015-11-26, övergripande hur ett program ska arbeta med risk. Dels har Programmet sedan 2018-10-24 en Plan för riskhantering¹¹⁴ som beskriver arbetssätt samt kritiska roller och ansvar för riskhanteringsprocessen. Se tabell 19 och 20 nedan för översikt över kritiska roller respektive riskhanteringsprocessen.

I de första versionerna av projekt- och programhandboken noteras begränsade anvisningar och rutiner avseende riskhanteringen. Det omnämns att en riskanalys ska genomföras tidigt i ett projekt och att det ingår att ta fram en handlingsplan för att vidare jobba med att identifiera eventuella nya risker och osäkerheter samt riskminimering genom hela projektet.¹¹⁵ Detta kan jämföras med den senaste versionen av projekt- och programhandboken som tydliggör att riskanalys ska genomföras redan i *planeringsfasen* och uppdateras löpande genom samtliga faser, samt att det åligger projektet att ha en tydlig struktur och arbetssätt för riskhantering. Risker inom projekt ska vidare dokumenteras i Antura (gällande från november 2024), vilket är Trafikförvaltningens nuvarande systemstöd för riskhantering.¹¹⁶ Dessförinnan hanterades risker i excelformat.¹¹⁷

¹¹² Policy och riktlinjer, God ekonomisk hushållning, Region Stockholm, 2023-12-12, RS 2023-0414.

¹¹³ Projekt- och programhandboken, Trafikförvaltningen, 2015-11-26, SL-S-605317.

¹¹⁴ Plan för riskhantering, SD02-06 Programledningsplan, Trafikförvaltningen, 2024-11-19, TN 2023-0681.

¹¹⁵ Projekt- och programhandboken, Trafikförvaltningen, 2015-11-26, SL-S-605317.

¹¹⁶ Projekt- och programhandboken, Trafikförvaltningen, 2024-11-13, SL-S-605317.

¹¹⁷ Plan för riskhantering TvB Kistagrenen Version 2, SD02-06 Programledningsplan, Trafikförvaltningen.

2025-05-05

Roll i riskhanteringsarbetet	Mandatfördelning
Riskmanager (2018)	Riskmanager ansvarar för riskprocessen och stödjer med projektledningen i riskrelaterade frågor.
Projektschef (2024)	Projektschef ansvarar för riskhantering och för att tillsätta risksamordnare som stöttar riskhanteringsarbetet.
Programledare (2018)	Programledaren ansvarar för riskhantering i sitt program och för att tillsätta resurser, bl.a. en Riskmanager.
Projektledare (2024)	Projektledare ansvarar för riskhantering i Programmet och för att tillsätta resurser.
Riskägare (2018 samt 2024)	Riskägare utses för varje risk, och ansvarar för att risken följs upp. Riskägaren ansvarar för att riskregistret är uppdaterat och har mandat att fatta beslut inom risken.
Åtgärdsägare (2018 samt 2024)	Åtgärdsägaren hanterar beslutade åtgärder och rapporterar till Riskägaren.
Risksamordnare (2024)	Stöttar Programmet i riskhanteringen, agerar rådgivande i relevanta frågor, samt agerar informationsförvaltare.

Tabell 19: Stipulerade roller och mandat för riskhanteringsarbetet

Steg i riskhanteringsprocessen	Beskrivning av innehåll
Planering	Riskmatris tags fram för resp. delprojekt av Programmets Risksamordnare, där riskers konsekvens och sannolikhet bedöms.
Identifiering	- Görs för respektive delprojekt för att skapa en heltäckande bild, där varje risk får en riskägare. - Processen återupprepas och är en stående punkt i löpande mötesrapporteringar.
Analys och värdering	- Riskmanager agerar moderator vid bedömning av sannolikhet och konsekvens, samtidigt som Riskägaren är ansvarig för bedömning. - Analys av sannolikhet och konsekvens för respektive risk görs enligt riskmatrisen.
Åtgärder	- Riskägaren beslutar om riskreducerande åtgärder, när de ska vara åtgärdade, samt tar fram en Åtgärdsägare för varje risk. - Åtgärdsägaren är ansvarig för att åtgärden utförs i tid och rapporterar till Riskägaren.
Uppföljning, utvärdering och rapportering	- Riskhanteringsprocessen följs upp och rapporteras i projektstatusrapporterna, enligt beslutad frekvens. - Entreprenören avrapporterar sin riskhantering enligt upprättat kontrakt.

Tabell 20: Riskhanteringsprocess i Programmet från och med 2018-10-24

I Plan för riskhantering beskrivs att program och delprojekt kontinuerligt ska arbeta med risker för att minimera påverkan på TKI. Riskhanteringen beskrivs vara en del i den löpande uppföljningen, där riskregistret ska uppdateras månatligen.¹¹⁸ Vidare ska rapporteringen av risker ske i statusrapportering till sponsor, och vara spårbara till respektive delprojekts riskregister. Vad avser riskbedömning så ska varje risk bedömas enligt ett värde mellan 1-5 i skalor för sannolikhet och konsekvens, varpå det totala värdet kan uppgå till högst 25. Siffran omvandlas sedan till en färg enligt definitionen som specificeras i tabell 21 nedan. Per anvisningarna från 2018 fanns dock enbart en tregradig skala (grön-röd).¹¹⁹

Färgskala	Riskvärde	Definition
Röd – Mycket hög risk	14 eller högre	Risk är ej acceptabel och måste åtgärdas.
Orange – Hög risk	8-13	Risk bör åtgärdas, övervakning är nödvändig.
Gul – Medelhög risk	4-7	Övervakning är nödvändig.
Mörkgrön – Låg risk	3	Risker behöver ingen åtgärd.
Ljusgrön – Mycket låg risk	0-2	Risker behöver ingen åtgärd.

Tabell 21: Riskmatrisens definition av färgskala av bedömda risker, per Plan för riskhantering från 2024

I Plan för riskhantering som uppdaterats per 2024-03-07 har Programmet utvecklat hanteringen av kostnader avseende risker. Riskerna delas hädanefter in i två kategorier:

¹¹⁸ Plan för riskhantering, SD02-06 Programledningsplan, Trafikförvaltningen, 2018-10-22, SL 2014-2882.

¹¹⁹ Plan för riskhantering, SD02-06 Programledningsplan, Trafikförvaltningen, 2024-11-19, TN 2023-0681.

2025-05-05

1. Risker som kan hanteras inom respektive projekts eller programs budget.
2. Risker som inte kan hanteras inom projekts eller programs budget och därav behöver hanteras inom riskreserven.

Delprojekten inom Programmet förväntas planera och genomföra riskreducerande åtgärder som kan hanteras inom delprojektens respektive budget. Vid förnyad riskidentifiering kan det identifieras risker som inte kan hanteras inom budget, vilka då ska rapporteras i programstatusrapporterna. Beslut om att tillföra ekonomiska medel från riskreserven för att hantera risker ska fattas i ett separat beslut.¹²⁰

Vidare beskriver muntliga intervjuuppgifter att det inte finns några riktlinjer från Regionen eller rutiner från Trafikförvaltningen för riskreserven som är del av beslutad budget för Programmet. Det beskrivs varken finnas riktlinjer eller rutiner för hur riskreserven ska värderas, hur den får lov att användas eller när och hur eskalering av förbrukad riskreserv ska ske. Därtill noteras att det inte finns någon tydlig koppling mellan riskregister, vad dess risker är värderade till, och riskreservens värde. Samtidigt har KPMG tagit del av metodbeskrivning från 2022 som beskriver att succesiv kalkyl ska tillämpas vid kostnadsbedömningar och osäkerhetsbedömningar av investeringsprojekt med en totalprognos över 300 mnkr.

5.3 Programmetts riskhantering

Programmet har löpande arbetat med riskidentifiering i delprojekten där risker dokumenterats månadsvis. Granskningen har tagit del av det löpande riskregistret på program- och delprojektsnivå med första registrerade datering per juni 2018. Av intervjuuppgifter framgår att ansvaret att identifiera risker ligger på projektledarna och projektchef men att de till sin hjälp har stödfunktionerna inom Trafikförvaltningen. Därtill har Programmet haft en dedikerad risksamordnare som haft till uppgift att följa upp att Programmet arbetar enligt aktuell Plan för riskhantering.

Ansvaret för att värdera och åtgärdshandla risker åligger riskägaren. Av intervjuuppgifter framgår att riskvärderingen i Programmet utgått från en trepunktskattning, där uppskattning av tid och kostnad görs i spannet från minsta till största påverkan. Därefter sammanställs värdet av delprojektens och Programmetts övergripande risker i staturapporteringen, vilket utgör värdet på Programmetts totala risker. Vidare noteras att Programmet under hösten 2024 gick från att hantera riskregistret i excel till att använda systemstödet Antura. Detta har skett i linje med den uppdaterade projekt- och programhandboken 2024.¹²¹

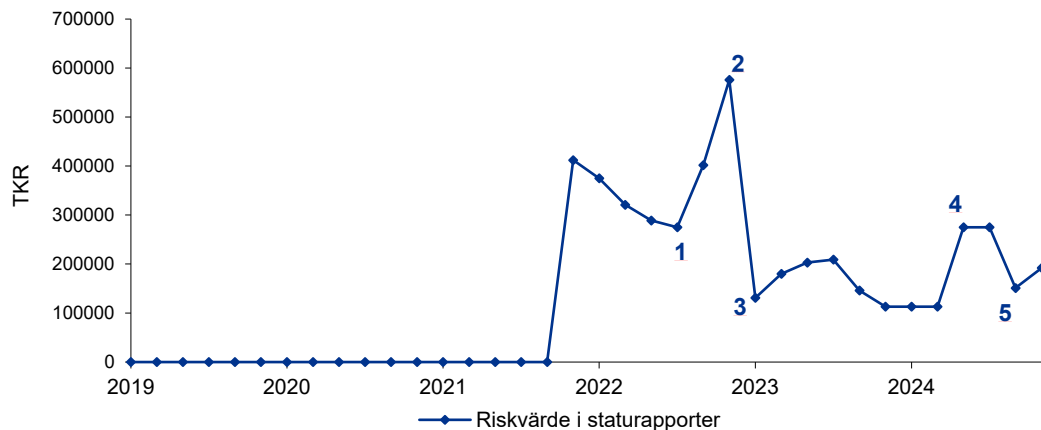
Värdet av riskregistret har före P12 2021 rapporterats som "osäkerheter" kopplade till olika delprojekt. Riskernas värde har dock rapporterats konsekvent som riskvärdering från P12 2021 i linje med dagens sätt att värdera riskregistret. Värdet på riskerna i riskregistret har under Programmet fluktuerat beroende på identifierad risk, åtgärdsarbete och huruvida materialiserad eller inte. Beslut om materialisering tas på programnivå i samråd med projektledare och minskar värdering samtidigt som slutkostnadsprognos ökas i respektive projekt där risken härrör. Noterbart är att muntliga uppgifter uppger att en stor del av kostnadsökningarna härstammar från risker som inte identifierats. Detta styrks bland annat av att Programmet aldrig identifierar risken för att "GM (Gülermak) inte följer det överenskomna upplägget" i riskregistret (se avsnitt 4.3.2). Utvecklingen av riskregistrets värde

¹²⁰ Plan för riskhantering, SD02-06 Programledningsplan, Trafikförvaltningen, 2024-11-19, TN 2023-0681.

¹²¹ Projekt- och programhandboken, Trafikförvaltningen, 2024-11-13, SL-S-605317.

2025-05-05

visualiseras i figur 6 nedan där stora ökningar följt av minskningar i värde noteras i slutet på 2022 och i mitten på 2024.



Figur 6: Programriskvärdering över tid enligt Programmens statusrapporter

Som tidigare nämnt finns ingen strukturerad rapportering av riskvärdet i statusrapporterna innan 2021-12. Samtidigt noteras att det inte går att följa historiska värden för samtliga risker. Riskregistret har varit ett "levande" dokument och statusrapporter har enbart sammanfattat riskregistrets totala värde och väsentliga händelser. I den av granskningen identifierade första strukturerade rapporteringen av riskvärdet, rapporteras ett värde om 412 mnkr. Därefter minskar riskregistrets värde löpande under 2022. Nedan följer en redogörelse för ett antal av de större fluktuationerna enligt rapporterat riskvärde från december 2021 till december 2024. Enligt muntliga uppgifter från Programmet är riskregistret per december 2024 värderat till 192 mnkr. Tabell 22 nedan beskriver de väsentliga fluktuationerna i riskvärde.

Ref. figur 6	Datum	Förändring (mnkr)	Beskrivning
1	2021-12–2022-08	-137	Riskvärdet minskar med 137 mnkr bland annat till följd av utgångna risker samt nedvärdering av risker kopplat till Gülermaks projektering ¹²² (från 34 till 16 mnkr) samt minskad tids- och ekonomisk risk mot kommunerna. ¹²³
2	2022-10 – 2022-12	+300	Ökning bland annat till följd av risken att Gülermak inte kan fullfölja sitt uppdrag. ¹²⁴
3	2023-02	-445	Riskregistrets värde minskar p.g.a att tilläggsavtalet tecknas. Risken för att Gülermak inte kan fullfölja sitt uppdrag bedöms därmed hanterad och har enbart funnits i riskregistret i 4 månader. Samtidigt elimineras risken för onormala prisökningar som tidigare var en del av samma risk. Noterbart är att risken för onormala prisförändringar redan 2021-12 konstaterades vara ett faktum utan att reflekteras i slutkostnadsprognos. ¹²⁵
4	2024-05	+160	Risk "för utdragna besluts-/beskedsprocesser mot projektör på grund av röriga kontraktsförhållanden mellan SL och Gülermak". Utöver detta lyfts risker kopplat till "kontraktsförhållanden via totalentreprenör och ett arbetssätt där leveranspaketens omfattning ej varit tydlig" som en del av ökningen. ¹²⁶
5	2024-10	-125	Gülermak hävs och därmed försvinner riskerna kopplat till entreprenaden. Kvarstående risker på delprojektsnivå är risk för ombyggnation på redan byggda delar och risk för överklagan vid upphandling av ny entreprenör. ¹²⁷

¹²² Dashboard – Program Tvärbana Norr Kistagrenen 10016 P02 2022, Trafikförvaltningen 2022-02

¹²³ Risk rapport – Program Tvärbana Norr Kistagrenen 10016 P05 2022, Trafikförvaltningen, 2022-05

¹²⁴ Riskregister Programrisker TvB Kistagrenen, Trafikförvaltningen.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Dashboard 502339 -Bromma flygplats - Ursviks torg P5 2024, Trafikförvaltningen, 2023-05

¹²⁷ Dashboard 502339 -Bromma flygplats - Ursviks torg P10 2024, Trafikförvaltningen, 2024-10

Tabell 22: Väsentliga fluktuationer i värdering av riskregister (figur 6) under Programmets gång

5.4 Riskreserv enligt beslutad budget

I samtliga genomförandebeslut som har fattats inom ramen för Programmet, 2016, 2021 och 2024, har del av budgeten utgjorts av en riskreserv. I genomförandebeslut per 2016 noteras emellertid ingen specifik avsatt post utan "Risker och osäkerheter är fördelade jämnt mellan posterna"¹²⁸. Enligt genomförandebeslut 2021 hänvisar programmet emellertid till en "förbrukad riskreserv" om 458 mnkr.¹²⁹ Se tabell 23 nedan för översikt över beslutad riskreserv över tid, där det framgår en ökning av riskreserv i förhållande till beslutad budget över tid.

Beslut	Kvarvarande riskreserv	Tillkommande riskreserv	Akkumulerad riskreserv	% av budget	Beslutad budget
Genomförandebeslut 2016	-	458 000	458 000	9,3%	4 937 000
Förnyat genomförandebeslut 2021	0	246 000	704 000	10,8%	6 522 000
Förnyat genomförandebeslut 2024	51 966	310 000	1 014 000	12,6%	8 073 000

Tabell 23: Riskreservens beslutade storlek över tid

Enligt genomförandebeslut 2021 anges utökad budget främst bero på långa detaljplane-processer, överprövningar samt fördyrade entreprenader.¹³⁰ I genomförandebeslut 2024 uppges anledningarna till den utökade budgeten bero på omständigheter som är kopplade till totalentreprenaden KG40, inklusive stilleståndskostnader och inställda arbeten, brister i projektering samt ökade produktions- och materialkostnader.¹³¹

Vidare noteras enligt intervjuuppgifter att Programmet inför det förnyade genomförandebeslutet per 2024 lagt fram förslag om högre riskreserv än de beslutade 310 mnkr. Det ska ha rört sig om ytterligare 500 mnkr vilket stärks av dokumentation från en andrapartsgranskning av förslag till beslut, som genomförts under december 2023. I ett PM som sammanfattar resultatet av granskningen noteras en estimerad slutkostnadsprognos inklusive osäkerheter om 8,6 mdkr, att jämföra med faktiskt beslutad budget om 8,1 mdkr¹³².

Andrapartsgranskningen bedömer även att föreslagen tidsplan är otillräcklig. Trafikstart Ursviks torg bedöms kräva ytterligare ett halvår för att färdigställas i Q3 2026 medan trafikstart Helenelund bedöms kräva ytterligare 1 års byggtid med en trafikstart i Q3 2027. Tidsrisken har därmed inte heller tagits hänsyn till i det förnyade genomförandebeslutet 2024. Av intervjuuppgifter råder det oklarheter varför andrapartsgranskningen inte arbetades in i förslaget till förnyat genomförandebeslut. Intervjuuppgifter lyfter samtidigt att det sannolikt berodde på bristande motivering av ytterligare tidsförskjutning och fördyrning.

5.5 Riskreservens användning

Baserat på muntliga uppgifter och slutkostnadsprognoser i Hypergene noteras att riskreserven succesivt förbrukats i takt med att identifierade risker materialiserats. Beslutet om att nyttja medel från riskreserven och således uppdatera slutkostnadsprognos, görs enligt

¹²⁸ Genomförandebeslut avseende Tvärbanan Kistagrenen, Tjänsteutlåtande, Trafikförvaltningen, Projekt och upphandling, 2016-07-06, LS 2016-1027.

¹²⁹ Förnyat genomförandebeslut Tvärbanan Kistagrenen, Region Stockholm, 2021-10-19, SL 2014-2882.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Förnyat genomförandebeslut Tvärbanan Kistagrenen, Region Stockholm, 2024-04-22, TN 2023-0681.

¹³² PM Expertråd Kistagrenen, Trafikförvaltningen, 2023-12-13.

2025-05-05

intervjuuppgifter av projektchef tillsammans med programcontroller med riskregistrets värdering som stöd. Enligt metodbeskrivning för successiv kalkyl är det emellertid sponsorn som styr och har mandat för riskreserven¹³³.

Riskreservens värde har rapporterats i statusrapporter månadsvis sedan december 2021. Dessförinnan rapporterades endast osäkerheter kopplat till projektet i statusrapporter. I figur 7 nedan illustreras riskreservens rapporterade utveckling 2019-2025 där beloppet innan december 2021 statistiskt utgörs av den då beslutade riskreservens storlek på 458 mnkr. Riskreservens värde rapporteras för första gången i statusrapport i december 2021 då den benämns vara 492 mnkr. Nedan presenteras de mest betydande förändringarna:

- I P2 2022 rapporteras en minskning av riskreserven. Förändringen uppges ske "till följd av flytt av kostnader som tidigare framräknats till tjutet "indexjustering" som ligger under förskjutning". "Totalen består därmed av 402 mnkr."¹³⁴
- I P6 2022 ökar riskreserven till följd av återläggning av slutkostnadsprognos från projekt Norra Rissne och Helenelund vilket sker till följd av kostnadsbesparingar i delar som KG14 inkl. ÄTA.¹³⁵
- I P2 2023 materialiseras risk för kostnadsökningarna till följd av tilläggsavtalet som tecknas med Gülermak och minskar därmed riskreserven med 477 mnkr. Därefter rapporteras riskreserven genomgående uppgå till 52 mnkr under 2023.¹³⁶
- I P2 2024 ökar rapporterad riskreserv till 278 mnkr till följd av förslag till förnyat genomförandebeslut under 2024.¹³⁷
- I P6 2024, efter förnyat genomförandebeslut, minskar riskreserven på nytt. Riskreserv är per december 2024 fullt nyttjad vilket anges bero främst på kostnadsökningar på sträckan Bromma flygplats-Ursviks torg, som innefattar delar av det som låg inom ramen för totalentreprenaden KG40 innan hävning.¹³⁸

¹³³ 2022 Metodbeskrivning för successivkalkyl, Trafikförvaltningen, n.d.

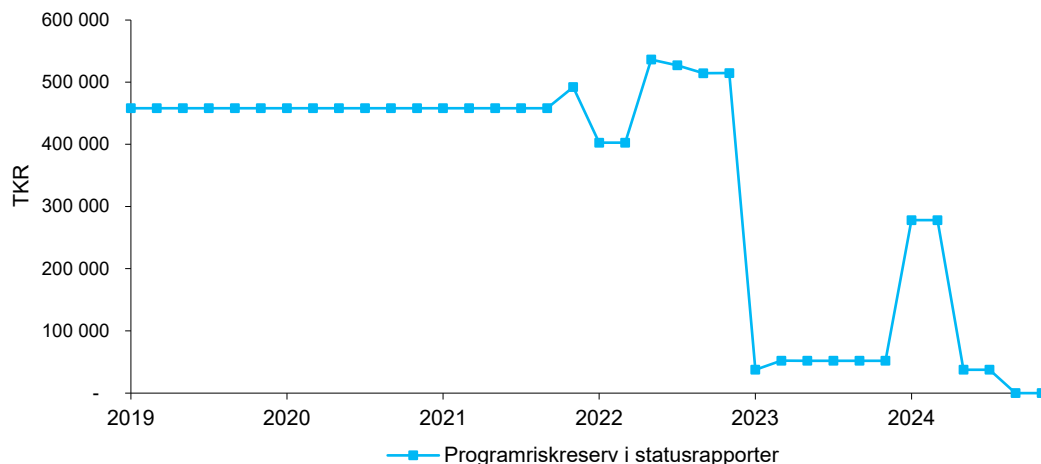
¹³⁴ Dashboard – Program Tvärbana Norr Kistagrenen 10016 P02 2022, Trafikförvaltningen, 2022-02.

¹³⁵ Dashboard – Projekt Helenelund 502342 P6 2022, Trafikförvaltningen, 2022-06.

¹³⁶ Dashboard – Program Tvärbana Norr Kistagrenen 10016 P2 2023, Trafikförvaltningen, 2023-02.

¹³⁷ Dashboard – Program Tvärbana Norr Kistagrenen 10016 P02 2024, Trafikförvaltningen, 2024-02.

¹³⁸ Dashboard – Program Tvärbana Norr Kistagrenen 10016 - P10 2024, Trafikförvaltningen. 2024-10.



Figur 8: Programriskreserv över tid enligt Programmet statusrapporter

5.6 Sammanfattande insikter

Detta kapitel har redogjort för riskhanteringen i Programmet samt utvecklingen av riskarbetet, vilket inkluderar användningen av riskreserven. Nedan följer sammanfattande insikter avseende Programmet riskhantering:

- I de första versionerna av projekt- och programhandboken noteras begränsade anvisningar och rutiner avseende riskhanteringen. Därtill fanns ingen dokumenterad plan för riskhantering förrän 2018.
- Programmet har ingen strukturerad rapportering av riskvärdet i statusrapporterna innan december 2021. Det har inte varit möjligt att historiskt spåra riskvärde i riskregistret då det har varit ett "levande" dokument.
- Muntliga uppgifter uppger att en stor del av kostnadsökningarna härstammat från risker som inte identifierats i riskregistret, vilket även noteras då riskregistrets värde inte korrelerar med användningen av riskreserven.
- I det PM som sammanfattar resultatet av andrapartsgranskningen inför förnyat genomförandebeslut i 2024 noteras en estimerad slutkostnadsprognos inklusive osäkerheter om 8,6 mdkr, att jämföra med faktiskt beslutad budget om 8,1 mdkr. Muntliga uppgifter framhåller att Programmet äskat för en större riskreserv än vad som beslutats.
- Det har inte funnits tydliga riktlinjer från Regionen för hur beslutad riskreserv får eller ska användas. Sedan 2022 finns det skriftliga tillämpningsanvisningar för successiv kalkyl framtagna av "Verksamhetsstyrning och ekonomi" på Trafikförvaltningen. Samtidigt tyder muntliga uppgifter på att medarbetare inom Programmet inte varit medvetna om eller tillämpat de anvisningarna.

6 Analys och konklusion

6.1 Inledande kommentar

KPMG har haft som uppdrag att granska Kistagrenens styrning och uppföljning i syfte att redogöra för huruvida centrala beslut har fattats enligt gällande regler, riktlinjer och rutiner. Uppdraget har även innefattat att identifiera eventuella ekonomiska felbedömningar och belysa hur risker löpande har hanterats. Under granskningen har KPMG kartlagt väsentliga händelser och analyserat dess påverkan på kostnadsutvecklingen och huruvida de hanterats enligt gällande regler, riktlinjer och rutiner.

I följande avsnitt presenteras KPMG:s analys av identifierade orsaker till Programmens kostnadsutveckling och beslutshantering. Kapitlet ämnar besvara uppdragets frågeställningar kring eventuella ekonomiska felbedömningar, hur risker har hanterats samt huruvida centrala beslut har fattats enligt gällande regler, riktlinjer och rutiner.

6.2 Otillräckliga riktlinjer och rutiner

KPMG:s analys visar att vid tiden för initialt genomförandebeslut 2016 saknade Regionens riktlinjer för investeringsbeslut detaljer kring vad för beslutsunderlag, som skulle vara upprättade och kvalitetssäkrade för att beslut skulle kunna fattas. I de uppdaterade versionerna av riktlinjerna beskrivs det tydligare när och hur underlag ska tas fram, samt hur det följs upp att detta har efterlevts.

Vidare noteras att vid initialt genomförandebeslut saknades tydlig vägledning och mandat för avvikelshantering. Riktlinjerna tydliggjorde inte när ett projekt skulle eskaleras till förnyat genomförandebeslut, såsom det gränsvärde som är stipulerat i de senare versionerna. Detta har i sin tur inneburit att det under perioden för framtagandet av initialt genomförandebeslut saknats förutsättningar för en systematisk och enhetlig uppföljning av Programmet, dels inom Trafikförvaltningen, dels i längden för Regionen. Då Kistagrenen under perioden efter initialt genomförandebeslut fortfarande befann sig i uppstartsfasen, med ett i sammanhanget litet kostnadsutfall, påverkades emellertid inte Programmet i samma utsträckning av bristerna initialt som om det hade befunnit sig i ett stadie med ett högre kostnadsutfall, där en god styrning och uppföljning hade varit mer kritisk.

Utöver brister i Regionens tidigare styrdokument (Investeringsstrategi reviderad 2014), har KPMG även noterat brister inom Trafikförvaltningens projekt- och programhandbok. De initiala versionerna av handboken, inkluderat vid tidpunkten för initialt genomförandebeslut, är i sammanhanget ottydligt formulerade vad gäller förutsättningarna för rapportering och uppföljning av investeringar. Detta är fallet då anvisningarna enbart på principnivå beskriver att någon typ av uppföljning ska ske, men det ges inga detaljer kring hur eller av vem. Avseende rapporteringen så berörs frekvens, mottagare och avsändare av rapporterna mycket kortfattat, medan innehållet inte specificeras alls. Detta har i längden bidragit till otydliga krav för Programmet avseende den löpande statusrapporteringen.

Därtill noteras att de "ledningsplaner" med syfte att beskriva Programmens arbetssätt inom styrning och uppföljning etablerats först under 2018. Exempelvis har *Plan för riskhantering* (2018), *Plan för ekonomistyrning* (2019) och *Plan för tidstyrning* (2022) saknats vid initialt genomförandebeslut, varpå Programmet kan konstateras ha saknat systematisk och strukturerad styrning och uppföljning av dessa områden. Vidare visar KPMG:s granskning att majoriteten av de 16 planerna inte heller har uppdaterats löpande under Programmens

2025-05-05

gång, vilket är en indikation på att man inom programorganisationen inte kontinuerligt följt upp och arbetat utefter etablerade riktlinjer, anvisningar och rutiner. Som följd noteras bland annat att Programmet inte haft ett monetärt riskvärde etablerat och dokumenterat förrän per december 2021.

Riktlinjer från Regionen och Trafikförvaltningens tillämpningsanvisningar och rutiner har emellertid förbättrats under Programmets gång, och per dagens datum tydliggörs i en betydligt större utsträckning, samt på en mer konkretiserad detaljnivå, vad som måste finnas på plats för att beslut ska kunna fattas, samt hur styrning, uppföljning och återrapportering ska gå till. Det noteras emellertid fortfarande förbättringsbehov vad avser exempelvis att förtydliga värdering och krav på underlag för riskreserv samt hur ett investeringsprojekts riskhantering ska kopplas samman med beslutad riskreserv.

6.3 Bristfällig detaljkännedom och otillräckliga beslutsunderlag

6.3.1 Initialt genomförandebeslut

KPMGs analys visar även att inför initialt genomförandebeslut så saknades central detaljkännedom och tillräckliga beslutsunderlag för att vid tillfället med säkerhet kunna underbygga beslutet. Beslutet fattades tätt inpå förnyat inriktningsbeslut, vilket är en indikation på att samtliga detaljer avseende tid och ekonomi sannolikt inte varit fullt utredda vid tidpunkten för genomförandebeslutet. Vidare visar granskningen att systemhandlingarna inte varit fullständiga, att detaljplaner inte vunnit laga kraft med en dessutom kraftigt underskattad förväntad tid till fastställande, samt att genomförandeavtal med kommunerna saknades vid tidpunkt för initialt genomförandebeslut.

Analysen visar vidare på att budget i initialt genomförandebeslut inte varit allokerad till delprojekt eller aktiviteter, utan bestod av en större 'ofördelad' post. Att budget inte varit tillräckligt tydligt fördelad har bidragit till minskad tillförlitlighet, vilken i sin tur bidragit till att löpande resonemang och bedömning kring faktisk slutkostnad också minskat i tillförlitlighet. Detta kan konstateras ha bidragit till en försvårad uppföljning av ekonomin i Kistagrenen. Exempelvis har delprojekten inte haft en tydligt beslutad budget och det har därmed inte varit tydligt när ett delprojekts slutkostnadsprognos överskridit beslutad budgetram.

Sammantaget kan KPMG konstatera att initialt genomförandebeslut fattats på otillräckliga beslutsunderlag och bristfällig detaljkännedom. Samtidigt så var riktlinjerna vid tidpunkten otydligt formulerade kring vad som faktiskt skulle finnas på plats för att genomförandebeslut skulle kunna fattas. Med detta i åtanke kan KPMG ifrågasätta om beslutet var korrekt fattat vid tidpunkten, men samtidigt inte slå fast att det var ett felaktigt beslutsfattande.

Med andra ord är KPMG:s bedömning att det inte tillräckligt tydligt framgår i de initiala riktlinjerna huruvida exempelvis fullständig och kvalitetssäkrad systemhandling måste finnas på plats vid genomförandebeslut. Bristen på exempelvis fullständig systemhandling och fastställda detaljplaner vid initialt genomförandebeslut kan dock anses ha medfört att beslutet fattats på bristfälliga grunder, även om KPMG inte med säkerhet kan slå fast att beslutet strider mot dåvarande riktlinjer och därmed är felaktigt i sig. Däremot kan KPMG konstatera att med dagens utvecklade riktlinjer för investeringsbeslut är det osannolikt att beslutet hade fattats med dåvarande beslutsunderlag.

2025-05-05

6.3.2 Entreprenadform

Av KPMG:s granskning har det även framkommit belägg för argumentet att valet av entreprenadform skett utifrån en förutfattad uppfattning om att entreprenaden skulle utföras som en stor totalentreprenad, snarare än att basera valet på de förutsättningar som fanns vid tiden. Under granskningen har KPMG iakttagit att valet av entreprenadform och processen för detta har kritiserats hårt internt, och att interna funktioner och personer som bör ha stor kunskap i frågan inte involverats. Det har även framgått i material från workshops att deltagarna ansett att totalentreprenad varit det rätta valet, trots att det kommer att kräva "lobbying" och stor möda för att övertyga övriga organisationen. I samma workshop ifrågasätts även varför organisationen ska övertygas och att processen i stället borde låtas leda till den bästa upphandlingsformen. Vidare har KPMG endast kunnat se att alternativ C (stor totalentreprenad) har utforskats. Detta indikerar att valet av entreprenadform baserades på en förbestämd inställning och inte på de förutsättningar som fanns vid tiden. Med andra ord har alltså valet av entreprenadform inte fattats på tillräckligt välgrundade underlag.

Vidare noteras att den största anledningen till att Programmets budgetram har ökat med ungefär 65 % kan härledas till delprojekt och spårsträcka Bfp-Hel där totalentreprenaden KG40 har ingått. Att den längsta spårsträckan troligen blir mest påverkad av omvärldsfaktorer såsom onormala kostnadsökningar är inte utmärkande i sig, däremot bedömer KPMG att avtalsformen totalentreprenad har bidragit till en minskad insyn i delprojektets styrning och status vad avser tid och kostnad vilket har bidragit till fortsatta brister i detaljkännedom. Vid förändrad samverkansmodell i och med tilläggsavtalet 2023 får Programmet ökad insyn i ekonomi och underlag, och brister samt avvikande framdrift uppdagas.

6.3.3 Upphandling av Gülermak

KPMG:s analys visar även att upphandlingen genomförts på otillräckliga underlag. Att förfrågningsunderlaget kompletterades flertalet gånger, det stora antalet frågor och svar tätt inpå sista dag för anbud samt att Gülermak fick ta del av flertalet dokument efter avtalsundertecknande talar för att upphandlingen genomförts på bristfälliga underlag. Ovan uppgifter pekar på att underlagen inte varit färdiga vid tiden för anbud. Det har i sin tur försvårat för intressenter att inkomma med ett rimligt och välgrundat anbud, vilket påverkat rimlighet och tillförlitlighet i kostnads- och tidsberäkningar för totalentreprenaden. Detta stärks även av, analyser genomförda av "Juridik", av att det noterats i programstatusrapporter samt att det nämnts under flertalet intervjuer.

Samtliga kompletteringar som skett på grund av de initialt bristfälliga underlagen i förfrågningsunderlaget har ändrat förutsättningarna för totalentreprenaden. Bland annat visar analysen tillkommande ÄTA-arbeten i ett tidigt skede av totalentreprenaden.

6.3.4 Betalningsgarantier

Vidare har KPMG i samband med granskning av betalningsgarantierna noterat bristfällig detaljkännedom och medvetande kring intern styrning och kontroll hos Trafikförvaltningen. Av då gällande finansiella riktlinjer framgår tydligt att beslut om ingående av borgensavtal eller liknande åtaganden, exempelvis betalningsgarantier, fattas av Regionfullmäktige. Beslutet om att ingå betalningsgarantierna fattades av avdelningschef investeringsprojekt, dock i rollen som sponsor för programmet, mot gällande riktlinjer. Anledningen till beslutet har ansetts vara bristande kännedom om gällande riktlinjer. Detta konstateras

2025-05-05

även i internrevisionens rapport. Det finns inget under KPMG:s granskning som tyder på att medarbetare medvetet kringgått regler, riktlinjer och rutiner. Det framgår även från internrevisionens rapport samt flertalet intervjuer att betalningsgarantier är ett ovanligt förfarande. Flertalet personer KPMG talat med har aldrig stött på betalningsgarantier, varken tidigare eller idag. Detta inkluderar även personer som varit delaktiga i händelsen med betalningsgarantierna för Gülermaks underentreprenörer. Således bör tecknande av betalningsgarantier inte kunna anses vara av rutinkaraktär, och därmed har delegationsordningen för Trafikförvaltningen inte heller efterlevts av de inblandade personerna.

6.3.5 Organisationsförändringar

Sammantaget kan en bristfällig detaljkännedom inom Programmet konstateras ha ägt rum under stora delar av genomförandefasen. En bakomliggande orsak till detta noteras vara de flertalet organisationsförändringar som ägt rum, där både projektchef (före detta programledare) och sponsor bytts ut flertalet gånger. Även det faktum att stora delar av programorganisationen från början bestod av konsulter bedöms ha påverkat dels kännedom om regler, riktlinjer och rutiner, dels kontinuitet i Programmet. Organisationsförändringar av kritiska roller och den större mängden konsulter bedöms ha lett till glapp i informationsöverföringen, både mellan individer och instanser, vilket kan ha varit en bidragande orsak till att det tagit så pass lång tid att eskalera kostnadsfördyringar för förnyat genomförandebeslut.

Att Programmet även inför de både förnyade genomförandebesluten behövt tid för analysarbete för att ta fram tillförlitlig slutkostnadsprognos och tidsuppskattning, tyder på att Programmet löpande inte haft tillräcklig detaljkännedom om den faktiska slutkostnaden och produktionstiden för Programmet.

6.4 Bristfällig riskhantering

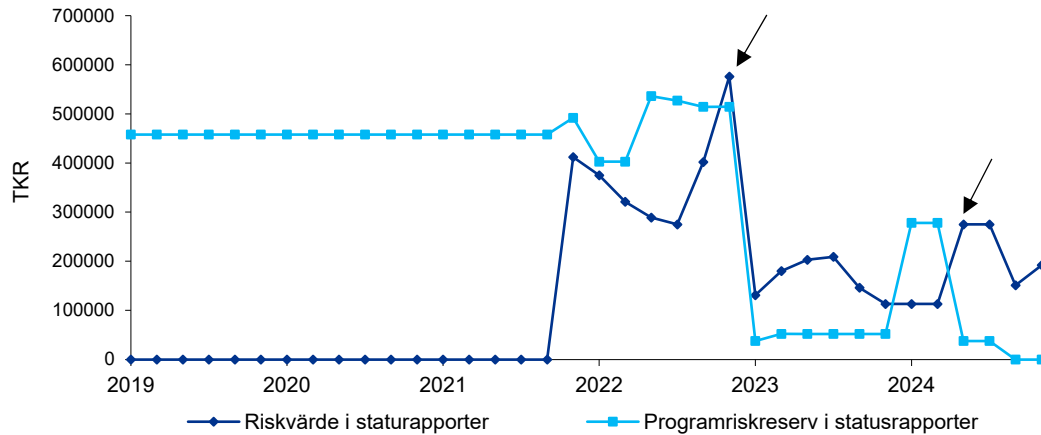
I granskningen har KPMG även funnit brister i riskhanteringen. I beslutsunderlaget till initialt genomförandebeslut så var inte riskreserven tydligt definierad, utan enbart "jämnt fördelad på respektive post i beslutad budget". Därtill beskrivs av muntliga intervjuuppgifter att det saknas tydliga riktlinjer och rutiner för hur riskreserven ska värderas och hanteras än idag, vilket även kan bekräftas av KPMG:s dokumentgenomlysning av *Plan för riskhantering* som inte heller tydliggör detta. Därtill har heller inga riktlinjer eller dokumenterade tillämpningsanvisningar funnits avseende hur riskreserv och riskregister ska hanteras i förhållande till varandra, vilket har bidragit till att värderingen av risker inte har varit heltäckande under Programmets gång. Vidare noteras att Programmet inte haft en strukturerad rapportering av riskvärde i statusrapporterna innan december 2021.

Utöver bristande riktlinjer och rutiner avseende riskhanteringen uppmärksammas också, enligt intervjuuppgifter, att kostnadsökningarna till viss del härrör från risker som inte värderats eller existerat i riskregistret. KPMGs analys visar att riskregistrets värde inte korrelerar med riskreserven vid flertalet tillfällen vilket borde vara fallet när identifierad risk i riskregistret materialiseras, se figur 9 nedan som presenterar beslutad riskreserv i

2025-05-05

förhållande till riskvärdering på programnivå mellan 2019 och 2024.

Programriskreserv och Programriskvärdering



Figur 9: Rapporterat riskvärde i förhållande till rapporterad riskreserv

Diagrammet visar även att Programmet vid flertalet tillfällen (se pilarna) har haft ett riskvärde som överstiger kvarvarande riskreserv. Ett tydligt exempel är per december 2022 då riskvärdet (131 mnkr) påtagligt överstiger riskreserven (38 mnkr), vilket sedan fortsätter vara fallet tills att Programmet tilldelas ny riskreserv vid förnyat genomförandebeslut per 2024. Brister i riskarbetet bedöms ha påverkat slutkostnadsprognosen, som inför förnyade genomförandebeslut krävt ett djupare analysarbete, som har tagit påtagligt lång tid, och därmed bidragit till långa ledtider.

Nämnvärt är även att den andrapartsgranskning som genomfördes under december 2023, inför förnyat genomförandebeslut 2024, om utökad tidplan och budget, indikerade behov av större riskreserv och förlängd tidplan. Enligt muntliga uppgifter ska Programmet ha äskat för en riskreserv på 500 mnkr mer än vad som blev beslutad budgetram. Vem som tog beslut om en lägre riskreserv har emellertid inte framkommit.

Brister i riskhanteringen framgår även vid framtagandet och tecknandet av tilläggsavtalet. I scenarioanalysen för tilläggsavtalet identifierades risken att "Gülermak inte följer det överenskomna upplägget". Vad som menas med det är inte helt tydligt, det går dock att anta att det innefattar att Gülermak utnyttjar det nya ersättningsupplägget för sin egen vinning, snarare än att färdigställa projektet kostnadseffektivt och i tid. Denna risk har KPMG inte sett vara reflekterad i riskregistret, varken för Programmet eller delprojektet. KPMG har vidare inte kunnat se huruvida Trafikförvaltningen har arbetat med att hantera risken. Vad som är anmärkningsvärt är att det kan argumenteras att det är just denna risk som faller ut i och med att Trafikförvaltningen anser att Gülermak inte längre har ett incitament att driva projektet på ett för Trafikförvaltningen tids- och kostnadseffektivt sätt, vilket tillsammans med avsaknad av förnyad bankgaranti är anledningen till att Trafikförvaltningen häver kontraktet med Gülermak.

Slutligen kan KPMG konstatera att vid prognostillfälle 10 i 2024, fyra månader efter hävningen har programmets riskreserv på nytt förbrukats. Vid nästkommande prognostillfälle i december 2024 är riskregistrets värde 192 mnkr vilket tyder på att täckning för riskerna saknas. Sett till Programmet komplexitet, omfattning och påverkan av externa

2025-05-05

omvärldsfaktorer bedömer KPMG det som oundvikligt att Programmet således kommer att behöva eskalera till ännu ett förnyat genomförandebeslut.

6.5 Missvisande återrapportering

KPMG:s analys av hur Kistagrenen har återrapporterats visar att under slutet av 2020 respektive 2023 finns indikationer på att prognos för både sluttid och slutkostnad ökar, vilket inte framkommer på ett tydligt sätt i statusrapporteringen. I programstatusrapporteringen, som går till sponsor, avdelningschef för investeringsprojekt samt förvaltningschef, så rapporteras per september 2020 respektive november 2023 rött trafikljus avseende tid och kostnad. Samtidigt visar KPMG:s analys att rapporterad slutkostnadsprognos i samma rapportering ligger i linje med budget. Det har från KPMG:s håll varit svårt att säkerställa exakt vilken roll som är ansvarig för den missvisande återrapporteringen, samtidigt som det kan konstateras att den grundar sig i rapporteringen som går från projektchef till sponsor, samtidigt som förvaltningschef besitter det yttersta ansvaret för att eskalera vid behov av nämnds beslut.

Vidare har det från KPMG:s sida inte varit möjligt att fastställa exakt när process om respektive förnyat genomförandebeslut har inletts, samtidigt kan det konstateras att det tar 13 månader från det att rött trafikljus rapporteras tills att förnyat genomförandebeslut fattas i Trafiknämnden 2021. Samtidigt belyser både protokollsanteckningar och muntliga intervjuuppgifter att Programmet respektive Trafikförvaltningen har avvakat med att lyfta fördyringar till politiken, då man velat utreda situationen, och arbeta igenom slutkostnadsprognos för att presentera ett tillförlitligt förslag till politiken. Detta stärks ytterligare av att samtliga verksamhetsrapporter (4) mellan december 2020 och december 2021 till Trafiknämnden, vilka presenteras av förvaltningschefen, inte innehåller några kostnadsfördyringar, utan alltså ligger i linje med budget fram till december 2021, då slutkostnadsprognos ökas till 6,5 mdkr.

Att förvaltningschefen avvakat med att flagga fördyringar för politiken är något som även tydliggörs i samband med det senast förnyade genomförandebeslutet. Enligt de protokollsanteckningar som löpande förts i Trafikförvaltningens investeringsråd konstateras per september 2023 att rådet är medvetna om att de "bör flagga fördyringar för politiken" samt att "förnyat genomförandebeslut krävs". Samtidigt konstaterar rådet att avvaka med förnyat genomförandebeslut tills att kalkyl för etapp 2 färdigställts. Med andra ord tyder KPMG:s analys på att Kistagrenens status och behov av förnyat genomförandebeslut borde ha eskalerats till politiken i ett tidigare skede, i samband med att kostnadsfördyringarna för första gången identifierades. Tabell 24 nedan sammanfattar när tidsförskjutningar och kostnadsfördyringar identifierats för första gången, både vad avser TKI samt slutkostnadsprognos, och därmed tidpunkten då de borde ha eskalerats till Trafiknämnden för förnyat genomförandebeslut.

Tidpunkt	Rapporteringsformat	Mottagande instans
2020-09	TKI-rapportering	Sponsor, avdelningschef investeringsprojekt, förvaltningschef
2020-11	Slutkostnadsprognos (rapportering)	Trafikförvaltningens investeringsråd
2023-09	Slutkostnadsprognos (protokollsanteckningar)	Trafikförvaltningens investeringsråd
2023-11	TKI-rapportering	Sponsor, avdelningschef investeringsprojekt, förvaltningschef

Tabell 24: Tidpunkt, rapporteringsformat samt mottagande instans för när tidsförskjutningar och fördyringar identifierats

2025-05-05

Vidare kan KPMG konstatera en missvisande återrapportering kring vad som rapporteras på delprojektsnivå jämfört med programnivå. Per december 2020 noteras att delprojektens ackumulerade slutkostnadsprognos överstiger gränsvärdet för när avvikelser ska eskaleras enligt riktlinjerna (300 mnkr, 15%). Detta reflekteras dock inte på Programmets månatliga statusrapporters sammanfattade förstasida förrän oktober 2021. Att ökade slutkostnadsprognoser rapporteras på delprojektsnivå, men inte på programnivå, gör att avvikelser mellan slutkostnadsprognos och budget för delprojekt riskerar att förbises. Det kan också konstateras att av de månatliga statusrapporteringar som KPMG har tagit del av, så saknas rapportering i ett betydande antal månader. Att rapportering saknas är i sin tur inte i enlighet med gällande riktlinjer och rutiner och riskerar i längden att leda till luckor i vetskapen om Programmets aktuella läge vad gäller tidsåtgång och ekonomiskt utfall.

Parallellt med en missvisande återrapportering av Kistagrenens status, kan KPMG även påvisa en inkonsekvent återrapportering mellan olika instanser och forum. Först och främst kan en missvisande återrapportering konstateras ha skett till Regionledningskontorets investeringsråd, i vilken beslutad budget jämförs med aktuellt kostnadsutfall, snarare än slutkostnadsprognos som i övriga instanser. Vidare kan det konstateras att per november 2020 så rapporteras till Trafikförvaltningens investeringsråd en uppdaterad slutkostnadsprognos om 5,5 mdkr. Däremot rapporteras varken i helårsrapporteringen per december 2020 till Trafiknämnden eller i efterföljande månatliga statusrapporter till sponsor en slutkostnadsprognos i linje med 5,5 mdkr. En uppdaterad slutkostnadsprognos rapporteras först per oktober 2021 i Programmets statusrapportering, vilket sammanfaller med att förnyat genomförandebeslut föreslås i Trafiknämnden.

6.6 Konklusion

KPMG:s granskning har visat att styrning och detaljkännedom inledningsvis varit bristfällig. Det initiala genomförandebeslutet per 2016 fattades således på ofullständigt underlag vilket har inneburit att tids- och kostnadsprognoser tidigt riskerade att inte hålla. Beslut om upphandlingsstrategi och publicering av förfrågningsunderlaget genomfördes också med brister, vilket bidrog till att totalentreprenaden inte fick rätt förutsättningar från start men också en felaktig riskvärdering för Programmet som helhet.

I kombination med externa omvärldsfaktorer har detta medfört betydande kostnadsökningar för Norra Kistagrenen. Att den största kostnadsökningen kan härledas till projektering och produktion av den längsta spårsträckan Bromma flygplats – Helenelund (Bfp-Hel) där totalentreprenaden KG40 ingår, är inte utmärkande i sig, men avtalsformen bedöms ha bidragit till minskad insyn i delprojektets styrning och status vad avser tid och kostnad. När sedan ersättningsform och samverkansmodell justerades i och med tilläggsavtalet 2023, försvann totalentreprenörens incitament att hålla nere kostnader och upprätthålla effektivitet, samtidigt fick Programmet insikt i brister och utmaningar med framdrift, vilket i sig har lett till ytterligare fördyringar och förlängning.

KPMG:s granskning belyser även svag intern kontroll inom Programmet vilket bedöms bero på hur Trafikförvaltningen har satt upp och utför sin interna styrning och kontroll. Det finns behov av att dels stärka och medvetandegöra kring vad för regler, riktlinjer och rutiner som finns, dels införa tydligare kontrollrutiner för att följa upp på efterlevnaden av desamma. I kombination med hög rotation av kritiska roller i programorganisationen har detta bidragit till fortsatt bristande detaljkännedom och inkonsekvent återrapportering och beslutshandtering.

2025-05-05

I slutändan har det fått konsekvenser såsom att de 14 betalningsgarantierna olovligen skrivs under, att Programmet har presenterat slutkostnadsprognoser som inte återspeglar delprojektens ackumulerade slutkostnadsprognoser, samt att Trafikförvaltningen medvetet avvaktat med att lyfta fördyringar till politiken då man velat utreda situationen och arbeta igenom slutkostnadsprognos för att kunna presentera ett tillförlitligt förslag.

Den interna styrningen och kontrollen har förbättrats under projektets gång, men det förekommer fortsatt förbättringsmöjligheter avseende hantering av risker, transparens i rapportering av slutkostnadsprognoser och uppföljning av att beslutade regler, riktlinjer och rutiner efterlevs. Detta för att Programmet, och övrig investeringsverksamhet inom Trafikförvaltningen ska få rätt förutsättningar för att driva sin verksamhet med god styrning och kontroll, och inom beslutad budget och tid.

Slutligen är det svårt att bedöma effekterna av de brister som påvisats, men förutsättningarna för att hantera och prognostisera kostnadsökningar hade varit betydligt bättre om tydligare riktlinjer och rutiner hade funnits på plats initialt, genomarbetade beslutsunderlag hade tagits fram under projektets gång, transparent återrapportering förekommit och Gütermaks tillkortakommande hade hanterats och flaggats tidigare. Samtidigt hade tydligare kontrollrutiner för att medvetandegöra och följa upp på att regler, riktlinjer och rutiner följs, skapat bättre förutsättningar för att betalningsgarantierna inte hade blivit ett faktum, att beslut fattats på tillräckliga grunder och att återrapporteringen varit tydlig och transparent. En tydlig lärdom är dessutom att ju större osäkerhet ett projekt eller program beslutas utifrån, desto större riskreserv behövs.

7 KPMG:s rekommendationer

KPMG har till Regionen och Trafikförvaltningen sammanfattat rekommendationer i relation till de brister som granskningen av Kistagrenen belyst, vilka även uppmanas appliceras på framtida investeringsprojekt av liknande karaktär och omfattning:

- KPMG rekommenderar att den interna kontrollen och uppföljningsstrukturen på Trafikförvaltningen utvecklas och förstärks för att säkerställa att regler, riktlinjer och rutiner följs.
 - Detta innebär dels att återrapporteringen behöver vara transparent, där underliggande data stämmer överens, både inom olika rapporteringsstrukturer och mellan olika instanser.
 - Detta innebär dels att det inför arbetet med framtagande av genomförandebeslut säkerställs en tydlig plan för riskhantering, dels ett beprövat arbetssätt för riskuppföljning finns på plats inom investeringsprojektet.
- KPMG rekommenderar att Regionens riktlinjer och Trafikförvaltningens rutiner tydliggör att en behovsanpassad uppföljningsstruktur är nödvändig för att på bästa sätt löpande kunna följa upp tids- och kostnadsutvecklingen inom ett projekt eller program beroende på dess storlek och komplexitet. Det här inkluderar kravställning och uppföljning av entreprenör/leverantör om så utförandeentreprenad eller totalentreprenad.
- KPMG rekommenderar att tillämpningsanvisningarna för trafikljusrapporteringen av TKI förtydligas, främst avseende vad respektive färg avser för åtgärd samt vem som ska agera på detta. Förslagsvis blir detta del av både Regionens riktlinjer som Trafikförvaltningens rutiner anpassas efter.
- KPMG rekommenderar att Regionen tydliggör riktlinjer avseende hantering av riskreserv inom investeringsprojekt av denna karaktär och omfattning. Detta för att tydliggöra vad riskreserven ska grundas på samt för att förtydliga kopplingen till program- eller projektledningens riskhanteringsprocess. Därtill rekommenderar KPMG att Trafikförvaltningen anpassar sina tillämpningsanvisningar och rutiner vid uppdaterade riktlinjer.
- KPMG rekommenderar att Regionens riktlinjer för investeringsbeslut uppdateras för att tydliggöra behovet av att kostnadsfördyringar och överskridande av uppskattad tid eskaleras direkt när de identifieras. Detta inkluderar att specificera sambandet mellan identifikation av fördyring och eskalering, inkluderat när, samt hur lång tid det får ta från att fördyringar identifieras tills att de eskaleras och sedermera ett förnyat genomförandebeslut fattas. Därtill rekommenderar KPMG att Trafikförvaltningen anpassar sina tillämpningsanvisningar och rutiner vid uppdaterade riktlinjer.
- KPMG rekommenderar att Regionens riktlinjer för investeringsbeslut uppdateras för att tydliggöra om gränsvärdet för avvikelshantering gäller enbart på ett Programs beslutade budget eller även på delprojektsnivå, för att i sin tur underlätta uppföljning och återrapportering av projekt inom ramen för ett program, och i längden även på programnivå. Därtill rekommenderar KPMG att Trafikförvaltningen anpassar sina tillämpningsanvisningar och rutiner vid uppdaterade riktlinjer.



Region Stockholm
Projektgenomlysning

2025-05-05

- KPMG rekommenderar Trafikförvaltningen att säkerställa en rutin för att se över, utveckla och anpassa tillämpningsanvisningar och rutiner löpande efter lärdomar i investeringsprojekt.
- KPMG rekommenderar Trafikförvaltningen att säkerställa att medarbetare löpande får kommunikation och utbildning i gällande regler, riktlinjer och rutiner specifikt när de uppdateras, dels från Regionen, dels internt inom Trafikförvaltningen.

Bilagor

Refererade dokument

Namn på dokument
Aktiviteter och kommunikation Fördelning av aktiviteter och ansvar för kommunikation, Trafikförvaltningen Investeringssprojekt Lokal spårväg, 2024-05-29
Aktiviteter och kommunikation Fördelning av aktiviteter och ansvar för kommunikation, Trafikförvaltningen Investeringssprojekt Lokal spårväg, 2024-06-10
Arbetsordning, Trafikförvaltningen, 2020-01-20, TN-S-477387
Beslut att inleda Upphandling gällande utbyggnaden av Kistagrenen mellan Bromma flygplats och Helenelund, Trafikförvaltningen Investeringssprojekt, 2018-06-17, SL 2014-0439
Beslut om fastställande av upphandlingsdokument avseende: KG40 – Totalentreprenad för Kistagrenen mellan Bromma flygplats och Helenelund, Trafikförvaltningen Investeringssprojekt Portfölj Lokalbanor, 2019-04-10, TB 2018-0344.
Beslut om inledande av upphandling för Tvärbanan Kistagrenen, gällande utbygganden av Kistagrenen mellan Bromma flygplats och Helenelund, Trafikförvaltningen Projekt och upphandling, 2017-03-08
Beslut om tilldelning av kontrakt, Trafikförvaltningen, 2019-12-10, TN 2019-0123
Beslutsordning för trafikförvaltningen (gäller fr.o.m. 2023-01-01), Trafikförvaltningen, 2023-01-17, TN-S-993215
Dashboard – 502339 -Bromma Flygplats-Helenelund P3 2023, utfall december 2022, Trafikförvaltningen
Dashboard – Program Tvärbanan Norr Kistagrenen 10016 - P10 2024, Trafikförvaltningen
Dashboard – Program Tvärbanan Norr Kistagrenen 10016 P02 2022, Trafikförvaltningen 2022-02
Dashboard – Program Tvärbanan Norr Kistagrenen 10016 P02 2024, Trafikförvaltningen, 2024-02
Dashboard – Program Tvärbanan Norr Kistagrenen 10016 P2 2023, Trafikförvaltningen, 2023-02
Dashboard – Projekt Helenelund 502342 P11 s. 4, Trafikförvaltningen, 2020-11
Dashboard – Projekt Helenelund 502342 P6 2022, Trafikförvaltningen, 2022-06
Dashboard 502339 -Bromma flygplats - Ursviks torg P10 2024, Trafikförvaltningen, 2024-10
Dashboard 502339 -Bromma flygplats - Ursviks torg P5 2024, Trafikförvaltningen, 2023-05
Dashboard PPT, Statusrapport Kistagrenen, 10016, P9 utfall 2019. Trafikförvaltningen
Frågor och svar KG40 Tramway, Turnkey Contract for the Kista Branch between Bromma Airport and Helenelund, Region Stockholm, TN 2019-0123
Förnyat genomförandebeslut avseende Norra Kistagrenen, Tjänsteutlåtande, Trafikförvaltningen Investeringssprojekt, 2024-03-29, TN 2023-0681; Regionfullmäktige, § 271 Förnyat genomförandebeslut avseende Norr Kistagrenen, Protokoll, 2024-06-18
Förnyat genomförandebeslut Tvärbanan Kistagrenen, Region Stockholm, 2021-10-19, SL 2014-2882
Förnyat genomförandebeslut Tvärbanan Kistagrenen, Region Stockholm, 2024-04-22, TN 2023-0681
Förslag till beslut om inriktning för det fortsatta arbetet med paketering, affärsupplägg och genomförandestrategi för Kistagrenen, Trafikförvaltningen Projekt och upphandling, 2017-05-09, SL 2014-0439
Förvaltningsrättens dom FR 29364-19 och Kammarrättens beslut KR 4096-20
Genomförandebeslut avseende Tvärbanan Kistagrenen, Tjänsteutlåtande, Trafikförvaltningen Projekt och upphandling, 2016-07-06, LS 2016-1027
Genomförandebeslut avseende Tvärbanan Kistagrenen, Trafikförvaltningen, 2016-08-23, SL 2014-0439
Granskning av projekt Tvärbanan Norra Kistagrenen, Tjänsteutlåtande, Regionledningskontoret, 2024-10-28, RS2024-0955
Internrevisionens utredning av "garantier till underentreprenörer på Kistagrenen", Trafikförvaltningen Internrevision, 2024-10-09
Investeringar, Beslut om avrop från ramavtal - Avtalsområde B Ekonomiska och finansiella tjänster, Regionledningskontoret Ekonomi och finans, Verkställighetsbeslut, 2024-12-10, RS2024-0005
Investeringsrådet, Ansvar och investeringsstyrning 2024, Region Stockholm, 2025-03-21, PPT.
Investeringsstrategi, Stockholms läns landsting, 2015-03-17, LS 1308-1033, LS 1407-0854
Januari sponsormöte 2024 Utfall 2023, budget 2024 samt planering inför budgetunderlag 2025-2034 Specificerat objekt: 10016 – Program Tvärbanan Norr Kistagrenen, Trafikförvaltningen, 2024-01-15
Juridisk / ekonomisk avtalsgranskning, Investeringssprojekt Program Tvärbanan Kista- och Solnagrenen, 2019-04-17, TN 2019-123
Juridisk / ekonomisk avtalsgranskning, Trafikförvaltningen Investeringssprojekt Program Tvärbanan Kista- och Solnagrenen, 2019-04-11, TN 2019-123
KG 40TvB Kista- & Solnagrenen Tilläggsavtal TFLG, Trafikförvaltningen, 2023-01-13
KG40 DESIGN AND BUILT CONTRACT FOR THE KISTA BRANCH BETWEEN BROMMA AIRPORT AND HELENELUND 2021-05-28 ABNORMAL PRICE INCREASE, Gülermak, 2021-11-26
KG40 DESIGN AND BUILT CONTRACT FOR THE KISTA BRANCH BETWEEN BROMMA AIRPORT AND HELENELUND 2021-05-28 OMBUD MÖTE, Gülermak, 2021-05-28
KG40 DESIGN AND BUILT CONTRACT FOR THE KISTA BRANCH BETWEEN BROMMA AIRPORT AND HELENELUND 2021-05-28 OMBUD MÖTE, Gülermak, 2021-07-01

Region Stockholm
Projektgenomlysning

2025-05-05

KG40TvB Kista- & Solnagrenen Tilläggsavtal TFLG, Trafikförvaltningen, 2023-01-13
Kontrakt avseende totalentreprenad (ABT 06) Program Tvärbanan Kista och Solnagrenen Totalentreprenad KG40 för Kistagrenen mellan Bromma flygplats och Helenelund: 3+465 – 10+240, AB Storstockholms lokaltrafik, TN 2019-0123
Legal analys kontrakt Gülermak efter möte Gülermak den 28 november, Trafikförvaltningen Ledningsstaben, 2022-11-29
Minnesanteckningar Samverkansforum 01, KG40, Trafikförvaltningen Investeringsprojekt Portfölj Lokalbanor, 2022-11-17, TN 2019-1159
Minnesanteckningar Samverkansforum 15, Tvärbanan Kistagrenen, Trafikförvaltningen Investeringsprojekt Portfölj Lokalbanor, 2024-05-30
Möjliga vägval samt relaterade konsekvenser TvB Kista- & Solnagrenen, Trafikförvaltningen, 2022-11-16
Orssakssamband nuläge:KG40 juni 2024 v4, Trafikförvaltningen
Plan för ekonomistyrning (SD02-04 Programledningsplan), version 1.3 Trafikförvaltningen, 2024-11-25, TN2023-0681
Plan för ekonomistyrning, Trafikförvaltningen Investeringsprojekt Portfölj Lokalbana Spårväg Tvärbanan Kistagrenen, 2021-11-30, SL2014-2882
Plan för internkontroll 2018 årsuppföljning, Trafiknämnd/Trafikförvaltningen
Plan för internkontroll 2019 årsuppföljning, Trafiknämnden/Trafikförvaltningen, RS 2019-0242
Plan för internkontroll 2023 årsuppföljning, Trafiknämnden/Trafikförvaltningen, RS 2024-0727
Plan för internkontroll 2024 årsuppföljning, Trafiknämnden/Trafikförvaltningen, RS 2024-0727
Plan för organisation och resurser inom Tvärbanan Kistagrenen, Region Stockholm, 2024-01-15, TN 2023-0681
Plan för riskhantering TvB Kistagrenen Version 2, SD02-06 Programledningsplan, Trafikförvaltningen
Plan för riskhantering, SD02-06 Programledningsplan, Trafikförvaltningen, 2018-10-22, SL 2014-2882
Plan för riskhantering, SD02-06 Programledningsplan, Trafikförvaltningen, 2024-11-19, TN 2023-0681
PM Expertråd Kistagrenen, Trafikförvaltningen, 2023-12-13
Policy för internkontroll, Stockholms läns landsting, 2013
Policy och riktlinjer för god ekonomisk hushållning, Region Stockholm, 2023, RS 2023-04-14
Policy och riktlinjer, God ekonomisk hushållning, Region Stockholm, 2023-12-12, RS 2023-0414
Programbeställning, Trafikförvaltningen Projekt och upphandling Programsektionen, 2015,06-24
Projekt- och programhandboken, Trafikförvaltningen, 2015-11-26, SL-S-605317
Projekt- och programhandboken, Trafikförvaltningen, 2020-07-09, SL-S-605317
Projekt- och programhandboken, Trafikförvaltningen, 2024-11-13, SL-S-605317
Protokoll, minnesanteckningar investeringsråd, 2020-11-30, ärende 1987859, Trafikförvaltningen
Region Stockholms riktlinjer för investeringar, Region Stockholm, 2020-01-01, LS 2019-0867, LS 2019-0829
Region Stockholms riktlinjer för investeringar, Region Stockholm, 2021, RS 2021-0286
Revidering av Policy och riktlinjer för god ekonomisk hushållning, Region Stockholm, 2024-10-14, RS 2023-0414
Riktlinje intern kontroll, Region Stockholm, 2019-10-22, RS 2019-0866, RS 2019-0829
Riktlinje intern kontroll, Region Stockholm 2022-11-22, RS 2024-0510, RS 2022-0326
Risk rapport – Program Tvärbana Norr Kistagrenen 10016 P05 2022, Trafikförvaltningen, 2022-05
Riskregister Programrisker TvB Kistagrenen, Trafikförvaltningen
Sammanfattning Tvärbanan Kistagrenen, Trafikförvaltningen
Sponsorrapportering IP Program Tvärbana Norr Kistagrenen Sektionschef Eva Åhrberg/Torbjörn Bodin Utfall oktober 2023 (ej prognosmånad) P11, Trafikförvaltningen
Styrelseprotokoll, AB Storstockholms Lokaltrafik, 2024-07-05, 8/2024
Tilläggsavtal nr 2 Avseende kontrakt nr TN 2019-0123 daterat 2020/09/08 för Totalentreprenad KG40 för Kistagrenen mellan Bromma flygplats Helenelund: 3+465 – 10-240 mellan AB Storstockholms lokaltrafik och GOLERMAKA0ir Sanayi in5aat ve TaahhCjt A.5, AB Storstockholms lokaltrafik, 2023-01-25
Trafikförvaltningen "Upphandling" och "Juridik", kommunikation på Trafikförvaltningen, e-postkonversation "Kistagrenen" den 19 januari 2017 och Sektion juridik och sektion upphandlings rapport rörande av programledningen presenterade genomförandestrategier för tvärbanans utbyggnad till Helenelund, Trafikförvaltningen Projekt och upphandling, Upphandling, 2017-04-03.
Trafikförvaltningens övergripande modell för verksamhetsstyrning, Region Stockholm, PPT
Tvärbana Norr Kistagrenen, förnyat inriktningsbeslut, Trafikförvaltningen, 2015-10-13, SL 2015-0439
Tvärbanan Kista & Solnagrenen Organisationsplan, Trafikförvaltningen, 2018
Workshop om Totalentreprenad 2017-04-18 Minnesanteckningar, Trafikförvaltningen, 2017-04-18, SL 2014-2882-5013
Ågarpolicy och bolagsstyrningsprinciper, Region Stockholm, RS 2020-0469, RS 2020-0742



Region Stockholm
Projektgenomlysning

2025-05-05

Intervjurespondenter

Roll	Namn
Programcontroller	Emelie Kyrk
Sponsor (f.d.)	Torbjörn Bodin
Projektledare KG40	Robert Lindfors
Stabsansvarig	Kristian Roslund
Upphandlingsledare	Jonas Lagerlid
Bolagsjurist	Magnus Bruno
Bolagsjurist	Annemo Gottås
Sponsor (nuvarande)	Pernilla Gidmark
Avdelningschef Investeringsprojekt	John Söderberg
Projektchef	Lina Gruber
Verksamhets- och ekonomidirektör	Catarina Strömsten-Falkenmark
Förvaltningschef	David Lagneholm
Risksamordnare	Dan Aho Lisai
Chefsjurist	Daniel Angermann