

Styrelsen	2023-06-26/27
Handling nr	14.3
Handläggare	Sara Frank
Daterad	2023-06-12
Reviderad	

**Till
Styrelsen för Västtrafik AB**

Remiss avseende granskning av Västra Götalandsregionens styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik (RS 2022-01154)

FÖRSLAG TILL BESLUT

Med anledning av nedanstående föreslås styrelsen besluta

att lämna svar på revisionsrapporten ”Granskning av Västra Götalandsregionens styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik” till revisorskollegiet i enlighet med förslag i bifogad rapport.

Skövde dag som ovan

Lars Backström

ÄRENDEGENOMGÅNG

Bakgrund

Den 3 mars 2022 mottog Västtrafik revisorskollegiets ”rapport granskning av Västra Götalandsregionens styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik”. Syftet med granskningen har varit att belysa Västra Götalandsregionens ärendeberedning och beslutsprocess för investeringar i regional infrastruktur för kollektivtrafik. Syftet har även varit att bedöma om berörda nämnders styrning och samordning av investeringsbesluten är ändamålsenlig och tillräcklig för att uppnå en hållbar regional utveckling, med god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet. Regionstyrelsen ges i rapporten tio rekommendationer med önskemål om att senast 30 juni 2023 ge ett yttrade om vilka åtgärder som har gjorts eller planeras att göras med anledning av de rekommendationer som lämnats.

I protokoll från revisorskollegiet, 2022-05-19 beslutar Lekmannarevisorerna för Västtrafik AB att styrelsen för Västtrafik AB inkommer särskilt med skriftligt svar om åtgärder enligt granskningens rekommendationer till revisorskollegiet senast 2023-06-30.

Sammanfattning

Revisorskollegiet har granskat Västra Götalandsregionens styrning och kontroll av investeringar i regional infrastruktur för kollektivtrafik. Granskningen omfattar både investeringar som ägs av Västra Götalandsregionen och medfinansiering till andra aktörers investeringar inom Sverigeförhandlingens storstadsavtal.

Västtrafik har deltagit i ett samlat arbete kring en analys av rapportens rekommendationer. Flera av rekommendationerna avser processer eller förutsättningar där Västtrafik i olika grad är delaktig och samverkar med övriga berörda parter, såsom Västfastigheter, Kollektivtrafiknämnden och koncernekonomi. I dessa fall deltar Västtrafik aktivt med att utveckla processen med anledning av revisionsrapporten.

Flera rekommendationer har redan, helt eller delvis, blivit omhändertagna och övriga synpunkter beaktas i löpande utvecklingsarbete samt i samband med pågående revidering av Policy för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar.

Svar till revisorskollegiet sker i rapport ”Svar på revisorskollegiets granskning av Västra Götalandsregionens styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik”.

Beslutsunderlag

1. Rapport ”Svar på revisorskollegiets granskning av Västra Götalandsregionens styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik”.
2. Rapport ”Granskning av VGR:s styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik”.
3. Tjänsteutlåtande ”Regionstyrelsens svar på revisorskollegiets granskning av Västra Götalandsregionens styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik”.

//

Rapport

Svar på revisorskollegiets granskning av Västra
Götalandsregionens styrning av investeringar i
infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik

2023-06-09

Innehållsförteckning

Bakgrund.....	3
Sammanfattning	3
Rekommendationer samt Västtrafiks svar	4
Bilagor	7

Bakgrund

Den 3 mars 2022 mottog Västtrafik revisorskollegiets rapport ”Granskning av Västra Götalandsregionens styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik”. Syftet med granskningen har varit att belysa Västra Götalandsregionens ärendeberedning och beslutsprocess för investeringar i regional infrastruktur för kollektivtrafik. Syftet har även varit att bedöma om berörda nämnders styrning och samordning av investeringsbesluten är ändamålsenlig och tillräcklig för att uppnå en hållbar regional utveckling, med god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet. Regionstyrelsen ges i rapporten tio rekommendationer med önskemål om att senast 30 juni 2023 ge ett yttrande om vilka åtgärder som har gjorts eller planeras att göras med anledning av de rekommendationer som lämnats.

I protokoll från revisorskollegiet, 2022-05-19 beslutar lekmannarevisorerna för Västtrafik AB att styrelsen för Västtrafik AB inkommer särskilt med skriftligt svar om åtgärder enligt granskningens rekommendationer till revisorskollegiet senast 2023-06-30.

Sammanfattning

Revisorskollegiet har granskat Västra Götalandsregionens styrning och kontroll av investeringar i regional infrastruktur för kollektivtrafik. Granskningen omfattar både investeringar som ägs av Västra Götalandsregionen och medfinansiering till andra aktörers investeringar inom Sverigeförhandlingens storstadsavtal.

Västtrafik har deltagit i ett samlat arbete kring en analys av rapportens rekommendationer. Flera av rekommendationerna avser processer eller förutsättningar där Västtrafik i olika grad är delaktig och samverkar med övriga berörda parter, såsom Västfastigheter, infrastruktur- och kollektivtrafiknämnden och koncernekonomi. I dessa fall deltar Västtrafik aktivt med att utveckla processen med anledning av revisionsrapporten.

Det gäller särskilt kommande arbete med anledning av revisionsrapporten att förtydliga beredningsprocessen för ärenden som rör medfinansiering till andra aktörers investeringar. Vidare deltar Västtrafik i pågående arbete med att nämnder/styrelser på ett tydligt och heltäckande sätt redogör för driftkostnader och finansiering, vilket vid behov kan kompletteras med mer djupgående nytto- och konsekvensanalyser.

Utöver ovanstående står Västtrafik bakom de svar som lämnas från regionstyrelsen.

Rekommendationer samt Västtrafiks svar

Rekommendation 1 – Utveckla de styrande dokumenten för att tydliggöra berednings- och beslutsprocess, krav på beslutsunderlag samt uppföljning och hantering av avvikelser för ärenden som rör medfinansiering till andra aktörers investeringar.

Svar: Västtrafik delar koncernkontorets syn att rekommendationen beaktas när Västtrafik tillsammans med Västfastigheter och koncernekonomi arbetar med revidering av ”Policy för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar” (RS 2023-00854). Det kan gälla såväl medfinansiering i regional plan eller beslut om investering där tredje part äger gjord investering.

Policyn behöver ta hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller för bred samverkan där t ex kommuner och/eller Trafikverket kan ingå.

Rekommendation 2 – Ytterligare stärka berednings- och beslutsprocessen med pedagogiska sammanställningar och nytto- och konsekvensanalyser i syfte att göra dessa tydliga och transparenta och skapa goda förutsättningar för dialog mellan förvaltning och berörd styrelse/nämnd samt mellan styrelse och nämnder. Det är av särskild vikt att skapa en helhetsbild av respektive investerings ekonomiska/finansiella konsekvenser samt samhällsekonomiska nyttor för investeringens hela livslängd

Svar: Västtrafik delar koncernkontorets syn att rekommendationen beaktas i det löpande förändringsarbetet.

En av de delar Västtrafik ser som särskilt behöver beaktas i den löpande utvecklingen av nytto- och konsekvenskalkyler är att hantera enskilda investeringars del i större förändringar eller utvecklingskliv, såsom exempelvis utveckling av trafiksystem, elektrifiering med mera. Västtrafiks investeringar grundar sig i stor utsträckning i strategiska dokument och målbilder för kollektivtrafiken. Det behöver beaktas när bedömning av nyttan eller konsekvensen av enskild investering görs.

Rekommendation 3 – Säkerställa att beslut om egenägda investeringar samt beslut om medfinansiering till andras investeringar baseras på en bedömning av investeringens regionala samhällsekonomiska nytta utifrån en kvalitativ och/eller kvantitativ nyttokalkyl genom att fastställa en egen kalkylmodell som tillgodoser VGR:s specifika förutsättningar.

Svar: Västtrafik delar koncernkontorets syn. När det gäller medfinansiering av investeringar i trafikinfrastruktur finns mer avancerade nyttokalkyler som stöd. I de fallen är det svårmotiverat, eller till och med olämpligt, med en egen variant som avviker från Trafikverkets genomarbetade och välbeprövade metoder.

Rekommendation 4 – Tydliggöra vilka rutiner och processer avseende avvikelser för regionägda investeringar som ska finnas samt på vilka nivåer de ska hanteras. Idag hanteras inte alla avvikelser i enlighet med gällande riktlinjer. I samband med detta bör avvikelser som hittills varit aktuella i pågående ärenden och hur dessa ska hanteras framöver belysas

Svar: Västtrafik delar koncernkontorets syn. Rekommendationen är åtgärdad då Västtrafiks investeringspolicy samt spelregel tillsammans med Västra Götalandsregionens riktlinje för hantering av investeringar (som omfattar samtliga politikområden) tydliggör hur avvikelser i egenägda investeringar ska hanteras.

Rekommendation 5 – Se till att även äldre investeringsprojekt, från tiden före regionstyrelsens beslut i oktober 2020 om nya projektrutiner och uppdaterade styrdokument, omfattas av nuvarande rutiner framåtsyftande, dvs i den fortsatta processen för respektive projekt

Svar: Västtrafik delar koncernkontorets syn. Avvikelsehanteringen gäller för samtliga investeringar, även de som påbörjades innan den nya riktlinjen började gälla i oktober 2020.

Rekommendation 6 – Överväga att komplettera investeringsrådet med en representant från Västtrafik AB för att säkerställa en allsidig belysning i rådet

Svar Västtrafik ställer sig positiv till rekommendationen att förstärka investeringsrådet med en representant från Västtrafik.

Rekommendation 7 – Säkerställa att tillräcklig information kommuniceras löpande i dialogform till berörda parter för strategiskt viktiga investeringar och ärenden gällande medfinansiering som kommer att vara aktuella för Västra Götalandsregionen de kommande åren. Det avser kontakter inom respektive projekt för berörda parter, kontakter gentemot entreprenörer/underentreprenörer och kontakter gentemot förtroendevalda i berörda organ. Områden att lägga särskild vikt vid är respektive projekts framskridande och avvikelser av olika slag samt hur dessa ska hanteras. Det kan röra sig om såväl praktiska, tidsmässiga som ekonomiska avvikelser.

Svar Västtrafik delar koncernkontorets syn att rekommendationen är åtgärdad.

Västtrafik anser att hantering av avvikelser i investeringar inom Västra Götalandsregionen fungerar och är tydligt beskriven. Vid en framtida ökad harmonisering i hanteringen av egenägda investeringar och medfinansiering i andra aktörers investeringar behöver former för kommunikation och

avvikelsehantering på samma sätt tydliggöras. Därutöver är det viktigt att det från början, redan i beslutet om att medfinansiera andra aktörers investeringar, beskrivs vilka risker som följer med roll- och ansvarsfördelningen mellan olika parter.

Rekommendation 8 – Säkerställa att det inom ramen för de befintliga samverkansorganen tydliggörs för länets kommuner hur fördelningen av medel, framförallt vad gäller fördelning av medel för kollektivtrafikåtgärder som ingår i den regionala planen, sker eftersom det av intervjuer framgått att kommuner upplevt att de inte kunnat påverka fördelningen av medel nämnvärt. Kommunerna önskar en större insyn i processen för fördelning av medel inom Västra Götaland. Ökad tydlighet och transparens kring vilka kriterier som används kan bidra till en ökad förståelse av fördelningen av medel.

Svar: Västtrafik delar koncernkontorets syn att rekommendationen är åtgärdad.

Västtrafik arbetar löpande med övriga parter vad gäller information om avvikelser för andras investeringar där Västra Götalandsregionen är medfinansiär för att mer transparent och på ett tidigare stadie rapportera om eventuella avvikelser.

Rekommendation 9 – Säkerställa en ändamålsenlig samverkan på ”mellannivå” (d v s i spannet mellan strategiskt och mer operativt) gentemot kommunerna i länet, eftersom det av intervjuer framgått att det finns ett behov av att skapa en strategisk samverkan kring aktiviteter och objekt där samhällsplaneringen avser flera kommuner.

Svar: Västtrafik delar koncernkontorets syn att rekommendationen delvis är åtgärdad.

Det är nämnden för kollektivtrafik- och infrastruktur som är ansvarig för processen att revidera regional transportinfrastrukturplan i enlighet med Västra Götalandsregionens roll som planupprättare, samt leda genomförandet av planen med Trafikverket som samverkanspart och utförare. Rekommendationen har tidigare lyfts via nätverk med kommunalförbunden och de delregionala kollektivtrafikråden. Det pågår ett antal gemensamma utredningar och projekt som svarar mot detta behov, liksom en kontinuerlig dialog kring vilka ytterligare gemensamma aktiviteter som kan göras för att utveckla att kollektivtrafik, infrastruktur och bebyggelseplanering går hand i hand.

Rekommendation 10 – Upprätta en övergripande strategi som förankras kring styrning och viljeinriktning vad gäller tågdepåer då sådan för närvarande saknas. Denna bör innehålla en bild av hur depåsituationen ska se ut i Västra Götalandsregionen i framtiden och hur därtill hörande frågor ska hanteras.

Svar: Västtrafik delar koncernkontorets syn att rekommendationen delvis är åtgärdad.

Västtrafik har i målbild tåg 2035 samt genomförandeplan för tågtrafiken beskrivit behovet av depåkapacitet för åren t o m 2035. Behovet har beskrivits och Regionstyrelsen beslutade i mars 2020 att Västtrafik skall påbörja förstudier för en eller flera tågdepåer motsvarande behovet för 175 fordon.

Västtrafik ser utöver det ett behov av en övergripande depåstrategi för tågdepåer i enlighet med rekommendationen. De trafikala målbilderna beskriver inte depåbehoven på ett tillräckligt detaljerat sätt. En samlad strategi kan ge vägledning om tidsaspekter och nödvändiga funktioner, vilket kan bidra till en förbättrad långsiktig planering i genomförandet av enskilda objekt. Arbetet med övergripande strategi för tågtrafiken leds av Västtrafik och beräknas påbörjas under hösten 2023.

Bilagor

1. Rapport Granskning av Västra Götalandsregionens styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik.
2. Tjänsteutlåtande regionstyrelsens svar på revisorskollegiets granskning av Västra Götalandsregionens styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik.

//



Granskning av VGR:s styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik

Rapport

Västra Götalandsregionen

2021-03-02

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Inledning/bakgrund	6
2.1	Syfte och revisionsfrågor	6
2.2	Avgränsning	7
2.3	Granskade nämnder och bolag	8
2.4	Revisionskriterier	8
2.5	Metod	8
3	Resultat av granskningen	9
3.1	Västra Götalandsregionens politiska organisation	9
3.2	Styrning av infrastruktur och kollektivtrafik i VGR	12
3.3	VGR:s investeringsprocess och beslut om medfinansiering till andra aktörers investeringar	18
3.4	Samverkansaktörer vid investering av infrastruktur för kollektivtrafik	25
3.5	Fördjupad granskning av ärenden	28
4	Genomgång av revisionsfrågor	42
	Har regionstyrelsen säkerställt att investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik ligger i linje med Västra Götalandsregionens mål?	42
5	Slutsats och rekommendationer	45
	Källförteckning	48

1 Sammanfattning

KPMG har av Västra Götalandsregionens (VGR:s) förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska regionens styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik.

Syftet med granskningen har varit att belysa VGR:s ärendeberedning och beslutsprocess vad gäller investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik. Syftet har även varit att bedöma om berörda nämnders styrning och samordning av investeringsbesluten är ändamålsenlig för att uppnå en hållbar regional utveckling, med god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Granskningen har omfattat både beslut om investeringar som efter att de tagits i bruk ägs av VGR och beslut om medfinansiering till andra aktörers investeringar. De båda typerna av transaktioner har olika budgetar och hanteras på olika sätt redovisningsmässigt i VGR:s redovisning. För de föregående påbörjas avskrivning vid ibruktagandet och löpande blir sedan såväl drifts- som underhållskostnader aktuella. För de senare är avskrivnings-, drifts- och underhållskostnader inte aktuella utan den ekonomiska transaktionen utgörs av ett engångsbelopp.

Vår sammanfattande bedömning är att de styrande dokumenten för VGR:s ärendeberedning och beslutsprocess vad gäller investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik i huvudsak är tillräckliga avseende regionägda investeringar, när det gäller att säkerställa att investeringar prövas på ett ordnat och öppet sätt samt att beredningen av investeringsärenden är utformad utifrån styrelsens och nämnders verksamhetsansvar. Vi bedömer att de styrande dokumenten delvis innehåller moment som syftar till att säkerställa att berörda nämnders styrning och samordning av investeringsbesluten för de regionägda investeringarna är ändamålsenlig för att uppnå en hållbar regional utveckling, med god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet. När det gäller investeringars bidrag till god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet finns det enligt vår bedömning behov av att utveckla detta ytterligare. Mot bakgrund av komplexiteten i investeringar i infrastruktur för kollektivtrafik är det enligt vår bedömning särskilt angeläget med tydlighet i berednings- och beslutsprocessen.

De styrande dokumenten för VGR:s investeringsprocess omfattar inte medfinansiering till andras investeringar. Mot bakgrund av nämnders ansvar för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll bedömer vi att det föreligger samma behov av tydlig berednings- och beslutsprocess samt beslutsunderlag även för ärenden som rör medfinansiering till andra aktörers investeringar då de i slutändan ska bidra till en hållbar regional utveckling, med god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet. Det finns därför behov av att utveckla de styrande dokumenten avseende hanteringen av dessa olika typer av ärenden.

Vi bedömer utifrån vår granskning av ärenden rörande medfinansiering till andras investeringar att beslutsunderlagen delvis berör regionala mål, nationella transportpolitiska mål, ekonomiska konsekvenser och samhällsekonomisk nytta men att det finns utvecklingsbehov. Vi bedömer vidare att beslutsunderlagen avseende utökade ekonomiska ramar för objektsavtal 2.1 inte tydligt redovisar hur stor del utökningen som

orsakats av prisomräkning i enlighet med Storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen (Ramavtal 7), vad som utgör prisökningar utöver uppräknings med KPI respektive andra skäl. Vår bedömning är att det inte har säkerställts att beredningen av de granskade medfinansieringsärendena är utformad utifrån nämndernas verksamhetsansvar.

Utifrån vår granskning, analys och slutsats rekommenderar vi regionstyrelsen och berörda nämnder att:

- Utveckla de styrande dokumenten för att tydliggöra berednings- och beslutsprocess, krav på beslutsunderlag samt uppföljning och hantering av avvikelser för ärenden som rör medfinansiering till andra aktörers investeringar.
- Ytterligare stärka berednings- och beslutsprocessen med pedagogiska sammanställningar och nytto- och konsekvensanalyser i syfte att göra dessa tydliga och transparenta och skapa goda förutsättningar för dialog mellan förvaltning och berörd styrelse/nämnd samt mellan styrelse och nämnder. Det är av särskild vikt att skapa en helhetsbild av respektive investeringens ekonomiska/finansiella konsekvenser samt samhällsekonomiska nyttor för investeringens hela livslängd.
- Säkerställa att beslut om egenägda investeringar samt beslut om medfinansiering till andras investeringar baseras på en bedömning av investeringens regionala samhällsekonomiska nytta utifrån en kvalitativ och/eller kvantitativ nyttokalkyl genom att fastställa en egen kalkylmodell som tillgodoser VGR:s specifika förutsättningar.
- Tydliggöra vilka rutiner och processer avseende avvikelser för regionägda investeringar som ska finnas samt på vilka nivåer de ska hanteras. Idag hanteras inte alla avvikelser i enlighet med gällande riktlinjer. I samband med detta bör avvikelser som hittills varit aktuella i pågående ärenden och hur dessa ska hanteras framöver belysas.
- Se till att även äldre investeringsprojekt, från tiden före regionstyrelsens beslut i oktober 2020 om nya projektrutiner och uppdaterade styrdokument, omfattas av nuvarande rutiner framåtsyftande, d v s i den fortsatta processen för respektive projekt.
- Överväga att komplettera investeringsrådet med en representant från Västtrafik AB för att säkerställa en allsidig belysning i rådet.
- Säkerställa att tillräcklig information kommuniceras löpande i dialogform till berörda parter för strategiskt viktiga investeringar och ärenden gällande medfinansiering som kommer att vara aktuella för Västra Götalandsregionen de kommande åren. Det avser kontakter inom respektive projekt för berörda parter, kontakter gentemot entreprenörer/underentreprenörer och kontakter gentemot förtroendevalda i berörda organ. Områden att lägga särskild vikt vid är respektive projekts framskridande och avvikelser av olika slag samt hur dessa ska hanteras. Det kan röra sig om såväl praktiska, tidsmässiga som ekonomiska avvikelser.
- Säkerställa att det inom ramen för de befintliga samverkansorganen tydliggörs för länets kommuner hur fördelningen av medel, framförallt vad gäller fördelning av medel för kollektivtrafikåtgärder som ingår i den regionala planen, sker eftersom det av intervjuer framgått att kommuner upplevt att de inte kunnat påverka fördelningen

av medel nämnvärt. Kommunerna önskar en större insyn i processen för fördelning av medel inom Västra Götaland. Ökad tydlighet och transparens kring vilka kriterier som används kan bidra till en ökad förståelse av fördelningen av medel.

- Säkerställa en ändamålsenlig samverkan på "mellannivå" (d v s i spannet mellan strategiskt och mer operativt) gentemot kommunerna i länet, eftersom det av intervjuer framgått att det finns ett behov av att skapa en strategisk samverkan kring aktiviteter och objekt där samhällsplaneringen avser flera kommuner.
- Upprätta en övergripande strategi som förankras kring styrning och viljeinriktning vad gäller tågdepåer då sådan för närvarande saknas. Denna bör innehålla en bild av hur depåsituationen ska se ut i VGR i framtiden och hur därtill hörande frågor ska hanteras.

2 Inledning/bakgrund

Västra Götalandsregionen (VGR) är regional kollektivtrafikmyndighet och ansvarar för kollektivtrafiken i Västra Götaland. VGR äger Västtrafik AB¹ (100%) som planerar och upphandlar kollektivtrafiken avseende bussar, spårvagnar, tåg och båtar. VGR ska, tillsammans med Västtrafik och de 49 kommunerna i Västra Götaland, verka för en ökad andel hållbart resande.

VGR har ett ansvar för en hållbar regional utveckling och investerar i eller medfinansierar utbyggnaden av transportinfrastrukturen för den regionala kollektivtrafiken. Regionen har ett delansvar² att tillsammans med respektive huvudman, investera i infrastruktur för den regionala kollektivtrafiken. Infrastrukturen rör både väg, järnväg, spåråtgärder, depåer och resecentrum, samt möjlighet för resenärer att kombinera olika transportsätt i sitt resande.

Under perioden 2018–2035 är investeringstakten historiskt hög och omfattar sammanlagt tiotals miljarder med finansiering från staten, VGR, länets 49 kommuner samt genom avgiftsfinansiering. Inom ramen för sakområdet förekommer två kategorier av investeringar; de investeringar som ägs av VGR, som exempelvis investeringar i depåer för regional tåg- och busstrafik. Vidare lämnar VGR även medfinansiering till andra aktörers investeringar som exempelvis Storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen (Ramavtal 7), där regionen har ingått avtal med staten och Göteborgs stad för investering i kollektivtrafikens utveckling i göteborgsområdet med satsningar på spårväg och citybusstråk inom storstadsområdet.

Revisorskollegiet på VGR bedömer att risk föreligger för bristande målstyrning och kontroll av ovan nämnda investeringar. Riskbedömningen har sin grund i omfattningen av investeringarna samt att de sker utifrån komplexa regelverk, målhierarkier och beslutsprocesser. Investeringarna utgör även ett långsiktigt åtagande för VGR både ekonomiskt och verksamhetsmässigt. Mot bakgrund av detta har revisorskollegiet beslutat att genomföra en granskning av VGR:s styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att belysa VGR:s ärendeberedning och beslutsprocess vad gäller investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik. Syftet har även varit att bedöma om berörda nämnders styrning och samordning av investeringsbesluten är ändamålsenlig för att uppnå en hållbar regional utveckling, med god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet.

¹ Västtrafik AB omnämns senare i texten som Västtrafik.

² Grundläggande gäller att kollektivtrafikens infrastruktur i marken främst är kommunalt eller statligt ansvar. Enligt avtalet med kommunerna vid skatteväxlingen 2011/12 ansvarar VGR för utrustning ovan mark: hållplatsskydd och resecentrum. För depåer är grunden att trafikföretagen/marknaden ansvarar för att investera/drift. Det finns ibland särskilda skäl för VGR att själva ordna så kallade strategiska depåer.

Följande revisionsfrågor har besvarats:

Har regionstyrelsen säkerställt att investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik ligger i linje med Västra Götalandsregionens mål?

Har regionstyrelsen säkerställt att underlag som berörda nämnder och styrelser lämnat inför regionstyrelsens beredning och beslut om investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik givit en heltäckande bild av investeringens;

- bidrag till de transportpolitiska målens
- innehåll, tidsplan och ekonomiska konsekvenser samt
- utgår regionstyrelsens beslutsunderlag från en bedömning av investeringens regionala samhällsekonomiska nytta?

Har regionstyrelsen säkerställt att ändamålsenlighet och angelägenhetsgrad av investeringar i kollektivtrafikinfrastrukturen har prövats på ett ordnat och öppet sätt?

- i samråd med Västra Götalandsregionens berörda nämnder såsom systemägare, beställare och utförare?
- i förhållande till ansvaret att samråda med länets övriga aktörer?
- utifrån ansvaret att samverka med stat/statliga myndigheter?

Har berörda nämnder och styrelser säkerställt att beredningen av investeringsärenden är tillräcklig utifrån sitt verksamhetsansvar som systemägare och beställare?

Har regionstyrelsen säkerställt att den nämnd eller styrelse som ska nyttja en investering kan ta ansvar för finansieringen av de driftkostnader som följer med investeringen?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar både beslut om investeringar, som efter att de tagits i bruk ägs av regionen och beslut om medfinansiering till andra aktörers investeringar.

Den fördjupade granskningen avser *beredning av medfinansiering till andra aktörers investeringar* och avgränsas till perioden 2018-01-01 fram till 2021-08-30 avseende:

- Avtal om storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen (Ramavtal 7). Rf 2017-11-21 § 186, diarienummer RS 2017-04679, Storstadsinvesteringar i göteborgsområdet för kollektivtrafikens utveckling:
 - Objektsavtal 2.1 Spårväg och citybuss Norra Älvstranden, centrala delen
 - Objektsavtal 2.3 Citybuss – BRT Backastråket
 - Objektsavtal 2.4 Citybuss – Norra Älvstranden, västra och nordvästra delen
- Regional plan för transportinfrastruktur för 2018–2029 (den del som avser kollektivtrafik), Rf 2018-06-18 § 147, diarienummer RS 2016-01149
- Investeringar i depåer för att hantera regionala tåg samt bussar

Urvalet av ärenden har sin bakgrund i att genomförandet är i närtid samt att revisionskollegiet bedömer att det finns en revisionsrisk avseende styrning, uppföljning och kontroll.

2.3 Granskade nämnder och bolag

Granskade nämnder är regionstyrelsen, fastighetsnämnden, kollektivtrafiknämnden, miljönämnden och regionutvecklingsnämnden. Granskningen omfattar även det regionägda bolaget Västtrafik AB.

2.4 Revisionskriterier

- Kommunallag (2017:725) 6 kap. 1 §, 6 §, 11–13 §§ samt 11 kap. 1 §, 6 § och 15 §
- Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, 1–2 §§, 7–10 §§
- Lag (2010:1065) om kollektivtrafik 2 kap. 8 §
- Regional utvecklingsstrategi
- Reglemente för berörda nämnder, Rf 2019-06-10/11 § 138 och 2015-11-24 § 204.
- Ägardirektiv för Västtrafik AB, Rf 2019-06-10 § 139
- Regional plan för transportinfrastruktur för 2018–2029, Rf 2018-06-18 § 147
- Trafikförsörjningsprogrammet 2021–2025, Rf 2021-05-21 §105
- Målbild Tåg 2035 – utveckling av tågtrafiken i Västra Götaland, Rf 2013-06-10-11 § 114
- Målbild Koll 2035 för stadstrafikens stornät i Göteborg, Mölndal, Partille. Rf 2018-04-10 § 60
- Avtal om storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen (Ramavtal 7), Rf 2017-11-21 § 186
- Riktlinje för god ekonomisk hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv i Västra Götalandsregionen, Rf 2020-05-19 § 60
- Budget 2021 för Västra Götalandsregionen – Infrastruktur för kollektivtrafik, Rf 2020-11-30
- Policy för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar, Rf 2018-04-10

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med ansvariga tjänstepersoner inom regionstyrelsens och respektive nämnds förvaltning. I samband med granskningen har intervjuer även genomförts med respektive styrelse- och nämnds ordförande samt vice ordförande i något fall.

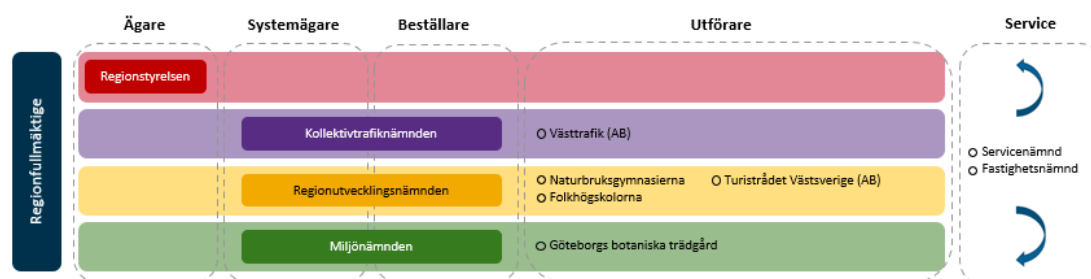
Granskningsansvarig är Kristoffer Lundqvist, yrkesrevisor och Martin Andersson, yrkesrevisor. Anna Stenberg, revisionsdirektör, är kvalitetsansvarig för granskningen. Granskningen avropas inom konsultavtal. Från KPMG AB medverkar Veronica Hedlund Lundgren, uppdragansvarig, Anders Petersson, projektledare och Anna Hammarsten, revisor. Magnus Larsson är kvalitetsansvarig.

3 Resultat av granskningen

3.1 Västra Götalandsregionens politiska organisation

Västra Götalandsregionens (VGR:s) politiska organisation, 2019–2022, är organiserad utifrån perspektiven *ägare-systemägare-beställare-utförare-service*, se figur 1. En kort beskrivning av ansvaret för de i granskningen aktuella nämnderna och styrelsen, som är involverade i investeringsprocessen avseende infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik, lämnas i nedanstående underkapitel.

Figur 1 – VGR:s politiska organisation 2019–2022, utifrån roller



3.1.1 Regionstyrelsen

Regionstyrelsen ansvarar för att regionfullmäktige får ta del av nödvändig information och bra underlag för beslut.³ Regionstyrelsen har uppsiktsplikt över övriga nämnder och styrelser. Styrelsen ska vaka över att VGR fullgör sina åligganden inom olika verksamheter utifrån fullmäktiges beslut samt enligt lag och andra författningar.

Regionstyrelsen fastställer investeringsplan och fördelar investeringsramar i enlighet med beslutade rutiner och processer för investeringar. Till regionstyrelsen hör två utskott och sex beredningar⁴. Inom ramen för granskningen berörs ägarutskottet och beredningen för hållbar utveckling (BHU). Beredningen är ett samverkansorgan där företrädare för VGR och kommunerna gemensamt behandlar strategiska utvecklingsfrågor för länet. Arbetet i BHU bereds genom en gemensamt sammansatt tjänstemannagrupp som kallas Västgruppen. Den består av ansvariga chefer inom de olika verksamheterna i VGR samt chefer för kommunalförbundens, Västkom och Business Region Göteborg.

3.1.1.1 Ägarutskottet

För att fullgöra vissa uppgifter har regionstyrelsen utsett ett ägarutskott. Utskottet ansvarar bland annat för att bereda ägarfrågor avseende uppsiktsplikt, investeringar, ekonomi- och finansförvaltning, samt samordning av verksamheter i egen regi.

³ Regionstyrelsens reglemente, Rf 2019-06-10/11 § 138

⁴ Ägarutskottet, personalutskottet, beredning för hållbar utveckling (BHU), Beredning för externa relationer, Digitaliseringsberedningen, Beredning för folkhälsa och social hållbarhet, Beredning för mänskliga rättigheter samt Beredning för forskning och utveckling.

3.1.1.2 Beredningen för hållbar utveckling (BHU)

Beredningen för hållbar utveckling (BHU) är en gemensam beredning mellan VGR och kommunalförbunden i Västra Götaland och leds av regionstyrelsens ordförande. I beredningen finns, från VGR:s sida, bland annat representanter från regionstyrelsen, kollektivtrafiknämnden, miljönämnden, samt regionutvecklingsnämnden representerade i form av nämndernas presidier. Kommunalförbunden representeras av respektive presidium.

Beredningen har som främsta uppgift att ta fram underlag inför regionstyrelsens beslut i, för VGR, strategiska frågor som exempelvis infrastruktur- och kollektivtrafik, miljö- och klimatfrågor samt forsknings- och utvecklingsfrågor. Enligt intervjuade bereder BHU även strategiska kollektivtrafikfrågor inför beslut i kollektivtrafiknämnden.

Styrning och prioriteringar inom ramen för den regionala utvecklingsstrategin för Västra Götaland 2021–2030, se kap. 3.2.2.1, görs även av BHU.

3.1.1.3 Investeringsrådet

Som stöd i den övergripande investeringsprocessen finns i VGR ett investeringsråd på tjänstepersonsnivå, som bereder koncernövergripande frågor inom investeringsområdet. Rådet har även till uppgift att utvärdera och prioritera de investeringsbehov som anmäls till koncernkontoret. Investeringsrådet ingår inte i den politiska organisationen.

I rådet finns representanter från bland annat koncernkontoret på VGR, Västfastigheter och koncernstab regional utveckling och kollektivtrafik. Representant från Västtrafik AB saknas i rådet. Gruppens syfte, uppdrag och organisation fastställs av regiondirektören och leds av ekonomidirektören.

I anslutning till rådet finns olika beredningsgrupper vars syfte är att handlägga och leda hanteringen av ärenden samt fungera som stöd till rådet och enskilda förvaltningar i frågor som rör investeringar. Inom linjen finns dessutom en investeringsgrupp som är sammankallande och leder beredningsgrupperna.

3.1.2 Kollektivtrafiknämnden

Kollektivtrafiknämnden är VGR:s ledande politiska organ inom kollektivtrafikområdet. Kollektivtrafiknämnden är systemägare och beställare för det regionfinansierade kollektivtrafiksystemet och ska fullgöra de uppgifter som följer av VGR:s ansvar för den regionala kollektivtrafiken och därigenom utforma förslag till regionalt trafikförsörjningsprogram och inom ramen för detta lämna trafikbeställning till Västtrafik AB.⁵

Nämndens arbete ska ske i enlighet med de mål och anvisningar för området som anges av regionfullmäktige och regionstyrelsen. Regionstyrelsens beredning för hållbar utveckling utgör samverkansforum med kommunerna enligt avtal om ansvar för kollektivtrafiken i Västra Götaland och bereder övergripande strategiska kollektivtrafikfrågor till VGR:s kollektivtrafiknämnd. Kollektivtrafiknämnden har ett särskilt ansvar att följa upp och till regionfullmäktige rapportera hur arbetet med kollektivtrafik i VGR svarar

⁵ Kollektivtrafiknämndens reglemente, Rf 2019-06-10/11 § 138

upp mot dess övergripande mål. Kollektivtrafiknämnden erhåller förvaltningsresurser av regionstyrelsens förvaltning koncernkontoret.

3.1.2.1 Västtrafik AB

Västtrafik är ett helägt regionalt bolag inom Västra Götaland. Ägarstyrning sker genom bolagsordning och ägardirektiv som beslutas av regionfullmäktige. Bolaget är utförare och svarar närmast kollektivtrafiknämnden, regionstyrelsen och regionfullmäktige.

Västtrafik har i uppdrag att bryta ned regionfullmäktiges mål i handling och verka för en omställning till ett hållbart transportsystem genom en ökad marknadsandel för kollektivtrafikresor. Den strategiska inriktningen är att utveckla och erbjuda hållbara resor och smarta tjänster. Bolaget ska ingå avtal om allmän trafik, samt sjukresor och annan anropsstyrd trafik i flera av Västra Götalands kommuner som valt Västtrafik som utförare.

Västtrafiks arbete ska ha sin utgångspunkt i det av fullmäktige beslutade "Trafikförsörjningsprogrammet", se kap. 3.2.3.1, som tydliggör VGR:s strategi och utveckling för kollektivtrafiken inom Västra Götaland.

Västtrafik erhåller trafikbeställning från kollektivtrafiknämnden inom ramen för VGR:s årliga budgetprocess samt inom ramen för nämndens målstyrning utifrån trafikförsörjningsprogrammet.

3.1.3 Regionutvecklingsnämnden

Regionutvecklingsnämnden är VGR:s ledande politiska organ inom regional utveckling. Regionutvecklingsnämnden är systemägare och beställare och ska fullgöra de uppgifter som följer av VGR:s ansvar för den regionala utvecklingen, samt de mål och den inriktning som regionfullmäktige och regionstyrelsen anger.⁶ Regionutvecklingsnämnden ska hantera infrastruktur- och utvecklingsfrågor ur ett helhetsperspektiv.

Regionutvecklingsnämnden har ett särskilt ansvar att följa upp och till regionfullmäktige rapportera hur det regionfinansierade arbetet och det statliga uppdraget med regional utveckling i VGR svarar upp mot fullmäktiges övergripande mål. Regionutvecklingsnämnden erhåller förvaltningsresurser av regionstyrelsens förvaltning koncernkontoret.

3.1.4 Miljönämnden

Miljönämnden är VGR:s ledande politiska organ inom miljöområdet.⁷ Nämnden har ett strategiskt och samordnande ansvar för VGR:s interna miljöarbete och ett ansvar för den långsiktiga strategiska miljöutvecklingen i Västra Götaland utifrån det regionala utvecklingsuppdraget. Miljönämnden erhåller förvaltningsresurser av regionstyrelsens förvaltning koncernkontoret.

3.1.5 Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden ska bedriva fastighetsförvaltning och lokalförsörjning ändamålsenligt och effektivt.⁸ Lokalbehov för förvaltningar och bolag inom VGR ska i första hand

⁶ Regionutvecklingsnämndens reglemente, Rf 2019-06-10/11 § 138

⁷ Miljönämndens reglemente, Rf 2019-06-10/11 § 138

⁸ Fastighetsnämndens reglemente, Rf 2015-11-24 § 204

lösas genom nyttjande av regionens egenägda fastighetsbestånd. Endast där policyn för VGR:s ägande av fastigheter anger inhyrning eller när egna lokaler inte finns tillgängliga får extern förhyrning ske. Arbetet ska ske enligt fastställd hyresmodell samt fastställda rutiner och processer för investeringar, samt de mål och anvisningar som i övrigt anges av regionfullmäktige och regionstyrelsen.

Sedan 2019 ansvarar nämnden för VGR:s fastighetsverksamhet efter ett politiskt beslut som medförde att den fastighetsorganisation som fanns på Västtrafik (INFRA) flyttades över till fastighetsnämnden. Vid granskningstillfället är VGR:s fastighetsverksamhet samlad inom fastighetsnämndens ansvarsområde. Inom fastighetsnämnden finns en förvaltning; Västfastigheter. Denna är inte en del av den politiska organisationen.

Fastighetsnämnden ansvarar sedan 2019 även för VGR:s buss- och tågdepåer (inkl. personal) och sedan 2020 för VGR:s spårvagnsdepåer.

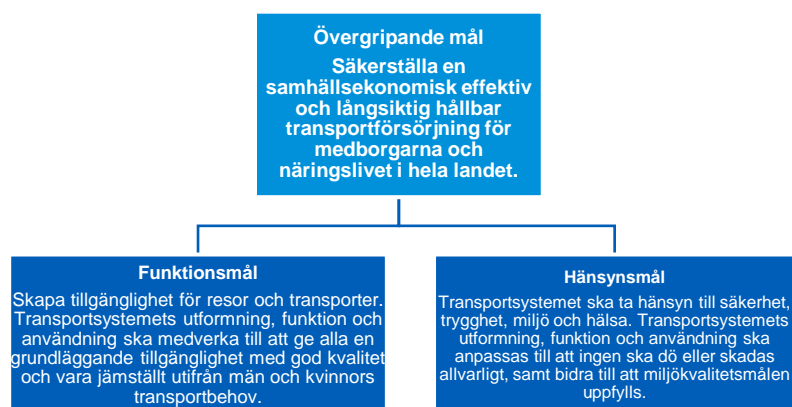
3.2 Styrning av infrastruktur och kollektivtrafik i VGR

3.2.1 Styrning av infrastruktur för kollektivtrafik på nationell nivå

De nationella mål och riktlinjer som styr det regionala kollektivtrafikarbetet är framförallt de nationella transportpolitiska målen. Centralt styrdokument är regeringens plan för nationell transportinfrastruktur 2018–2029⁹.

I figur 2 redogörs för det övergripande nationella transportpolitiska målet med tillhörande funktionsmål, hänsynsmål samt klimatmål.

Figur 2 - Sveriges transportpolitiska mål



Inom ramen för hänsynsmålet har följande klimatmål utarbetats:

Växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70% senast 2030, jämfört med 2010.

⁹ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/nationell-infrastrukturplan/https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/12/regeringen-har-tagit-emot-forslag-pa-ny-nationell-plan-for-transportinfrastruktur/>

3.2.2 Styrning av infrastruktur för kollektivtrafik på regional nivå

Det finns en rad olika strategier, planer och andra styrande dokument som är relevanta i denna granskning. I det följande beskrivs ett urval av de mest centrala. Därutöver kan nämnas bland annat Regional transportinfrastrukturplan 2018–2029, Målbild koll 2035, Målbild tåg 2035, se även avsnitt 3.5.4.2, samt Avtal om storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen (Ramavtal 7), se även avsnitt 3.5.1.

3.2.2.1 Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland 2021–2030

Den regionala utvecklingsstrategin har arbetats fram i samverkan mellan VGR, Länsstyrelsen, näringsliv, länets 49 kommuner, de fyra kommunalförbunden (som samordnas av Västkom), akademi och forskningsinstitut, samt det civila samhället. Trafikverket har enligt uppgift tagit del av strategin efter färdigställandet.

Utvecklingsstrategin anger riktningen för *det gemensamma utvecklingsarbetet* för VGR och fokuserar på de områden som bör utvecklas genom samarbete mellan organisationer och sektorer, samt genom samverkan mellan lokal, regional, nationell och internationell nivå. En av strategins fyra långsiktiga prioriteringar är att:

Knyta samman Västra Götaland – för hållbar och förbättrad tillgänglighet

Prioriteringar ska göras för att *öka närheten* mellan olika delar av länet, men också med grannregioner, övriga Sverige och andra länder. Det ska bli möjligt för människor och företag att *nå varandra och ha ett utbyte* med omvärlden. Enligt utvecklingsstrategin behövs *en samordnad planering* för bebyggelse och transport för att göra transporterna hållbara.

3.2.2.2 Trafikförsörjningsprogram 2021–2025

Trafikförsörjningsprogrammet¹⁰ redogör för VGR:s mål och inriktning för kollektivtrafiken under perioden 2021–2025. Programmets övergripande mål är att:

Öka andelen hållbara resor genom att den samlade andelen resor med kollektivtrafik, cykel och gång ska öka

För att nå det övergripande målet arbetar VGR utifrån tre fokusområden:

1. Uppfylla **en god geografisk tillgänglighet** där invånarna ges möjlighet att ta del av kollektivtrafiken utifrån olika geografiska förutsättningar.
2. Vara **enkelt, tryggt och inkluderande** så att kollektivtrafiken upplevs attraktiv och utformad efter invånarnas behov.
3. Ha **låg klimatpåverkan** där kollektivtrafikens fordon drivs av förnybara drivmedel, med så låg klimatpåverkan som möjligt.

Uppföljning av trafikförsörjningsprogrammet sker årligen och följer VGR:s modell "Lärande uppföljning och utvärdering". Uppföljningen innehåller uppföljning av mål samt en skriftlig redovisning av insatser som gjorts för att nå målen.

¹⁰ Trafikförsörjningsprogrammet, Rf 2021-05-21, § 105

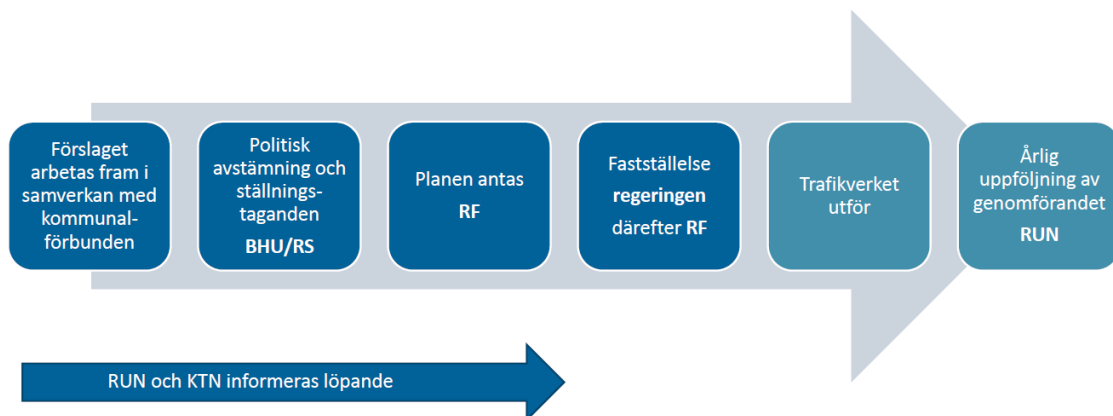
3.2.2.3 Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2018–2029

I mars 2017 gav regeringen i uppdrag åt Trafikverket att upprätta ett förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2018–2029. Länsplaneupprättarna fick samtidigt i uppdrag att för respektive län upprätta förslag till länsplaner för infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik.

Processen för framtagandet av den regionala infrastrukturplanen är enligt de intervjuade gedigen och innefattar ett flertal aktörer, se figur 3. Ett första förslag till plan arbetades fram i samverkan mellan VGR, Trafikverket och kommunalförbunden (som samordnas av Västkom). Därefter har planen lyfts till de förtroendevalda för politisk avstämning och ställningstagande i BHU och regionstyrelsen. I juni 2018, § 147, beslutade regionfullmäktige om "Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland för perioden 2018–2029".

I nästa steg fastställs den av regeringen innan Trafikverket får i uppdrag att utföra och verkställa infrastrukturplanen. Den utgör, tillsammans med den nationella planen, en del i planeringen av det totala transportsystemet i Sverige.

Figur 3 - Process för beslut om regional infrastrukturplan

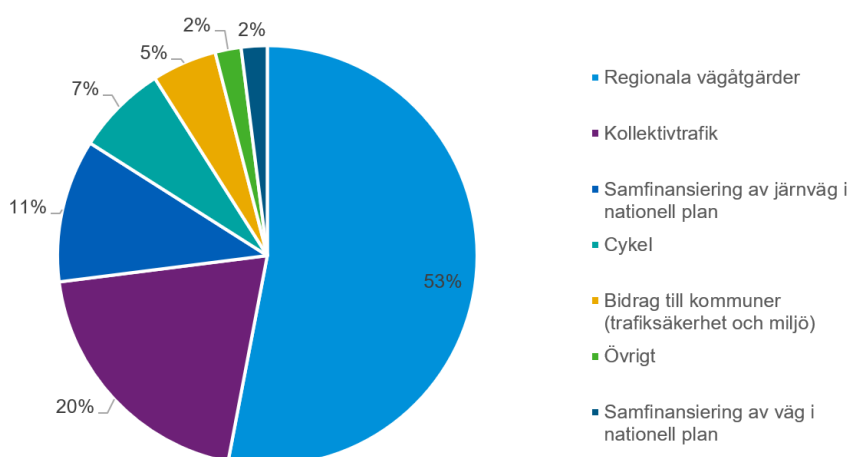


En årlig uppföljning av genomförandet görs av regionutvecklingsnämnden. Enligt de intervjuade informeras regionutvecklingsnämnden och kollektivtrafiknämnden om berednings- och beslutsprocessen avseende planen.

Ekonomiska förutsättningar och uppföljning

Regeringen fastställer en ekonomisk ram som VGR får prioritera utifrån. VGR har mandat, som länsplaneupprättare, att fördela statliga medel i infrastruktur och fastigheter enligt den regionala transportinfrastrukturplanen 2018–2029. Planens förordning är utgångspunkten för ansvaret. Den ekonomiska ramen för 2018–2029 uppgår till totalt 6 590 mnkr och är fördelat mellan sju åtgärdsområden. Av dessa fördelas 1 347 mnkr (20%) till Infrastruktur för den regionala kollektivtrafiken. Granskningen avser därmed de 20% (kollektivtrafik) som framgår av Regional plan för transportinfrastruktur för 2018–2029, Rf 2018-06-18 § 147. Se figur 4.

Figur 4 - Fördelning (%) mellan åtgärdsområden i Regional transportinfrastrukturplan 2018–2029



Avsättningen av medel i olika potter syftar enligt granskade underlag till att ge en ökad flexibilitet i genomförandet och ett större utrymme för kostnadseffektiva mindre åtgärder som kan fördelas till fler platser runtom i VGR.

Västtrafik bereder förslag till kollektivtrafikåtgärder. Kollektivtrafik- och infrastrukturavdelningen samordnar arbetet med planen i sin helhet. BHU tar ställning till förslaget som sedan beslutas av regionstyrelsen och regionfullmäktige.

Beredningen av avsättning av medel i planen sker, på tjänstepersonsnivå, främst genom avstämning med berörda aktörer och godkännande av Avdelningen för kollektivtrafik och infrastruktur, på delegation av kollektivtrafiknämnden.

Efter varje budgetår får BHU en återrapportering av Trafikverket gällande utfallet i planen, det vill säga återkoppling av påbörjade objekt, objektens framdrift samt vilka objekt som är på väg att avslutas. Vid uppföljningen ska även väsentliga avvikelser vad gäller utförande, kostnader eller prioritetsordning redovisas.

Sedan 2020 får även regionutvecklingsnämnden en skriftlig, årlig, återrapportering avseende utfallet i planen.

3.2.2.4 Regional systemanalys avseende VGR:s transportinfrastruktur

Den regionala systemanalysen belyser de viktigaste funktionerna som VGR:s transportinfrastruktur ska tillhandahålla för att uppfylla de mål som finns på nationell och regional nivå. De nationella målen som systemanalysen tar avstamp i är *funktionsmålet*, *hånsynsmålet* och *klimatmålet*, se figur 2. I systemanalysen konkretiseras VGR:s mål i tre övergripande målkategorier:

- *Transportsystem - Ett fossilt oberoende transportsystem med möjlighet till goda livsmiljöer i stad och på landsbygd – ökad tillgänglighet för alla.*
- *Godstransporter - Att vara en internationellt och nationellt ledande hållbar logistikregion med utvecklad intermodalitet för alla transportslag.*

— *Persontransporter - En effektiv kollektivtrafik för hållbar pendling och ökat kollektivt resande samt för att stärka regionens kärnor.*

Målkategorierna har brutits ned i funktionsmål, som därefter brutits ned ytterligare i prioriterade funktioner, se tabell 1. De prioriterade funktionerna beskriver de delar som, enligt regionfullmäktige, behöver utvecklas för att VGR ska nå de nationella och regionala målen år 2030.

Tabell 1

Målkategorier	Transportsystem ¹¹	Godstransporter	Persontransporter
Funktionsmål	En tillförlitlig och stark infrastruktur som möjliggör hållbara transporter, arbete och boende i hela regionen.	Effektiva, hållbara och välfungerande transportkedjor med fortsatt utvecklad sjöfart och hamnverksamhet.	Attraktivt och hållbart resande i starka stråk mellan regionala och interregionala knutpunkter.
			Storregional/nationell arbetsmarknad med närhet till internationella affärer.
Prioriterade funktioner	Ett robust och tillförlitligt transportsystem för alla transportsystem.	Hög kapacitet och tillförlitlighet för effektiv godshantering med huvudsaklig inriktning på järnväg.	Välfungerande och tillgänglig arbets- och studiependling.
	Effektiv rörlighet genom att varje transportslag nyttjas på bästa sätt både för stad och landsbygd.	Hög tillgänglighet till Göteborgs hamn från både hav och land.	Förbättrad tillgänglighet till noder för näringsliv och turism för alla transportslag.
		God tillgänglighet för Vänersjöfarten.	Säkra tillgängligheten till Landvetter flygplats.

3.2.2.5 Målbild Koll2035, Kollektivtrafikprogram för Göteborgsregionen

Målbild Koll2035¹² har arbetats fram utifrån tidigare gällande "Kollektivtrafikprogram för Göteborgsregionen", i samverkan mellan VGR, Göteborgs stad, Mölndals stad och Partille kommun samt med deltagande från Västtrafik. Styr dokumentet tydliggör den gemensamma visionen för kollektivtrafikens stomnät i Göteborgs stad, Mölndals stad och Partille kommun.

Målbild Koll2035 syftar till att säkerställa utvecklingen av ett starkt storstadsområde med hög tillgänglighet genom att ge vägledning åt Västtrafik för planering av

¹¹ Transportsystem omfattar både person- och godstransporter.

¹² Målbild Koll2035, Rf 2018-04-11 § 67

stadstrafikens framtida utbud, ge underlag för fordonsinvesteringar och underlag för att beskriva behovet av den framtida infrastrukturen. De övergripande mål som lyfts fram för utvecklingen av stornätet är att:

- Stödja en hållbar region- och stadsutveckling
- Underlätta ett enkelt vardagsliv
- Öka andelen resor med kollektivtrafik, gång och cykel

De övergripande målen har brutits ned i kvalitetsmål samt mätbara indikatorer. Med syfte att säkerställa en hög måluppfyllelse har en handlingsplan arbetats fram. Handlingsplanen redogör för de investeringar och utredningar som är prioriterade under tidsperioden 2020–2024, samt exempel på finansieringsformer för de större investeringarna som föreslås utföras i kollektivtrafiken under perioden. Några av de prioriterade investeringarna som lyfts i handlingsplanen är:

1. Spårväg och citybusstråk, Norra Älvstranden, centrala delen
2. Citybusstråk Norra Älvstranden, västra och nordvästra delen
3. Citybusstråk Backastråket

Regionfullmäktige har även beslutat om "Målbild tåg 2035"¹³. För detaljer se kap. 3.6 Fördjupade investeringsärenden.

3.2.2.6 *Klimat 2030 – VGR:s klimatstrategi*

Under 2009 fastställde regionfullmäktige det regionala klimatmålet:

Västra Götaland ska vara en fossilt oberoende region senast 2030

Målet har sedan dess preciserats av Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen i samverkan med VGR, till regionala tilläggs mål:

- Utsläppen av växthusgaser i Västra Götaland ska minska med 80 procent till år 2030 från 1990 års nivå.
- Utsläppen av växthusgaser från västsvenskarnas konsumtion, oavsett var i världen de sker, ska minska med 30 procent jämfört med 2010.

För att nå målen ska VGR prioritera fyra fokusområden med ett antal klimatsatsningar där god klimatnytta förväntas; hållbara transporter, klimatsmart och hälsosam mat, förnybara och effektiva produkter och tjänster samt sunda och klimatsmarta bostäder och lokaler.

3.2.2.7 *Miljömål 2030*

Utgångspunkten för Miljömål 2030 är resultatet av Miljöplan 2017–2020, lärdomar från miljöarbetet 2011–2020 och målsättningarna i Agenda 2030, samt de nationella miljömålen. Miljömålen tar avstamp i VGR:s målbild:

Ekologisk hållbarhet 2030 – Ett gott liv på en välmående planet

¹³ Målbild tåg 2035, Rf 2013-06-01

Miljömålen är prioriterade utifrån VGR:s uppdrag och miljöpåverkan och sätter ambitionen för den egna verksamheten i det ekologiska perspektivet av hållbar utveckling. VGR:s målbild har brutits ned i tre miljömål:

- Resurseffektivt och giffritt
- Låg klimatpåverkan
- Främjad biologisk mångfald

Miljömålen har brutits ned ytterligare i delmål, vilka bland annat syftar till att förenkla uppföljningen. Uppföljningen av miljöarbetet har integrerats i förvaltningars och bolags ordinarie verksamhetsuppföljning, samt på en regionövergripande nivå i samband med årsredovisningen.

3.3 VGR:s investeringsprocess och beslut om medfinansiering till andra aktörers investeringar

Granskningen omfattar både beslut om investeringar som efter att de tagits i bruk kommer att ägas av VGR och beslut om medfinansiering till andra aktörers investeringar. De båda typerna av transaktioner har olika budgetar och hanteras på olika sätt redovisningsmässigt i VGR:s redovisning. För de föregående påbörjas avskrivning vid ibruktagandet och löpande blir sedan såväl drifts- som underhållskostnader och reinvesteringar aktuella. För de senare är avskrivnings-, drifts- och underhållskostnader normalt inte aktuella utan den ekonomiska transaktionen utgörs av ett engångsbelopp. I vissa fall är utgiften fördelad på flera år. Vad gäller spåravskrivning har VGR ett ansvar för driftskostnader som kommer av spårinvesteringar, samt underhåll och reinvesteringar.

I detta avsnitt beskrivs de styrande dokumenten för investeringar som VGR kommer att äga.

3.3.1 VGR:s policy och riktlinjer för investeringsprocessen

Investeringsprocessen styrs i huvudsak av policy för VGR:s hantering av investeringar¹⁴. Policyn riktar sig till VGR:s samtliga nämnder, styrelser och majoritetsägda bolag och omfattar alla investeringar som görs för VGR:s räkning. Syftet med policyn är att säkerställa investeringar som bäst bidrar till VGR:s utveckling.

Utöver policyn styrs VGR:s investeringsprocess även av riktlinjer för VGR:s hantering av investeringar¹⁵. Syftet med riktlinjerna är att, utifrån investeringspolicyn, förtydliga och ge vägledning kring hur VGR:s investeringar ska hanteras. Utgångspunkten för VGR:s hantering av investeringar är att skapa så mycket värde som möjligt utan att det blir onödigt dyrt. Det innebär, enligt riktlinjerna:

- Investeringar i rätt mängd och med rätt kvalitet som tillgodoser de viktigaste behoven för VGR i sin helhet, samt
- Investeringar med metoder och insatsvaror som håller nere kostnaden.

¹⁴ Policy för investeringar Rf 2018-04-10 § 97

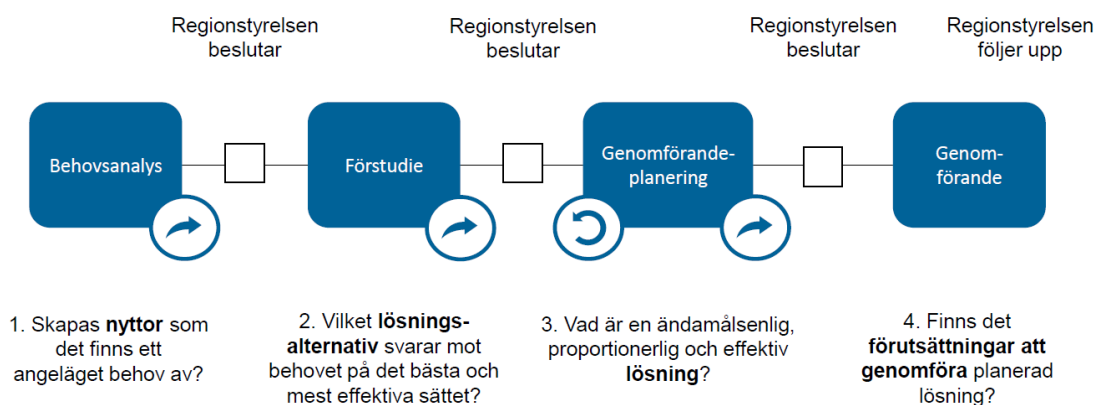
¹⁵ Riktlinjer för investeringar, Rf 2020-10-06 § 85

Policy och riktlinjer kompletteras därutöver av en rutinbeskrivning som arbetats fram av regionstyrelsens förvaltning koncernkontoret och som avser perioden 2021-05-11 – 2026-05-10. Syftet med rutinbeskrivningen är att tydliggöra hanteringen av investeringar ytterligare.

I de delar verksamhetsplaneringen visar behov av investeringar hanteras de inom VGR:s investeringsprocess. Förslag till investeringar arbetas fram utifrån VGR:s övergripande mål som beslutats av regionfullmäktige. Av de styrande dokumenten framgår att det finns krav på att beslutsunderlagen ska belysa hur investeringen ligger i linje med regionens mål. De styrande dokumenten berör i viss utsträckning att investeringarna ska bidra till nytta.

Regionfullmäktige beslutar om VGR:s investeringsbudget som är en totalram. Här finns ingen fördelning specificerad. Det är sedan regionstyrelsen som beslutar om större investeringar som sträcker sig under en lång tidsperiod och med långsiktig påverkan på ekonomi och verksamhet (där VGR kommer att äga investeringen). I investeringsplanen förtecknas även en prognos av poster som avser VGR:s utbetalningar för avtalad medfinansiering per projekt och prognosticerad kostnad per budgetår i samarbetspartners investeringsprojekt (2020–2027), i en särskild tabell. Dessa belastar emellertid inte VGR:s investeringsram. Undantag där regionfullmäktige fattar beslut är de fastighetsinvesteringar som omfattar markköp. Processen delas upp i fyra grundläggande steg och innehåller kontroll och uppföljning, samt krav på beslut för fortsatt beredning avseende fyra grundläggande frågeställningar, se figur 5.

Figur 5 - De grundläggande stegen i VGR:s investeringsprocess



3.3.1.1 Investeringar med mindre påverkan på verksamhet och ekonomi

Investeringar sker i olika storleksordningar och kategorier vilket innebär olika omständigheter avseende bland annat planeringshorisont, komplexitet och upphandlingsformer.

Investeringar med endast mindre påverkan på verksamhet och ekonomi styrs av enskilda nämnder/styrelser inom de budgetramar som regionstyrelsen beslutat om för respektive nämnd/styrelse.

3.3.2 Investeringsbudget

Regionfullmäktige beslutar årligen om VGR:s investeringsbudget för det kommande budgetåret och planperioden som en totalram. Investeringsbudgeten är ett finansieringsutrymme och innebär i sig inget beslut om medel för de driftskostnader, eller eventuella behov av reinvesteringar, som följer med investeringarna.

Som nämnts ovan är det sedan regionstyrelsen som beslutar om fördelning av budgetramar och beslutsramar när detaljerad investeringsplan fastställts. Ramarna ska, enligt policyn för investeringsprocessen, vara behovsstyrda och omfatta VGR:s alla investeringar. I den detaljerade investeringsplanen är det däremot tillåtet att specificera både enskilda investeringsbehov och, i särskilda situationer, grupperingar med flera sammanhörande investeringsbehov. Beslut om investeringar styrs av beloppsgränser som regionstyrelsen fattat beslut om i riktlinje för VGR:s hantering av investeringar.

Budgetramarna får disponeras för det angivna budgetåret. Disponeringen av tilldelade beslutsramar ska avse själva beslutet om att genomföra investeringen. Årssumman av de betalningar som följer med disponeringen av en beslutsram får aldrig överstiga tilldelad budgetram. Ej disponerad budget- eller beslutsram, helt eller delvis, får enligt beslutad policy för investeringsprocessen, inte sparas till kommande budgetår. Se även kap. 3.3.3 för hantering av avvikelser.

3.3.3 Roll- och ansvarsfördelning inom ramen för investeringsprocessen

I enlighet med investeringspolicyn är huvudregeln att regionstyrelsen beslutar om ägarstyrda investeringar, medan enskilda nämnder/styrelser beslutar om verksamhetsstyrda investeringar.

Investeringsbeslut kan ibland behöva beredas i samsyn mellan flera berörda nämnder, utifrån respektive verksamhetsansvar. Av investeringspolicy och -riktlinje framgår vilken roll berörda nämnder och regionstyrelsen ska ha i beredningsprocessen avseende investeringar.

Regionstyrelsen och systemägande nämnder beslutar om övergripande mål, strategier, planer, uppdrag och liknande för VGR:s olika verksamheter och verksamhetsområden. Varje utförarstyrelse planerar produktionsmedlen inom ramen för de övergripande styrdokumenterna, överenskommelser med beställarnämnder och verksamhetens ekonomiska förutsättningar.

Enskilda nämnder/styrelser har till ansvar att vid eventuella avvikelser finna lösningar och genomföra lösningarna inom ramen för de direktiv och ekonomiska ramar som regionfullmäktige har beslutat om. Enligt riktlinjer för investeringar ställer detta höga krav på verksamhetens arbetssätt, hanteringen av osäkerheter och egenkontroll. Riktlinjerna anger vidare att om det skulle ske förändringar som innebär nya omständigheter måste regionstyrelsen kunna ta ställning till dem på ett förutsättningslöst sätt. Enskilda nämnder/styrelser måste därför informera regionstyrelsen skyndsamt om avvikelser. Enskilda nämnder/styrelser har enligt riktlinjer för investeringar, inget eget mandat att hantera avvikelser innan regionstyrelsen beslutat om de kan accepteras eller ej. I samband med granskningen uppges emellertid att vissa avvikelser idag hanteras på tjänstepersonsnivå.

3.3.3.1 **Ansvar för löpande driftskostnader och investeringar**

Investeringar som kommer att ägas av VGR beslutas och finansieras ensidigt av VGR, medan medfinansiering till investeringar som ägs av annan hanteras gemensamt med stat och kommuner enligt planer och avtal. Det innebär att beredningen av ärenden avseende investeringar i fastigheter och infrastruktur för regional kollektivtrafik i stor utsträckning genomförs på premisser och i processer där Västra Götalandsregionens ansvar för styrning och kontroll möter andra huvudmäns ansvar.

Investeringarna medför långsiktiga åtaganden avseende drift, underhåll och reinvesteringar som faller på investeringarnas huvudmän.

I fördelningen av VGR:s investeringsbudget som omfattar regionägda investeringar, i ramar och detaljerad investeringsplan, ska enligt VGR:s investeringspolicy, det beslutade finansieringsutrymmets *konsekvenser på framtida driftsbudgetar* beaktas.

VGR:s medfinansiering i exempelvis Storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen (Ramavtal 7) redovisas inte som en investering i Investeringsplanen. Däremot noterar vi att det i VGR:s investeringsplan, när det gäller regionens medfinansiering i statliga infrastrukturprojekt, redovisas vilka belopp som VGR ska bidra med uppdelat på de år som åtagandet gäller. Vidare finns inte någon övrig analys eller bedömning kring eventuella konsekvenser på framtida driftsbudgetar eller av förkommande behov av reinvesteringar.

Enligt intervjuade sker en löpande dialog mellan förvaltning och nämnder. En del intervjuade upplever att styrelser och nämnder inte är tillräckligt aktiva eller visar tillräcklig förståelse för drifts- och investeringskostnader som blir konsekvensen av en investering på längre sikt. En konsekvens kan enligt intervjuade vara att man inte ser hela kostnadsbilden i form av avskrivningar, internränta, driftskostnader och underhållskostnader samt vid behov av reinvesteringar.

En del intervjuade uppger att en faktor som kan bidra till detta är att de beslutsunderlag som avser större och mer långsiktiga investeringsprojekt ofta är tekniskt komplicerade och omfattande. Ett flertal intervjuade önskar en mer löpande dialog på politisk nivå avseende frågor som berör investeringsprocessens långsiktiga drift- och investeringskostnader.

Inklipp från policy av VGR:s hantering av investeringar:

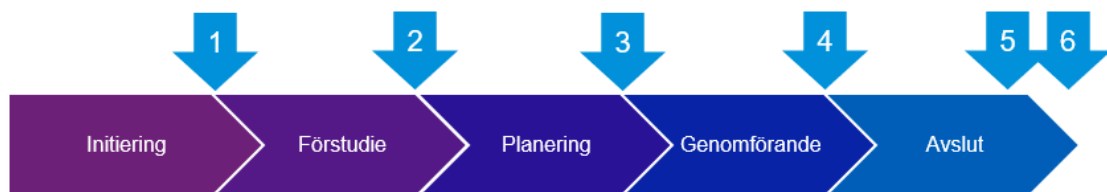
- *De underlag som nämnder/styrelser lämnar inför beredning och beslut om en investering ska ge en heltäckande bild av investeringens syfte, innehåll, tidsplan och ekonomiska konsekvenser.*

3.3.4 **Processen vid specifika investeringsärenden för regionägda investeringar**

VGR:s rutiner och processer för hur specifika investeringsärenden ska beredas och styras består av tre delar: beskrivning av projektlivsnyckeln, definition av roller samt mallar för styrdokument. Rutiner och processer ska fungera som stöd vid framtagande av bland annat beslutsunderlag för styrning, uppföljning och kontroll under investeringsberedningen. Investeringar beskrivs som regel i form av ett specifikt investeringsprojekt. I nedanstående stycken, samt figur 6, beskrivs projektprocessen för beredning av ett investeringsärende som ska tillämpas för alla investeringar oavsett projekttyp.

Investeringsärendet bereds i fyra faser och sex beslutspunkter som fungerar som beställarens, det vill säga VGR:s, verktyg för att styra projektet från idé till avslut samt inhämtning av nyttoeffekterna.

Figur 6 – Projektprocessen av specifika ärenden



1. Vid initiering omvandlas och konkretiseras den initiala idén till en strukturerad projektbeskrivning. Därefter skapas syfte, mål och koppling till regionfullmäktiges mål. I samband med initieringsfasen identifieras även intressenter och ramarna för en eventuell förstudie fastslås. Resultatet av projektinitieringen dokumenteras i ett projektdirektiv och utgör grund för det fortsatta arbetet.
2. I förstudiefasen analyseras förutsättningarna och uppdraget specificeras.
3. I planeringsfasen skapas planer och programhandlingar för projektets genomförande.
4. I genomförandefasen utförs arbetet fram till de förutbestämda målen.
5. I avslutningsfasen överlämnas resultatet till linje, processorganisation, IT-drift och förvaltning.
6. Projektet avslutas.

Utifrån vad som framkommit i samband med intervjuer är den övergripande uppfattningen att ovanstående process upplevs som tydlig.

I samband med intervjuerna framgår emellertid uppfattningen om att VGR på ett tydligare sätt även bör tillse att äldre investeringsprojekt, dvs. de som startades upp före regionstyrelsens beslut i oktober 2020 om nya projektrutiner och uppdaterade styrdokument, omfattas av nuvarande rutiner.

3.3.4.1 Kalkylmodeller för ekonomistyrning och styrning mot regional samhällsekonomisk nytta

Västra Götalandsregionen har ingen egen framtagen kalkylmodell vad gäller investeringar i fastigheter och infrastruktur för regional kollektivtrafik, utan använder sig enligt uppgift vid intervjuer av Trafikverkets kalkylmodell som grund. Trafikverket tar i sin investeringsberedning inte tar ansvar för att värdera regionens samhällsekonomiska nyttor med investeringar, detta ankommer på VGR att säkerställa i förhållande till målen för hållbar utveckling och specifikt för transportinfrastrukturen. Eftersom Trafikverkets kalkylmodell inte tar hänsyn till regionala mål, strategier och behov, krävs att VGR själv gör tillägg och tar hänsyn till dessa i samband med beslut om investeringen.

Enligt de intervjuade är kalkylmodellen i grunden densamma för alla typer av investeringar i regional infrastruktur för fastigheter och infrastruktur för kollektivtrafik. Omfattningen av osäkerhetsanalysen kan emellertid variera beroende på projektets kalkyl. Enligt uppgift har VGR beslutat att osäkerhetsanalys ska genomföras på samtliga projekt som överskrider 400 tkr.

Den metod som används vid de flesta av projekten är den så kallade successivmetoden, vilket innebär att man prissätter alla osäkerheter i ett spann och sedan bedömer risken för att dessa osäkerheter ska inträffa. I samband med successivanalysen presenteras även bedömning som förtydligar analysen av prissättningen av projektet. Under projektets gång faller osäkerheter successivt bort, vilket gör att den slutliga kostnaden för projektet samtidigt specificeras mer och mer.

De intervjuade som arbetar löpande med Trafikverkets kalkylmodeller uppger att de är nöjda med modellen då den uppges vara tydlig och enkel att arbeta med. Därtill kompletteras kalkylmodellen oftast med en samhällsanalys under initierings- och förstudieprocessen innan det lyfts till ansvarig nämnd, med syfte att utröna samhällsnyttan av projektet. Genom samhällsanalysen väljs ett antal nyckeltal ut med syfte att ge en bild av effekterna under projektperioden.

Många projekt är komplexa och det är inte ovanligt att kalkylerna inte stämmer. Med successivkalkylering förenklar man inte projektets komplexitet, utan bryter ner osäkerhetsfaktorerna så att man därefter ser projektet med neutrala ögon. På så sätt har beställaren möjligheter att ta ställning till hinder som kan äventyra hela projektet. Därefter kan man välja att gå vidare med projektet fullt medveten om eventuella osäkerheter eller att avstå från att genomföra projektet. Om man går vidare med projektet finns möjlighet ta fram handlingsplaner i ett mycket tidigt stadium och förebygga kostsamma misstag.

Med nyttokalkyl avser vi ett arbetssätt enligt successivmetoden som beskrevs i föregående avsnitt men med komplettering av det regionala perspektivet i form av mål, nyckeltal och effekter med mera för att därigenom klarlägga eller få en bild av den regionala nyttoeffekten.

3.3.4.2 Uppföljning av enskilda projekt

Enligt de intervjuade varierar frekvens och metod för uppföljningen beroende på vilket projekt som avses. För en del projekt tillämpas månadsuppföljning genom fysiska möten, medan andra projekt tillämpar kvartalsuppföljning. Samtliga fakturor och fakturaunderlag granskas i samband med mottagningskontrollen och attesthanteringen. Enligt uppgift genomförs även löpande stickprovskontroller av fakturor inom ramen för en del investeringsprojekt i syfte att säkerställa att utgifterna tillhör projektet och är korrekta utifrån avtal. Det är respektive projektstyrgrupp som ansvarar för och genomför uppföljningen.

När projektet är avslutat görs en så kallad slutredovisning, där ansvariga tjänstepersoner följer upp investeringens samlade utgifter och eventuella avvikelser. Redovisning sker även genom en beskrivning av respektive projekt och dess roll i att nå VGR:s långsiktiga målsättningar. Detta åiterrapporteras till regionstyrelsen och regionfullmäktige.

3.3.5 Bedömning

Utifrån genomförd granskning bedömer vi det som positivt att de reviderade styrdokument, som avser regionägda investeringar, syftar till att ytterligare förfina handlägnings-/beredningsprocessen och skapa underlag för ändamålsenliga beslut som ligger i linje med VGR:s mål. När det gäller investeringars bidrag till god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet finns det enligt vår bedömning behov av att utveckla detta ytterligare. Mot bakgrund av komplexiteten i investeringar i infrastruktur för kollektivtrafik är det enligt vår bedömning särskilt angeläget med tydlighet i berednings- och beslutsprocessen.

Utifrån genomförd granskning av styrande dokument, riktlinjer och rutiner samt intervjuer bedömer vi att regionstyrelsen, i huvudsak, genom de styrande dokumenten för regionägda investeringar i huvudsak säkerställt att investeringar belyses och prövas utifrån deras bidrag till aktuella mål och samhällsekonomisk nytta. Vidare bedömer vi att det för regionägda investeringar i huvudsak finns en styrning för att beslutsunderlagen ger en heltäckande bild av investeringens innehåll, tidsplan och ekonomiska konsekvenser. Vi bedömer emellertid att VGR bör fastställa en egen kalkylmodell som tillgodoser VGR:s specifika förutsättningar och mål som behöver beaktas i samband med att beslut ska fattas om investeringsprojekt. Detta utifrån ett regionalt nyttoperspektiv.

Vi bedömer även att de styrande dokumenten omfattar moment för att säkerställa att ändamålsenlighet och angelägenhetsgrad av investeringar i regional infrastruktur för fastigheter och infrastruktur för kollektivtrafik prövas på ett ordnat och öppet sätt samt att beredningen av investeringsärenden är utformad utifrån styrelsens och nämnders verksamhetsansvar som systemägare och beställare.

När det gäller säkerställande av möjligheten att ta ansvar för finansieringen av de driftkostnader och reinvesteringar som följer med en investering bedömer vi att regionstyrelsen bör arbeta vidare med att utveckla pedagogiska sammanställningar och analyser i syfte att göra dessa tydliga och transparanta. Dessa sammanställningar och analyser kan sedan bli föremål för ytterligare diskussioner mellan förvaltning och respektive aktuell styrelse/nämnd. Vi vill understryka vikten av att det, i samband med beslutstillfällen, skapas en helhetsbild av respektive investerings ekonomiska/finansiella konsekvenser för investeringens hela livslängd.

Vi noterar också att en del avvikelser, kopplade till investeringar, hanteras på tjänstepersonnivå, dvs. inte i linje med vad befintliga riktlinjer för investeringar fastslår. Vi bedömer att det finns behov att tydliggöra vilka rutiner och processer avseende avvikelser som ska finnas samt på vilka nivåer, i den politiska organisationen eller den verkställande förvaltningsorganisationen, de ska hanteras.

Vi gör även bedömningen att VGR bör tillse att även äldre investeringsprojekt (som var aktuella före regionstyrelsens beslut i oktober 2020 om nya projektrutiner och uppdaterade styrdokument) omfattas av nuvarande rutiner framåtsyftande, det vill säga i den fortsatta processen för respektive investeringsprojekt, i syfte att skapa en stärkt och enhetlig styrning, uppföljning och kontroll av investeringarna.

När det gäller ärenden och beslut om att medfinansiera investeringar som ska ägas av andra bedömer vi att det föreligger samma behov av beslutsunderlag, utredning och analys med mera som för regionägda investeringar, då även dessa i slutändan ska

bidra till en hållbar regional utveckling, med god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet. Det framgår inte av de styrande dokumenten för investeringar att sådana ärenden och beslut omfattas. Vi bedömer att det finns behov av att utveckla och tydliggöra de styrande dokumenten avseende hanteringen av båda typerna av ärenden med syfte att tydliggöra beredning- och beslutsprocess samt krav på beslutsunderlag för att stärka den interna styrningen och kontrollen.

3.4 Samverkansaktörer vid investering av infrastruktur för kollektivtrafik

3.4.1 Samverkansråd och nätverk

Samverkan mellan berörda nämnder inom VGR sker framförallt genom etablerade samverkansråd och nätverk som skapats för att möjliggöra och stärka kommunikationen avseende frågor som bland annat berör infrastruktur- och kollektivtrafikfrågor i Västra Götaland. Exempel på råd och nätverk som belysts i samband med intervjuer är exempelvis:

- **Stadstrafikforum**, För Västra Götalands fem regionala pendlingsnav; Borås, Göteborg/Mölndal/Partille, Skövde, Trollhättan/Vänersborg och Uddevalla finns särskilda stadstrafikforum för samverkan kring frågor som bedöms relevanta för stadstrafikens utveckling. Inom respektive stadstrafikforum har en kollektivtrafikplan/målbild tagits fram. Kollektivtrafikplanerna utgår från trafikförsörjningsprogrammet och beskriver hur kollektivtrafiken behöver utvecklas i samklang med stadsutvecklingen.
- **Infrastrukturnätverk**, (ett nätverk per kommunalförbund) som utgörs av tjänstepersoner; en representant från varje medlemskommun, representanter från VGR och från Västtrafik. Nätverket träffas enligt uppgift cirka sex gånger per år. Vid möten i nätverken sker genomgång, diskussion och information vad gäller aktuella frågor för VGR, Västtrafik, Trafikverket och respektive kommunalförbund.
- **Kollektivtrafiknätverk**. Ett nätverk per kommunalförbund. Utgörs av en representant från varje medlemskommun samt representanter från VGR, Västtrafik och Trafikverket. Kollektivtrafiknätverket har enligt de intervjuade en beredande roll avseende ärenden som ska till DKR (Delregionalt kollektivtrafikeråd) och BHU (enbart gällande strategiska kollektivtrafikfrågor). Nätverket träffas enligt uppgift cirka sex gånger per år.
- **Kollektivtrafikeråd**. I Västra Götalands län finns ett regionalt och fyra delregionala kollektivtrafikeråd för samverkan kring kollektivtrafiken. VGR:s beredning för hållbar utveckling är regionalt kollektivtrafikeråd. De delregionala kollektivtrafikeråden utgörs av förbundsstyrelsen/direktionen och representanter från kollektivtrafiknämnden. Råden är politiska forum. De är VGR:s ingång till kommunerna i samråd vad gäller styrning och uppföljning av kollektivtrafikförsörjning. Råden har formella förhandlingsmandat från kommunernas fullmäktige.
- **Västgruppen**, som utgörs av en representant från varje kommunalförbund samt motsvarande funktion på VGR. Västgruppen bereder ärenden och stödjer BHU i dess löpande arbete för hållbar utveckling.

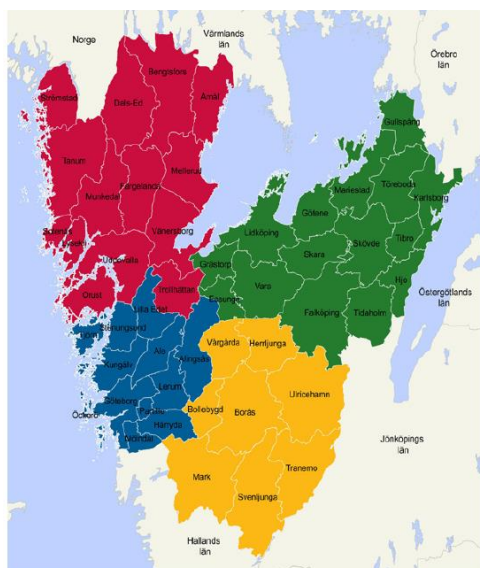
- **Klimatråd Västra Götaland**, är en del av kraftsamlingen ”Klimat 2030 – Västra Götaland ställer om” och ska samla det regionala ledarskapet för klimatomställningen. I Klimatråd Västra Götaland samlas ledare från näringsliv, offentlig förvaltning, akademi och intresseorganisationer. Syftet är att rådet ska utgöra en samlade kraft och en stark gemensam röst som för upp avgörande frågor på regional, nationell och internationell nivå.
- **Samordningsgrupp, Sverigeförhandlingen**, som träffas varannan vecka. Parter i gruppen är Göteborgs stad, Västtrafik, VGR och Trafikverket. Ordförande i gruppen är chefen för funktionen stora projekt på Göteborgs stad. Från VGR medverkar bland annat regionutvecklingsdirektör, avdelningschef för avdelningen för kollektivtrafik och infrastruktur och företrädare för Västfastigheter. Vid dessa sammanträden lämnas information bland annat om respektive projekts framskridande, information från i gruppen ingående parter och information om utbetalningar.

3.4.2 Samverkan mellan VGR och Västtrafik

Samverkan, avseende beredningen av investeringar, mellan ägaren VGR och Västtrafik uppges av ett flertal intervjuade fungera väl. Parterna har regelbundet löpande möten i specifika projekt, men träffas även löpande i olika samverkansorgan. Inom ramen för enskilda projekt uppges det faktum att representanter för Västtrafik numera ingår i projektstyrgrupperna för de objektsavtal som ingår i granskningen, som en nyckel för god samverkan parterna emellan.

3.4.3 Västkom och de fyra kommunalförbunden

Västkom är de västsvenska kommunalförbundens samorganisation. Organisationen företräder och samordnar de 49 kommunernas intressen på regional nivå tillsammans med de fyra kommunalförbunden, se figur 7; **Boråsregionen/Sjuhärad** (gul), **Fyrbodalen** (röd), **Göteborgsregionen** (blå) och **Skaraborg** (grön). Förbunden har ett formaliserat samarbete avseende bland annat infrastruktur och kollektivtrafik. Enligt intervjuade ska kommunalförbunden fungera som en länk för informationsutbyte mellan kommunerna och VGR.



3.4.3.1 Samverkan mellan kommunalförbunden och VGR

Samverkan avseende investeringar sker enligt de intervjuade på olika nivåer, se kap. 3.4.1, dels mellan VGR och kommunalförbunden inom ramen för den regionala planen för transportinfrastruktur, dels mellan VGR och enskilda kommuner avseende så kallade operativa frågor såsom hållplatser, omläggning av väg etc.

Samverkan på en övergripande nivå beskrivs som väl fungerande av de intervjuade. Ett flertal av de intervjuade inom

kommunalförbunden menar att VGR har en löpande kommunikation med förbunden med syfte att bibehålla en god samverkan. Framförallt lyfts arbetet med den regionala utvecklingsstrategin fram som ett exempel där en god dialog mellan parterna bidragit till en bra samverkan. Ett flertal intervjuade upplever även att VGR är lyhörda kring respektive kommunalförbunds uppdrag och mål.

Företrädare för kommunalförbunden har emellertid uppfattat att en del kommuner upplever processen kring fördelningen av medel, framförallt avseende kollektivtrafikåtgärder, som otydlig. En del kommuner uppges uppleva att fördelningen av medel endast avgörs efter diskussion mellan Västtrafik och VGR och att den redan är beslutad när kommunalförbunden bjuds in i diskussionerna. Detta bidrar till att kommunerna uppges uppleva att de inte kan påverka fördelningen av medel nämnvärt. Utifrån detta resonemang önskar kommunerna, utifrån vad representanter från kommunalförbund uppgett under intervjuerna, en större insyn i processen kring hur medel fördelas inom Västra Götaland. Efter faktakontrollen framgår att VGR arbetar löpande med förtydliganden kring processen avseende fördelningen av medel.

Företrädare för kommunalförbunden anser även att det finns ett behov av samverkan på en så kallad "mellannivå", som inte förekommer med nuvarande arbetssätt. Med samverkan på "mellannivå" avser vi samverkan i frågor som ligger i skiktet mellan övergripande och för länet strategiska frågor respektive lokala mer operativa frågor. Idag sker samverkan på övergripande nivå, exempelvis i frågor som rör stationer och depåer, samt på en lokal nivå, som exempelvis i frågor som rör busshållplatser. Enligt de intervjuade finns emellertid ett behov att skapa en strategisk samverkan kring aktiviteter och objekt som finns *mellan* dessa nivåer där samhällsplaneringen avser flera kommuner.

I detta sammanhang är det dock värt att notera att det förekommer projekt inom den så kallade "kollektivtrafikpotten" i den regionala transportinfrastrukturplanen¹⁶ där VGR inte berörs vare sig praktiskt eller ekonomiskt utan det är staten i form av Trafikverket och enskild kommun som är de aktuella parterna.

3.4.4 Samverkan med stat/statliga myndigheter

Samverkan med Trafikverket sker, enligt de intervjuade, i huvudsak genom de etablerade råd och nätverk som finns beskrivna i kap. 3.4.1.

Utöver det finns enligt de intervjuade en etablerad, löpande samverkan mellan VGR och Trafikverket, både inom ramen för regional transportinfrastrukturplan och på ledningsnivå.

3.4.5 Bedömning

Utifrån genomförda intervjuer med tjänstepersoner och förtroendevalda är vår bedömning att företrädare för regionen vid granskningstillfället anser att regionens samverkan med olika organ och aktörer vid investering av infrastruktur för kollektivtrafik i huvudsak fungerar väl.

¹⁶ Regional plan för transportinfrastruktur för 2018–2029, Rf 2018-06-18 § 147

Vi bedömer dock att VGR bör säkerställa en samverkan på "mellannivå" dvs. i spannet mellan strategiska och mer operativa frågor, eftersom det av intervjuer framgått att det finns ett behov av att skapa en strategisk samverkan kring aktiviteter och objekt där samhällsplaneringen avser flera kommuner.

Vi bedömer även att det bör tydliggöras hur fördelningen av medel, framförallt vad gäller kollektivtrafikåtgärder, sker eftersom det av intervjuer framgått att kommuner upplevt att de inte kunnat påverka fördelningen av medel nämnvärt, utan önskar en större insyn i processen kring hur medel fördelas inom Västra Götaland.

3.5 Fördjupad granskning av ärenden

Inom ramen för granskningen har en fördjupad granskning av projekt, som VGR medfinansierat, genomförts. Granskningen har avgränsats till beredningen av medfinansieringen under perioden 2018-01-01 fram till 2021-08-30. En särskild granskning har genomförts av hantering av ekonomiska avvikelser inom objektsavtal 2.1.

Bedömning avseende respektive projekt har gjorts utifrån de underlag som tillhandahållits. De specifika projekten ingår i Målbild Koll2035. Samtliga ärenden är pågående och inte slutbehandlade.

I nedanstående kapitel lämnas en övergripande beskrivning av "Avtal om storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen" samt en fördjupad beskrivning och granskning av tre medfinansierade projekt (objektsavtal 2.1, 2.3 samt 2.4). Avslutningsvis redogörs en beskrivning av VGR:s övergripande strategi för planeringen avseende buss- och tågdepåer.

3.5.1 Sverigeförhandlingen

Avtal om storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen (Ramavtal 7)¹⁷ är ett avtal mellan VGR, Göteborgs stad och staten som syftar till att genom investeringar i infrastruktur, möjliggöra för högre kapacitet i kollektivtrafiken och därigenom även öka bostadsbyggandet i VGR.

Till Ramavtal 7, daterat 14 december 2017, hör ett övergripande ramavtal som gäller för samtliga objekt och därtill hörande objektavtal och genomförandeavtal för respektive objekt. Det övergripande ramavtalet reglerar de övergripande förutsättningarna för projektets utförande, det vill säga vilka objekt som ingår, hur medfinansiering ska se ut, styrmekanismer samt bestämmelser om utträde ur avtalet. I ramavtalet beskrivs även de olika samverkansorgan som ska etableras inom ramen för projekten:

1. *En övergripande styrgrupp för hela ramavtalet*
Styrgruppen ansvarar för att frågor av principiell betydelse diskuteras, se beskrivning kap. 3.4.1. Samordningsgrupp, Sverigeförhandlingen.
2. *Grupper för respektive objektavtal, det vill säga tre projektstyrgrupper*
Respektive projektstyrgrupp ska bestå av medlemmar från Göteborgs stad och VGR som ansvarar för att fastslå och verkställa avtalsrelevanta

¹⁷ Storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen (Ramavtal 7), Rf 2017-11-21, § 186

överenskommelser¹⁸. Projektstyrgrupperna motsvarar respektive projekts "styrgrupp"¹⁹. Styrelsemöten sker, enligt granskade protokoll, månadsvis.

Respektive objektavtal reglerar förutsättningarna för respektive projekt/medfinansiering, det vill säga det praktiska genomförandet. Därtill finns ett genomförandeavtal framtaget inom ramen för respektive objektsavtal. Betalningsplanen för objekten regleras av respektive genomförandeavtal²⁰.

I detta sammanhang är det värt att notera att såväl process, underlag, tidsplan och villkor för Avtal om storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen (Ramavtal 7) till övervägande del styrs av staten i form av Trafikverket och i samband med förhandlingen ställdes krav på motprestationer från VGR:s (och kommunernas) sida.

En uppföljning av storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen (Ramavtal 7), sammanställs i en samlad årsrapport av sekretariatet för Sverigeförhandlingen. Av årsrapport 2020, som granskarna tagit del av, framgår att regionen bland annat följer upp bostadsbyggandet, den samhällsekonomiska nyttan, ekonomi och finansiering samt kollektivtrafikobjektens utbyggnad. Årsrapport 2021 ska enligt uppgift vara färdigställd under mars/april 2022.

3.5.1.1 Finansiering

Göteborgs stad äger investeringarna kopplade till Sverigeförhandlingen, med medfinansiering från VGR och staten. Under 2017 beräknades de totala investeringarna uppgå till 7 000 miljoner kronor, varav 1 890 miljoner kronor åläggs VGR i form av medfinansiering²¹.

Av Ramavtal 7 framgår att den totala budgeten ska finansiera fyra objekt, se tabell 2. Därutöver har medel även allokerats till investering i cykelbanor, men som står utanför VGR:s ansvar och därmed inte inräknas i den totala budgeten.

Tabell 2

Objekt	Summa (mnkr)	Summa VGR* (mnkr)
Spårväg och Citybuss, Norra Älvstranden, centrala delen	4800	1200
Citybuss - Norra Älvstranden, västra och nordvästra delen	700	175
Citybuss - BRT Backastråket	400	100
Linbana Centrum	1100	415
Totalt	7000	1890

¹⁸ Ramavtal om finansiering och medfinansiering avseende ökad tillgänglighet i storstäderna samt ökat bostadsbyggande.

¹⁹ Tjänsteutlåtande "Avtal om Storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen" 2017-10-30.

²⁰ Ramavtal om finansiering och medfinansiering avseende ökad tillgänglighet i storstäderna samt ökat bostadsbyggande.

²¹ Tjänsteutlåtande "Avtal om Storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen" 2017-10-30.

* VGR = Västra Götalandsregionen

** Ofta även benämnt BRT (Bus Rapid Transit - ett koncept för busstrafik med hög turtäthet och stor passagerarkapacitet)

I Ramavtal 7 framgår bland annat hur potentiella kostnadsöverskridanden ska finansieras. Eventuella kostnadsökningar ska, med 50 procent av vardera parten, finansieras av Göteborgs stad och VGR, såvida inte specifika ändringar ensidigt är påkallade av den ena parten. Beloppen i ramavtal 7 baseras på 2016 års prisnivå²². Eftersom hela projektet pågår till år 2035 så kommer det ske successiva uppräknings under projektets gång. Enligt ramavtal 7 räknas finansieringen årligen upp med konsumentprisindex (KPI). I maj 2021, §104, godkände fullmäktige en överenskommelse mellan VGR och Göteborgs stad som konkretiserar den ekonomiska ansvarsfördelningen avseende fördyringar inom de avtalade objekten samt hantering av effekter av faktisk prisutveckling i förhållande till indexuppräknings för Sverigeförhandlingens objekt. Av överenskommelsen framgår bland annat att ekonomiska effekter till följd av skillnader mellan faktisk prisutveckling och uppräknings med KPI ska fördelas lika mellan Göteborgs stad och VGR. Vidare framgår av överenskommelsen att det tydligt ska framgå i uppföljningar och beslutsunderlag vilket ekonomiskt åtagande som är en följd av prisutveckling och vad som utgörs av indexeffekten, samt hur denna belastar respektive part.

I samband med projektstyrgruppens (Objektsavtal 2.1) möte i januari 2022 ställs en fråga rörande hur programmet arbetar med kalkyler. Enligt minnesanteckningarna görs nya kalkyler varje gång något av projekten går in i en ny fas, t.ex. när projektet går in i en ny detaljplan eller årligen.

Avslut av objekt Linbana Centrum

Genom regionfullmäktiges beslut 2020-06-09, § 99, och motsvarande beslut i Göteborg kommunfullmäktige, avslutades objekt Linbana centrum. Enligt beslutet berodde detta på att senare beräkningar av objektet bedömdes innehålla för stora fördyringar.

I samband med beslutet uppdrog fullmäktige till regionstyrelsen att tillsammans med Göteborgs stad inleda omförhandling med staten avseende Sverigeförhandlingen, Storstad objekt 7. Vidare beslutade regionfullmäktige att avsättningen för stadslinbanan kvarstår och ska användas för finansiering av andra projekt inom Sverigeförhandlingen.

Enligt de intervjuade och granskat underlag pågår en process avseende linbanan vilket, tillsammans med justeringar i budget och uppräknings av prisnivå, kan påverka de slutgiltiga investeringsbeloppen avseende övriga projekt inom Ramavtal 7. Vid granskningstillfället inväntar parterna regionfullmäktiges beslut i ärendet. Se beskrivning av processen i kap. 3.5.2.1.

²² Sverigeförhandlingen: objektsgenomförandeavtal, val av älvförbindelse samt revidering av kostnadsram

3.5.2 Objektsavtal 2.1, Spårväg och citybuss, Norra Älvstranden, centrala delen

3.5.2.1 Processbeskrivning

Projektet är framtaget och prioriterat som en del av VGR:s "Målbild, Koll2035" och är en kollektivtrafiksatsning som syftar till att öka kapaciteten och minska resetiderna i Göteborgs stad²³. Investeringsobjektet är en ca 7,5 km lång sträcka, med nio preliminära hållplatser och en beräknad kapacitet (år 2018) på 20 000 resenärer per dygn år 2035. Sträckan är indelad i tre projekt/delsträckor, se figur 8.

1. Frihamnen – Lindholmen

En sträcka som är spåranläggning i egen bana. Beslutad tidplan för arbetet är 2019–2022.

2. Brunnsbo (Tingstadsvägen) - Hjalmar Brantingsplatsen

En sträcka försedd med spåranläggning i gatan, körbar för buss med möjlighet till el-laddning/eldrift. Beslutad tidplan för arbetet är 2026–2029.

3. Lindholmen – Linnéplatsen

En sträcka som består av en spåranläggning och bussgata, i en tunnel under älven. Beslutad tidplan för arbetet är 2029–2035.²⁴

Av granskade underlag framgår att den övergripande samordningsgruppen för Sverigeförhandlingen får en övergripande månatlig uppföljning av status, ekonomi och eventuella avvikelser kopplade till objektsavtal 2.1.

Delsträcka 1 – Frihamnen Lindholmen

I protokoll från projektstyrgruppens²⁵ möte i mars 2020 framgår att den första delsträckan (Frihamnen – Lindholmen) är försenad och att tidplan, tillika betalplan, behöver revideras. I samband med projektstyrgruppens möte i maj 2020 framgår att en förväntad trafiköppning tidigast kan ske 2025. I protokollet framgår vidare anledningen som uppges vara en försenad genomförandestudie.

I maj 2021, §104, beslutade regionfullmäktige att godkänna föreslaget objektsgenomförandeavtal för den första delsträckan (Frihamnen – Lindholmen). Beslutet avsåg avtal, förslag till budget på 700 mnkr (2019 års prisnivå), varav 175 mnkr finansieras av VGR (2020-års prisnivå), inklusive en riskreserv om 119 mnkr. Därtill gav fullmäktige Västtrafik AB ett specifikt ägardirektiv att besluta om eventuella framtida justeringar av objektsgenomförandeavtalet för Sverigeförhandlingens objekt Brunnsbo-Linné, deletapp Frihamnen – Lindholmen, förutsatt att investeringsvolymen på 700 miljoner kronor (2019 års prisnivå) inklusive riskreserv (2020 års prisnivå) inte överskrider²⁶.

Figur 8 - Illustration över föreslagna rutt, Brunnsbo-Linné



²³ Målbild, Koll2035, Rf 2018-04-10 § 61

²⁴ Bilaga 2 – Specifikation inklusive tidplan

²⁵ Projektstyrgruppen består av tjänstepersoner från Göteborgs stad och VGR samt Västtrafik.

²⁶ Rf 2021-05-18 § 104

I augusti 2021 informerades projektstyrgruppen om att upphandlingsprocessen för projektering av den första delsträckan, Frihamnen-Lindholmen, har påbörjats.

I samband med projektstyrgruppens möte i januari informerades gruppen om att alla yttranden som rör detaljplanegranskningen har inkommit och ska vidare hanteras framåt. Startmöte med upphandlad entreprenör är inplanerat avseende genomförandeaftalet. Slutligen framgår att beställning av spårmaterial ska genomföras inom kort.

Delsträcka 2 - Brunnsbo (Tingstadsvägen) - Hjalmar Brantingsplatsen

Den andra delsträckan, Brunnsbo-Hjalmar Brantingsplatsen, kommer att bestå av sju delar. Projektering, detaljplanarbete och upphandling för respektive del ska enligt intervjuade genomföras separat. Enligt de minnesanteckningar som vi tagit del av från projektstyrgruppens möte i januari 2022 pågår framtagande av trafikförslag avseende DP Humoreskgatan, samt genomföranderapport som rör Norra benet och anslutning mot befintlig Hjalmar Brantingstråk. Vidare framgår att Brunnsbo station inte kommer att bli byggd enligt tidplan, på grund av att den upphandling av totalentreprenad, som Trafikverket håller i, har avbrutits²⁷. Detta innebär även en avvikelse mot tidsplan avseende korsningen vid Minelundsvägen.

Delsträcka 3 – Lindholmen - Linnéplatsen

I mars 2020 presenterades en teknisk studie avseende en ny älvförbindelse inom ramen för delsträcka 3, mellan Lindholmen och Linnéplatsen. Studien föreslår tre alternativ:

1. En högbro
2. En öppningsbar bro
3. En tunnel

Den tekniska studien skickades ut på remiss under sommar/höst 2020. Både Västtrafik (2021-02-26) och Göteborgs stads trafiknämnd (2021-03-18) rekommenderade regionstyrelsen att föreslå fullmäktige att besluta om en förbindelse via en tunnel, alternativ tre. Enligt Västtrafik bedömdes detta alternativ vara mest i linje med beslutad "Målbild, Koll2035", med hänvisning till restid, turtäthet, pålitlighet och robusthet.²⁸

Samtliga 40 inkomna remissvar uppgav att de, likt Västtrafik och Göteborgs stads trafiknämnd, föredrog tunnelalternativet.²⁹

Den undersökning av intressentpåverkan som utförts i maj 2020, på uppdrag av projektstyrgruppen, visar att en tunnel har minst total negativ inverkan på närmiljön.

Regionfullmäktige beslutade, 2021-05-18, §104, utifrån inkomna remissvar att inom ramen för projektet välja alternativ tre, en tunnel under Göta älv.

I minnesanteckningar från projektstyrgruppens möte i januari 2022 framgår kort information avseende Stena Lines flytt av terminaler. Enligt anteckningarna finns en ambition

²⁷ Trafikverket erhöll inga anbud i sin utskickade förfrågan.

²⁸ Tjänsteutlåtande 2021-04-12 - Sverigeförhandlingen: objektsgenomförandeaftal, val av älvförbindelse samt revidering av kostnadsram

²⁹ Bilaga 3 - UTDRAG UR - Protokoll nr 2 / 2021 fört vid sammanträde i styrelsen för Västtrafik AB

om att flytten ska äga rum år 2027. En flytt av terminalen är nödvändig efter beslut om en ny älvförbindelse i form av en tunnel inom ramen för delsträcka 3.

Av det tilläggsavtal som regionstyrelsen i januari 2022 beslutade föreslå regionfullmäktige att godkänna, framgår att nya analyser visar att reseunderlaget på objekt Spårväg Brunnsbo-Linné förväntas öka och kommer att uppgå till cirka 35 000 resenärer per dygn. Det ska jämföras med tidigare beräkning från 2018 på 20 000 resenärer. Objektet är dessutom den enda tillkommande kapacitetsstarka kollektivtrafikförbindelsen som stärker sambandet mellan knutpunkterna på ömse sidor om Göta älv och ger en innerstadsring som är en förutsättning för den fortsatta stadsutvecklingen och bostadsbyggandet. Objektet dimensioneras för att hantera dessa ökade resenärsflöden och spåranläggning läggs i tunnel under älven. Beslut av regionfullmäktige väntas i februari 2022.

Fördjupad granskning avseende beredningsprocessen objektsavtal 2.1. fram till februari 2022

Under februari 2022 genomfördes kompletterande intervjuer och avstämningar med syfte att särskilt följa upp beredningen av projektet "Spårväg och citybuss, Norra Älvstranden, centrala delen" (objektsavtal 2.1) fram till 2022-02-15.

2020

Som tidigare nämnts genomförs en löpande uppföljning av befintlig kalkyl kopplad till respektive objekt. När detta genomfördes för objektsavtal 2.1 under 2020 konstaterades att det fanns behov av att revidera tidigare kalkyl pga. ökade kostnader. Enligt de intervjuade berodde fördyringarna framför allt på ökade kostnader avseende älvförbindelsen (Lindholmen – Linné - delsträcka 3). Med anledning av detta påbörjades ett arbete, inom projektstyrgruppen, för att identifiera vilka alternativ som fanns för att hantera fördyringarna.

Ett förslag som tidigt diskuterades var att flytta över de finansiella medel som var budgeterade till linbanan över Göta älv. Som nämnts ovan beslutade regionfullmäktige i juni 2020, § 99, att avsluta objekt Linbana centrum samt att uppdra regionstyrelsen att, tillsammans med Göteborgs stad, inleda omförhandlingar med staten avseende Ramavtal 7. Kommunfullmäktige i Göteborgs stad fattade motsvarande beslut. Enligt de intervjuade påkallade regionstyrelsens ordförande tillsammans med kommunstyrelsens ordförande i Göteborg i brev till staten behov av omförhandling av befintligt Ramavtal 7, mot bakgrund av respektive fullmäktiges beslut att avsluta objektet Linbana centrum. Enligt intervjuade hörsammade staten detta förslag i början av 2021 och förhandlingar mellan de tre parterna; VGR³⁰, Göteborgs stad och staten, pågick under hela 2021.

I juni 2020, § 99, gav fullmäktige även Västtrafik i uppdrag att, i samråd med Göteborgs stad, fortsätta utredningar och förbereda införandet av alternativa kollektivtrafiklösningar som ersättning för stadslinbanan. Vidare gavs Västtrafik i uppdrag att anskaffa ytterligare en Älvsyttel (färja). Investeringen skulle ske utanför ordinarie investeringsram genom att 40 miljoner kronor av avsättningen till stadslinbana omvandlas till

³⁰ VGR representerades bland annat av regiondirektör och regionutvecklingsdirektör.

investeringsmedel. Slutligen beslutade regionfullmäktige att avsättningen för stadslinbanan kvarstår och ska användas för finansiering av andra projekt inom Sverigeförhandlingen.

2021

I maj 2021 beslutade fullmäktige, §104, att VGR:s återstående 364 miljoner kronor från Sverigeförhandlingens objektsavtal linbana överförs till objektet Brunnsbo-Linné, under förutsättning att kvarvarande medel från objektsavtal linbanan från Göteborgs stad (401 miljoner kronor) också överförs till objekt Brunnsbo-Linné.

Samtidigt fastslog fullmäktige ny kostnadsram för hela objektet Brunnsbo-Linné till 6136 miljoner kronor (i jämförelse med 4800 miljoner 2017), under förutsättning att kvarvarande medel från objektavtal linbanan från Göteborgs stad (401 miljoner kronor) och staten (261 miljoner kronor) också överförs till objekt Brunnsbo-Linné.

Samtliga belopp ovan har angetts i 2019 års prisnivå.

I december 2021 nåddes, på tjänstepersonsnivå, en överenskommelse avseende ett tilläggsavtal mellan VGR, Göteborgs stad och staten. Avtalet, har därefter beretts av VGR:s regionstyrelse och Göteborgs stads kommunstyrelse för vidare politiskt ställningstagande i respektive fullmäktige. Enligt de intervjuade inväntar staten regionens och kommunens fullmäktigebeslut innan regeringen tar ställning till förslaget.

2022

I januari 2022, §1, beslutade regionstyrelsen att föreslå att regionfullmäktige godkänner Tilläggsavtal för ramavtal 7 – storstad Göteborg, samt att fullmäktige fastställer kostnadsramen för Sverigeförhandlingens program för Spårväg och citybuss Brunnsbo – Linné till 5 621 miljoner kronor. I det totala beloppet ingår även en så kallad riskreserv på cirka 500 miljoner kronor som finansieras av VGR och Göteborgs stad. Tilläggsavtalet innebär också en överenskommelse med staten om avslutande av objekt Linbana centrum.

Som framgår ovan hade regionfullmäktige tidigare godkänt en ny kostnadsram på 6 136 miljoner kronor. Av intervjuer och beslutsunderlaget framgår att staten i samband med förhandlingarna ställt krav på omräkning av samtliga belopp till 2016 års prisnivå. Kostnadsramen 6 136 miljoner kronor byggde på antagandet att staten, på motsvarande sätt som VGR och Göteborgs stad, skulle tillföra hela det avsatta beloppet från objekt Linbana centrum. Så blev inte fallet utan staten kommer enligt förhandlingarna att överföra cirka hälften av sin tidigare beslutade finansiering av objekt Linbana Centrum. Den nya kostnadsramen har därför anpassats till detta förhållande samtidigt som beloppet omräknats till prisnivå 2016–01. Den kostnadsram som fullmäktige föreslås besluta om uppgår till 5 621 miljoner kronor och det ska enligt beslutsunderlaget jämföras med ett belopp på 6 030 miljoner kronor i prisnivå 2019–09. Detta belopp är det samma som den reviderade kalkyl som upprättades inför fullmäktigebeslutet i maj 2021 inklusive en riskavsättning. Av avtalet framgår även parternas respektive finansiering av det totala beloppet. I beslutsunderlaget anges att VGR:s finansieringsåtagande inte förändras jämfört med fullmäktigebeslutet från maj 2021.

Enligt de intervjuade väntas fullmäktige besluta om ärendet vid sammanträdet den 22 februari 2022. Regeringen väntas därefter ta ställning till tilläggsavtalet under våren 2022 i samband med beslut om nationell infrastrukturplan.

3.5.2.2 *lakttagelser i granskade beslutsunderlag*

Utifrån granskning av underlag kopplat till projektet kan vi konstatera att underlaget bland annat tydliggör att projektet dels tar avstamp i de transportpolitiska målens innehåll, dels uppges ligga i linje med VGR:s egna mål. Därutöver redogörs för tidplan och budget (under vissa förutsättningar). Ekonomiska konsekvenser har tydliggjorts i form av en ekonomisk analys, samt en beskrivning av kostnader för drift och underhåll samt reinvesteringar. Därtill finns en överenskommelse mellan VGR och Göteborgs stad avseende den ekonomiska ansvarsfördelningen.

Ärendets beredning inför det ursprungliga beslutet har hanterats av regionstyrelsen och regionfullmäktige. I beslutsunderlagen framgår inte om och i så fall till vilken grad övriga nämnder och länets övriga aktörer varit delaktiga i beredningen av ärendet. I den övergripande styrgruppens minnesanteckningar från möten 2021 framgår emellertid att gruppen löpande informeras om vilken kommunikation som sker mellan stat och VGR. Samverkan med staten regleras genom Ramavtal 7 – Sverigeförhandlingen.

När det gäller den fortsatta beredningen av objektsavtal 2.1 noterar vi att de förändringar och avvikelser från ursprungligt beslut som vi har granskat har beretts på motsvarande sätt som det ursprungliga beslutet, det vill säga av regionstyrelsen för beslut i regionfullmäktige. Vi noterar även att besluten i förekommande fall tagits under förutsättning att motsvarande beslut fattas av staten respektive Göteborgs stad. I beredningen har ärenden kopplade till objektsavtal 2.1 vid beslut skickats till Västtrafik för genomförande. Därtill har kollektivtrafiknämnden, Göteborgs stad och Trafikverket (staten) fått beslutet för kännedom.

3.5.3 *Objektsavtal 2.3, Citybuss – BRT Backastråket och Objektsavtal 2.4, Citybuss – Norra Älvstranden, västra och nordvästra delen*

Projekten har arbetats fram utifrån VGR:s "Målbild, Koll2035". Investeringarna syftar till att öka kapaciteten inom kollektivtrafiken och minska restiderna i Göteborgs stad³¹. Den gemensamma projektstyrelsen för Ramavtal 7, för de båda projekten, ansvarar för styrning, kontroll och uppföljning av arbetet och träffas en gång per månad.

3.5.3.1 *Processbeskrivning av Objektsavtal 2.3, Citybuss Backastråket, nordvästra delen*

"Citybuss Backastråket" består av en egen körbana med möjlighet till el-laddning, tillika eldrift, samt med linjeföring och sektionsbredd förberedd för spårväg. Sträckan är 3 500 meter lång, med sju preliminärt planerade hållplatser, se figur 9. Beräknad kapacitet är 12 000 resenärer per dygn (år 2035). Den första beslutade tidplanen för projektet var 2020–2023.

³¹ Målbild, Koll2035, Rf 2018-04-10 § 60

Upphandlingsprocessen avseende genomförande av byggprojektet var färdigt i mars 2020 och en extern entreprenör tilldelades uppdraget. Samtidigt beräknades projektet färdigställas tidigare än tidplan, i mars 2021.

Figur 9 - Illustration över föreslagen rutt, Citybuss Backastråket



I april 2020 lyftes frågan om behovet av separata bussfält i projektstyrgruppen, samt vilka konsekvenser det innebär för de stationer som redan färdigställts. Styrgruppen beslutade att ta fram en konsekvensbeskrivning för att undersöka om en ombyggnation till separata bussfält skulle vara ekonomiskt försvarbart. I augusti 2020 beslutade styrgruppen emellertid att frångå planerade ändringar och hålla fast vid tidigare etablerad projektplan.

I oktober 2020 presenterades två detaljplaner för projektstyrgruppen som bland annat berörde:

1. Bygga ut befintligt berörda vägområden enligt den gamla stadsplanen
2. Använda befintliga bussfiler utan ändring

Styrgruppen beslutade om det första alternativet, att bygga ut befintliga berörda vägområden.³²

Beredningsprocessen av projektet, 2021

I april 2021 godkände projektstyrgruppen framtagen genomförandestudie och objekts-genomförandevalt.

I maj 2021 beslutade trafiknämnden (Göteborgs stad) att godkänna genomförandestudien.

I augusti 2021 beslutade kommunstyrelsen att godkänna projektunderlaget och samtidigt föreslå kommunfullmäktige att besluta om en budget på 400 mnkr, varav 40 mnkr ska utgöra en riskreserv vilket ligger i linje med vad som föreslås i det övergripande ramavtalet.³³

Av genomförd protokollsgranskning kan vi konstatera att ärenden ännu inte hanterats av kommunfullmäktige. Enligt de intervjuade ska projektunderlaget lyftas för beslut under hösten 2021.

3.5.3.2 Processbeskrivning av Objektsavtal 2.4, Citybuss Norra Älvstranden, västra delen

”Citybuss Norra Älvstranden” är indelat i två delsträckor, som totalt mäter 5 000 meter i längd. Den första av delsträckorna, mellan Lindholmen-Ivarsbergsmotet, är en upp-rustad citybusslinje med möjlighet till el-laddning och el-drift. Sträckan förväntas användas av omkring 17 000 resenärer per dygn (år 2035). Den andra sträckan, mellan

³² Mötesanteckningar Projektstyrelse Citybuss 2020-10-09

³³ Ramavtal om finansiering och medfinansiering avseende ökad tillgänglighet i storstäderna samt ökat bostadsbyggande.

Ivarsbergsmotet och Vårväderstorget, består av en egen körbana med möjlighet till el-laddning och el-drift samt med linjeföring och sektionsbredd förberedd för spårväg. Den andra delsträckan förväntas ha en kapacitet på 6 000 resenärer per dygn (år 2035). Se figur 10.

Figur 10 - Illustration över föreslagna rutt, Citybuss Norra Älvstranden



För den totala sträckan är det planerat för åtta hållplatser, varav en är en ny station i området vid Bräckemotet och Vårväderstorget som byggs i samband med objektbyggnationen. Den första beslutade tidplanen för projektet var 2020–2021 (delsträcka 1) och 2028–2031 (delsträcka 2).

I mars 2020 efter genomförd utvärdering av inkomna anbud avseende genomförandestudie av projektet, lämnades en tidplan för färdigställande till sommaren 2021.

I december 2020 hanterade projektstyrgruppen Västtrafiks utredning avseende vänd- och laddningsmöjlighet för el-bussar. I utredningen lämnades totalt tre alternativ som förslag. En vänd- och laddplats vid Ivarsbergsmotet, hållplats Pölsebo eller Vårvädersberget. Av dessa tre valde projektstyrgruppen att genomföra en fördjupad utredning av ett av alternativen: vänd- och laddplats vid Ivarsbergsmotet. Alternativ på hur och var laddplatserna kunde placeras skulle presenteras vid nästkommande möte, 2021-01-27.

I december 2020 beslutade projektstyrgruppen även att arbeta fram ett objektsgenomförandeavtal för "Citybuss Norra Älvstranden, västra delen".

Beredningsprocessen av projektet, 2021

Vid projektstyrgruppens möte, 2021-02-24, togs beslutet, efter genomförd utredning, att placera vändplatsen vid Vårvädersberget.

Tidplanen för "Citybuss Norra Älvstranden, västra delen" uppges i juni 2021, vara i behov av justering på grund av en komplettering av en genomförandestudie. Vid granskningstillfället har även ett objektsgenomförandeavtal arbetats fram. Ett godkännande av objektsgenomförandeavtalet avvaktas enligt de intervjuade med hänvisning till komplettering av genomförandestudien.

3.5.3.3 Iakttagelser i granskade beslutsunderlag för objektssavtal 2.3 och 2.4

Utifrån granskning av underlag kan vi konstatera att de berör både VGR:s mål inom området, se kap. 3.2.2, samt nationella transportpolitiska mål. Kopplingen till målen kan dock tydliggöras ytterligare. Det framgår en tidplan och en beslutad budget. Däremot framgår inte några ekonomiska konsekvenser kopplat till drift och reinvesteringar, utöver budget, i de underlag vi erhållit.

Beslutsunderlaget redogör för en samhällsanalys genom att till exempel kvantifiera den ökning av resenärer samt antalet nybyggda bostäder som projektet kan bidra till.

Ärendet har hanterats av Västtrafiks styrelse, regionstyrelsen och regionfullmäktige. Av beslutsunderlagen framgår inte om och i så fall till vilken grad övriga nämnder och länets övriga aktörer har varit delaktiga i beredningen av ärendet.

I den övergripande styrgruppens minnesanteckningar från möten 2021 framgår emellertid att gruppen löpande informeras om vilka kommunikation som sker mellan stat och VGR. Samverkan med staten regleras främst genom Ramavtal 7 – Sverigeförhandlingen.

3.5.4 Investeringar i depåer till tåg och bussar för den regionala kollektivtrafiken

I samband med granskningen har granskarna tagit del av två utredningar av VGR:s nuvarande depåsituation avseende tåg och bussar för den regionala kollektivtrafiken. En är framtagen av Västra Götalandsregionen och avser VGR:s bussdepåer³⁴. Den andra är framtagen av en extern konsult, på uppdrag av VGR, och avser VGR:s tågdepåer³⁵.

Kollektivtrafiknämnden har arbetat fram ett flertal måldokument avseende kollektivtrafikens utveckling såsom bland annat Målbild tåg 2035³⁶ och Målbild koll2035, samt Trafikförsörjningsprogrammet. Den senare har VGR ansvarat för och Västtrafik är utförande part. Därtill beslutade regionfullmäktige 2021-02-16, §15, om en handlingsplan 2020–2024 för att nå Målbild Koll 2035. Handlingsplanen hanterar områden som enligt fullmäktige är viktiga för att kollektivtrafiken i stadstrafikområdet ska fungera som exempelvis fordonsdepåer. Vi noterar att depåer avseende tåg inte inkluderas av granskad handlingsplan. Handlingsplanen ska fungera som en gemensam grund för VGR och aktuella kommuner för fortsatt arbete att förverkliga Målbild Koll2035.

Enligt de intervjuade saknas vid granskningstillfället en övergripande enskild strategi för styrningen och viljeriktningen avseende VGR:s tågdepåer. För bussdepåer finns däremot en strategi/målbild som beslutades av Västtrafiks styrelse i april 2020. I samband med granskningstillfället pågår beredning av en ny policy för Västra Götalandsregionens lokalförsörjning som bland annat omfattar övergripande principer/vägledning kring strategisk rådighet över depåer i kollektivtrafiken.

3.5.4.1 VGR:s strategi för depåer avseende bussar

När kollektivtrafikens bussar i VGR inte är i bruk finns ett behov av att parkera dem någonstans. Utöver detta ska de servas, tvättas och städas, repareras och förses med bränsle. Allt detta görs i bussdepåerna.

För Västtrafiks verksamhet och uppdrag finns från och med 2012 ett ägaravtal mellan VGR och de 49 kommunerna i regionen, som bland annat reglerar ansvaret för bussdepåer i två hänseenden.

1. Där privata eller statliga alternativ till en depå inte är aktuella kan VGR besluta att etablera en operatörsberoende depå, en så kallad strategisk depå. För en sådan

³⁴ Målbild för bussdepåer – Behov, inriktning och utveckling 2019-10-21

³⁵ Analys av depåkapacitet 2019-06-24

³⁶ Målbild tåg 2035, Rf i juni 2013-06-10/11, § 114

depå har VGR ett helhetsansvar, vilket innebär ansvar för markanläggningar och byggnader.

2. I de fall nyanläggning krävs ska beslut om lokalisering ske i dialog med respektive kommun. Utifrån villkor, som överenskommes med VGR överlåter eller tillhandahåller kommun en fastighet för avsett ändamål.

Enligt de intervjuade är bussdepåer och dess placering av strategisk vikt för en välfungerande kollektivtrafik. En felplacerad depå kan exempelvis leda till långa tomkörningar, som i sin tur har en negativ inverkan på bland annat miljön och trafiksituationen. Tomkörningar är dessutom mycket kostnadsdrivande. Dagens situation kännetecknas enligt Västtrafiks utredning av dels hög tomkörning, dels en brist på bussdepåer. Det gäller framförallt i storstadsområdena där planer på förtätning innebär en större konkurrens om lämplig mark för byggande av nya bussdepåer, samt en avveckling av vissa, redan existerande, bussdepåer.

En viktig fråga för VGR framöver är enligt utredningen att klara en tillräcklig depåkapacitet för såväl nuvarande antal som kommande antal bussar som kommer att bli aktuella. Till detta ska även kopplas att batterikapacitet och räckvidd för VGR:s nyinvesterade elektriska bussar också ska säkerställas. En avgörande fråga i detta sammanhang är depåernas geografiska placering.

Tre övergripande målbilder lyfts i Västtrafiks utredning, som är centrala i att skapa en god ekonomisk hushållning med bussdepåer framöver. De tre målbilderna är:

1. Västfastigheter (VGR:s fastighetsförvaltare) bör sträva efter att äga och vid särskilda omständigheter hyra bussdepåerna på lång sikt. Vid externa förhyrningar blir Västtrafik AB hyresgäst.
2. Bussdepåerna bör placeras så optimalt som möjligt, med tanke på busslinjernas sammanvägda utsättningspunkter.
3. Alla bussdepåer bör framöver kunna hantera eldrivna bussar och ha laddningsmöjligheter.

Som en del av detta planerar Västtrafik att utveckla och renovera äldre depåer samt etablera och bygga ett flertal nya bussdepåer i VGR. De platser som föreslås för de nya depåerna är utspridda i hela VGR och inkluderar Göteborgsområdet, Fyrbodalen, Sjuhärad och Skaraborg.

Enligt Handlingsplan 2020–2024 kännetecknas dagens situation i Göteborgsområdet av brist på bussdepåer. Enligt planen pågår ett intensivt arbete i samverkan mellan VGR och kommunerna med planering och genomförande av nya bussdepåer. Enligt Västtrafiks målbild behöver det sammantaget rymmas cirka 440 Västtrafikbussar på nya depåer i Göteborgsområdet, fram till cirka år 2030.

Det största pågående projektet är den nya bussdepån "Radiomasten" i Västra Frölunda, som ska rymma cirka 120 bussar.

Enligt planen beräknas regionens totala investeringskostnader för framtida investeringar i bussdepåer uppgå till omkring 900 miljoner kronor (2019 års prisnivå). Vid granskningstillfället återstår investeringsbeslut.

3.5.4.2 VGR:s strategi för depåer avseende tåg

VGR ansvarade, år 2020, för 101 tåg. I VGR:s tågdepåer finns möjlighet till service, reparation, städning och tvätt av tågen. Enligt uppgift finns planer på att stänga depån Skansen som ska ersättas med en ny depå (Sandbäck), i Mölndal. Planerna har enligt intervjuade emellertid pausats av Trafikverket då de utreder möjlig breddning av befintligt spår på platsen.

Styrdokumentet Målbild Tåg 2035 syftar till att förtydliga den ambition och inriktning som finns för tågtrafiken fram till år 2035. Underlaget utgör även ett verktyg för att starta planeringsprocesser nationellt, regionalt och lokalt. Exempel på viktiga beslut som behöver fattas är enligt Målbild Tåg 2035 bl.a. utbyggnaden av tågdepåer och underhållsverkstäder.

Utredningen "Analys av depåkapacitet" från 2019, framtagen av en extern konsult på uppdrag av VGR, arbetades fram efter VGR:s inköp av nya tåg. Utredningen är genomförd före covid-19-pandemin. Enligt utredningen beräknas VGR öka sitt bestånd från 101 tåg (2020) till 179 tåg (2035), vilket är en ökning med mer än 70%. Utredningen är dock gjord före Covid-19 pandemin. I samband med att de nya tågen levereras, byts äldre tåg ut och vid slutdatum för leveransen 2035 ska tågbeståndet enligt Västtrafik bestå av upp till 88% nya tåg.

Syftet med utredningen var att se över hur inköp av tågen påverkade dåvarande depåkapacitet, att se över hur nuvarande resurser kan användas under transformationsperioden samt hur VGR ska arbeta framöver och efter att de nya tågen levererats.

Utredningen redogör för tre scenarier, varav två scenarier inkluderade en ny depå samt en utbyggnad av antingen existerande depå i Falköping eller depå i Sävenäs. Det tredje scenariot utelämnade den nya depån och utgick istället från att de två kvarvarande depåerna, Falköping och Sävenäs, skulle byggas ut. Resultatet av utredningen visade att inget av de tre scenarierna som föreslogs kunde hantera mängden tågunderhåll som krävs fram till 2035. Förklaringen uppges bland annat vara begränsningar vad gäller depåernas nuvarande öppettider. Samtliga scenarier uppgavs emellertid genomförbara om depåernas öppettider utökas.

Några konkreta lösningar på identifierade problem lyfts emellertid inte i utredningen. Den bör, enligt Västtrafik, därför inte ses som en strategi för depåförsörjning utan kan användas som en belysning av den situation som råder i VGR, och visa vilket underlag fattade beslut grundar sig på inför framtida beslut avseende tågdepåer.

3.5.5 Bedömning

Utifrån genomförd granskning av ovanstående projekt bedömer vi övergripande att beslutsunderlag kopplat till projekten berör både VGR:s mål inom området och nationella transportpolitiska mål, om än i olika utsträckning. När det gäller objekten kopplade till objektsavtal 2.3 och 2.4 bedömer vi att kopplingen till de regionala målen kan tydliggöras ytterligare. Samtliga granskade underlag redogör för en tidplan och budget för projektet.

Avseende objektsavtal 2.1 bedömer vi att de ekonomiska konsekvenserna tydligt redovisas i beslutsunderlagen, bland annat genom en beskrivning av kostnader för drift och

underhåll samt i en överenskommelse mellan VGR och Göteborgs stad avseende den ekonomiska ansvarsfördelningen. Avseende objektsavtal 2.3 och 2.4 finns behov av utveckling gällande beskrivning av ekonomiska konsekvenser.

Det är regionfullmäktige som har fattat beslut i de granskade ärendena efter beredning av regionstyrelsen. Vi noterar att det av erhållet underlag inte framgår om övriga nämnder, utöver regionstyrelsen, medverkat vid beredning av ärendena under respektive beslutsprocess. Granskningen visar samma beredning och beslutshandling för de avvikelser som vi granskat avseende objektsavtal 2.1. I samtliga protokoll vi granskat avseende objektsavtal 2.1. har ärendet vid beslut skickats till Västtrafik för genomförande och kollektivtrafiknämnden, Göteborgs stad och Trafikverket för kännedom.

Mot bakgrund av uppdrag och ansvar enligt reglementena för de nämnder som enligt de styrande dokumenten medverkar i beredning av ärenden rörande regionägda investeringar bedömer vi att det är rimligt med en liknande hantering i ärenden som rör medfinansiering. Det finns därför enligt vår bedömning behov av att tydliggöra berednings- och beslutsprocessen i styrande dokument även för denna typ av ärenden.

Vidare bedömer vi att beslutsunderlagen som avser förändringar i ekonomiska ramar för objektsavtal 2.1 inte på ett tydligt sätt beskriver skälen till behovet av utökade ramar. Vi bedömer att det tydligare bör framgå vad som orsakats av prisomräkning i enlighet med Sverigeförhandlingen ramavtal 7, vad som utgör prisökningar utöver uppräkningsmedel KPI respektive vilka andra skäl som finns till att föreslå utökade ramar. Av överenskommelsen mellan Göteborgs stad och VGR framgår att det tydligt ska framgå i uppföljningar och beslutsunderlag vilket ekonomiskt åtagande som är en följd av prisutveckling och vad som utgörs av indexeffekten, samt hur denna belastar respektive part, vilket det enligt vår bedömning inte gör på ett tydligt sätt.

VGR kommer att vara involverad i många större och strategiskt viktiga projekt de kommande åren. Vi bedömer att information, kommunikation och dialog är väldigt viktiga områden att säkerställa vid projekt av denna dignitet. Det gäller kontakter mellan berörda inom respektive projekt, kontakter gentemot entreprenörer/underentreprenörer och kontakter gentemot förtroendevalda i berörda organ. Områden att lägga särskild vikt vid är respektive projekts framskridande och att vara observant på avvikelser av olika slag och hur dessa ska hanteras. Det kan röra sig om såväl praktiska, tidsmässiga som ekonomiska avvikelser.

Utifrån genomgången ovan framgår att avvikelser av olika slag kunnat konstateras inom granskningens urval av ärenden avseende medfinansiering. Vi bedömer att det finns behov att tydliggöra vilka rutiner och processer avseende avvikelser som ska finnas samt på vilka nivåer avvikelser ska hanteras. I samband med detta bör avvikelser som hittills varit aktuella i pågående ärenden och hur dessa ska hanteras framöver belysas.

Som framgår ovan uppger de intervjuade att det vid granskningstillfället saknas en övergripande enskild strategi för styrningen och viljeriktningen avseende VGR:s tågdepåer. Vi bedömer att VGR bör upprätta en strategi vad gäller tågdepåer. Denna bör innehålla en bild av hur depåsituationen ska se ut i VGR i framtiden och hur därtill hörande frågor ska hanteras.

4 Genomgång av revisionsfrågor

Nedan framgår de revisionsfrågor som varit aktuella i samband med granskningen och vilken bedömning som görs av dessa.

Har regionstyrelsen säkerställt att investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik ligger i linje med Västra Götalandsregionens mål?

Har regionstyrelsen säkerställt att underlag som berörda nämnder och styrelser lämnat inför regionstyrelsens beredning och beslut om investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik givit en heltäckande bild av investeringens;

- **bidrag till de transportpolitiska målen**
- **innehåll, tidsplan och ekonomiska konsekvenser samt**
- **utgår regionstyrelsens beslutsunderlag från en bedömning av investeringens regionala samhällsekonomiska nytta?**

Delvis uppfyllt. Genom förnyade rutiner och processer för beredning av och beslut om VGR:s egna investeringar gör vi bedömningen att VGR genom styrdokumenterna i huvudsak säkerställt en styrning för att regionägda investeringar ska ligga i linje med beslutade mål. Som tidigare nämnts i rapporten bedömer vi att VGR bör säkerställa att även de investeringar som var aktuella före beslut om förnyade rutiner och processer samt uppdaterade styrdokument omfattas av nuvarande rutiner. Vi bedömer även att det för regionägda investeringar i huvudsak genom de styrande dokumenten för regionägda investeringar finns en styrning för att beslutsunderlagen ger en heltäckande bild av investeringens innehåll, tidsplan och ekonomiska konsekvenser. När det gäller investeringars bidrag till god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet finns det enligt vår bedömning behov av att utveckla detta ytterligare. Mot bakgrund av komplexiteten i investeringar i infrastruktur för kollektivtrafik är det enligt vår bedömning särskilt angeläget med tydlighet i berednings- och beslutsprocessen. Vi bedömer vidare att VGR bör fastställa en egen kalkylmodell som tillgodoser VGR:s specifika förutsättningar och mål som behöver beaktas i samband med att beslut ska fattas om investeringsprojekt. Vi bedömer även att det finns behov av att upprätta en övergripande strategi som förankras kring styrning och viljeinriktning vad gäller tågdepåer då sådan för närvarande saknas.

Vi noterar också att en del avvikelser, kopplade till investeringar, hanteras på tjänstepersonnivå, dvs. inte i linje med vad befintliga riktlinjer för investeringar fastslår. Vi bedömer att det finns behov att tydliggöra vilka rutiner och processer avseende avvikelser som ska finnas samt på vilka nivåer de ska hanteras. I samband med detta bör avvikelser som hittills varit aktuella i pågående ärenden och hur dessa ska hanteras framöver belysas.

De styrande dokumenten omfattar enbart investeringsärenden för regionägda investeringar. Mot bakgrund av nämndernas och styrelsens ansvar för att säkerställa en tillfredsställande intern kontroll bedömer vi att det föreligger samma behov av

beslutsunderlag, utredning, analys med mera för båda typerna av beslut då de i slutändan ska bidra till en hållbar regional utveckling, med god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet. Det finns därför behov av att utveckla de styrande dokumenten avseende hanteringen av dessa olika typer av ärenden.

När det gäller medfinansiering till andras investeringar bedömer vi utifrån vår granskning av ärenden att beslutsunderlagen berör både VGR:s mål och nationella transportpolitiska mål. För projekten kopplade till objektsavtal 2.3 och 2.4 bedömer vi att kopplingen till målen kan tydliggöras ytterligare.

Vidare bedömer vi, utifrån vår granskning av ärenden, att beslutsunderlagen avseende objektsavtal 2.1 tydligt redovisar de ekonomiska konsekvenserna, bland annat genom en beskrivning av kostnader för drift och underhåll samt i en överenskommelse mellan VGR och Göteborgs stad avseende den ekonomiska ansvarsfördelningen. Avseende objektsavtal 2.3 och 2.4 har vi inte erhållit några underlag där ekonomiska konsekvenser framgår på ett utvecklat sätt. När det gäller medfinansiering till andras investeringar bedömer vi utifrån vår granskning av ärenden att beslutsunderlagen i viss utsträckning redogör för den samhällsekonomiska nyttan.

Utifrån den fördjupade granskningen avseende avvikelser för objektsavtal 2.1 bedömer vi att det tydligare bör framgå av beslutsunderlagen avseende utökade ekonomiska ramar hur stor del som orsakats av prisomräkning i enlighet med Storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen (Ramavtal 7), vad som utgör prisökningar utöver uppräknings med KPI respektive andra skäl som finns till att föreslå utökade ramar.

Har regionstyrelsen säkerställt att ändamålsenlighet och angelägenhetsgrad av investeringar i kollektivtrafikinфраstrukturen har prövats på ett ordnat och öppet sätt?

- **i samråd med Västra Götalandsregionens berörda nämnder såsom systemägare, beställare och utförare?**
- **i förhållande till ansvaret att samråda med länets övriga aktörer?**
- **utifrån ansvaret att samverka med stat/statliga myndigheter?**

Delvis uppfyllt. Vi bedömer att de styrande dokumenten för regionägda investeringar omfattar moment för att säkerställa att ändamålsenlighet och angelägenhetsgrad av investeringar i kollektivtrafikinфраstrukturen prövas på ett ordnat och öppet sätt samt att beredningen av investeringsärenden är utformad utifrån styrelsens och nämnders verksamhetsansvar som systemägare, beställare och utförare. Däremot finns inte i styrdokumenten krav på samråd eller andra kontakter med länets övriga aktörer eller staten. Det finns heller inte i de styrande dokumenten krav på att sådana kontakter ska redovisas i beslutsunderlagen.

När det gäller medfinansiering till andras investeringar har regionfullmäktige fattat beslut i de granskade ärendena efter beredning av regionstyrelsen. Vi noterar att det av erhållit underlag inte framgår om övriga nämnder, utöver regionstyrelsen, medverkat vid beredning av ärendena under respektive beslutsprocess. Detsamma gäller i huvudsak även beslutsunderlagen avseende de avvikelser som granskats för objektsavtal 2.1, som beretts av regionstyrelsen och beslutats av regionfullmäktige. Mot bakgrund av uppdrag och ansvar enligt reglementena för de nämnder som enligt de styrande

dokumenterna medverkar i beredning av ärenden rörande regionägda investeringar bedömer vi att det är rimligt med en liknande hantering i ärenden som rör medfinansiering. Det finns därför enligt vår bedömning behov av att tydliggöra berednings- och beslutsprocessen i styrande dokument även för denna typ av ärenden. När det gäller samverkan med externa aktörer framgår detta av dokumentationen i protokoll från styrgruppen för ramavtal 7.

Har berörda nämnder och styrelser säkerställt att beredningen av investeringsärenden är tillräcklig utifrån sitt verksamhetsansvar som systemägare och beställare?

Delvis uppfyllt. Vi bedömer att de styrande dokumenten för regionägda investeringar omfattar moment för att säkerställa att ändamålsenlighet och angelägenhetsgrad av investeringar i kollektivtrafikinфраstrukturen prövas på ett ordnat och öppet sätt samt att beredningen av investeringsärenden är utformad utifrån styrelsens och nämnders verksamhetsansvar som systemägare och beställare. Vi bedömer dock att det finns skäl att överväga att komplettera investeringsrådet med en representant från Västtrafik AB för att säkerställa en allsidig belysning.

När det gäller medfinansiering till andras investeringar har regionfullmäktige fattat beslut i de granskade ärendena efter beredning av regionstyrelsen. Vi noterar att det av erhållet underlag inte framgår om övriga nämnder, utöver regionstyrelsen, medverkat vid beredning av ärendena under respektive beslutsprocess. Mot bakgrund av uppdrag och ansvar enligt reglementena för de nämnder som enligt de styrande dokumenten medverkar i beredning ärenden rörande regionägda investeringar bedömer vi att det är rimligt med en liknande hantering i ärenden som rör medfinansiering. Det finns därför enligt vår bedömning behov av att tydliggöra berednings- och beslutsprocessen i styrande dokument även för denna typ av ärenden.

Har regionstyrelsen säkerställt att den nämnd eller styrelse som ska nyttja en investering kan ta ansvar för finansieringen av de driftkostnader som följer med investeringen?

Delvis uppfyllt. Vi bedömer att de styrande dokumenten för regionägda investeringar delvis säkerställer en sådan styrning men att regionstyrelsen bör arbeta vidare med att utveckla pedagogiskt utformade sammanställningar och analyser i syfte att göra dessa tydliga och transparenta. Behovet av utveckling omfattar enligt vår bedömning både regionägda investeringar samt medfinansiering till andras investeringar i de fall det är aktuellt. Dessa sammanställningar och analyser kan sedan bli föremål för ytterligare diskussioner mellan förvaltning och respektive aktuell styrelse/nämnd. Vi vill understryka vikten av att det, i samband med beslutstillfällen, skapas en helhetsbild av respektive investerings ekonomiska/finansiella konsekvenser för investeringens hela livslängd.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att de styrande dokumenten för VGR:s ärendeberedning och beslutsprocess vad gäller investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik i huvudsak är tillräckliga avseende regionägda investeringar när det gäller att säkerställa att investeringar prövas på ett ordnat och öppet sätt samt att beredningen av investeringsärenden är utformad utifrån styrelsens och nämnders verksamhetsansvar. Vi bedömer att de styrande dokumenten delvis innehåller moment som syftar till att säkerställa att berörda nämnders styrning och samordning av investeringsbesluten för de regionägda investeringarna är ändamålsenlig för att uppnå en hållbar regional utveckling, med god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet. När det gäller investeringars bidrag till god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet finns det enligt vår bedömning behov av att utveckla detta ytterligare. Mot bakgrund av komplexiteten i investeringar i infrastruktur för kollektivtrafik är det enligt vår bedömning särskilt angeläget med tydlighet i berednings- och beslutsprocessen.

De styrande dokumenten för VGR:s investeringsprocess omfattar inte medfinansiering till andras investeringar. Mot bakgrund av nämnders ansvar för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll bedömer vi att det föreligger samma behov av tydlig berednings- och beslutsprocess samt beslutsunderlag även för ärenden som rör medfinansiering till andra aktörers investeringar då de i slutändan ska bidra till en hållbar regional utveckling, med god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet. Det finns därför behov av att utveckla de styrande dokumenten avseende hanteringen av dessa olika typer av ärenden.

Vi bedömer utifrån vår granskning av ärenden rörande medfinansiering till andras investeringar att beslutsunderlagen delvis berör regionala mål, nationella transportpolitiska mål, ekonomiska konsekvenser och samhällsekonomisk nytta men att det finns utvecklingsbehov. Vi bedömer vidare att beslutsunderlagen avseende utökade ekonomiska ramar för objektsavtal 2.1 inte tydligt redovisar hur stor del utökningen som orsakats av prisomräkning i enlighet med Storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen (Ramavtal 7), vad som utgör prisökningar utöver uppräknig med KPI respektive andra skäl. Vår bedömning är att det inte har säkerställts att beredningen av de granskade medfinansieringsärendena är utformad utifrån nämndernas verksamhetsansvar.

Utifrån vår granskning, analys och slutsats rekommenderar vi regionstyrelsen och berörda nämnder att:

- Utveckla de styrande dokumenten för att tydliggöra berednings- och beslutsprocess, krav på beslutsunderlag samt uppföljning och hantering av avvikelser för ärenden som rör medfinansiering till andra aktörers investeringar.
- Ytterligare stärka berednings- och beslutsprocessen med pedagogiska sammanställningar och nytto- och konsekvensanalyser i syfte att göra dessa tydliga och transparenta och skapa goda förutsättningar för dialog mellan förvaltning och berörd styrelse/nämnd samt mellan styrelse och nämnder. Det är av särskild vikt att skapa en helhetsbild av respektive investerings ekonomiska/finansiella konsekvenser samt samhällsekonomiska nyttor för investeringens hela livslängd.

- Säkerställa att beslut om egenägda investeringar samt beslut om medfinansiering till andras investeringar baseras på en bedömning av investeringens regionala samhällsekonomiska nytta utifrån en kvalitativ och/eller kvantitativ nyttokalkyl genom att fastställa en egen kalkylmodell som tillgodoser VGR:s specifika förutsättningar.
- Tydliggöra vilka rutiner och processer avseende avvikelser för regionägda investeringar som ska finnas samt på vilka nivåer de ska hanteras. Idag hanteras inte alla avvikelser i enlighet med gällande riktlinjer. I samband med detta bör avvikelser som hittills varit aktuella i pågående ärenden och hur dessa ska hanteras framöver belysas.
- Se till att även äldre investeringsprojekt, från tiden före regionstyrelsens beslut i oktober 2020 om nya projektrutiner och uppdaterade styrdokument, omfattas av nuvarande rutiner framåtsyftande, d v s i den fortsatta processen för respektive projekt.
- Överväga att komplettera investeringsrådet med en representant från Västtrafik AB för att säkerställa en allsidig belysning i rådet.
- Säkerställa att tillräcklig information kommuniceras löpande i dialogform till berörda parter för strategiskt viktiga investeringar och ärenden gällande medfinansiering som kommer att vara aktuella för Västra Götalandsregionen de kommande åren. Det avser kontakter inom respektive projekt för berörda parter, kontakter gentemot entreprenörer/underentreprenörer och kontakter gentemot förtroendevalda i berörda organ. Områden att lägga särskild vikt vid är respektive projekts framskridande och avvikelser av olika slag samt hur dessa ska hanteras. Det kan röra sig om såväl praktiska, tidsmässiga som ekonomiska avvikelser.
- Säkerställa att det inom ramen för de befintliga samverkansorganen tydliggörs för länets kommuner hur fördelningen av medel, framförallt vad gäller fördelning av medel för kollektivtrafikåtgärder som ingår i den regionala planen, sker eftersom det av intervjuer framgått att kommuner upplevt att de inte kunnat påverka fördelningen av medel nämnvärt. Kommunerna önskar en större insyn i processen för fördelning av medel inom Västra Götaland. Ökad tydlighet och transparens kring vilka kriterier som används kan bidra till en ökad förståelse av fördelningen av medel.
- Säkerställa en ändamålsenlig samverkan på "mellannivå" (d v s i spannet mellan strategiskt och mer operativt) gentemot kommunerna i länet, eftersom det av intervjuer framgått att det finns ett behov av att skapa en strategisk samverkan kring aktiviteter och objekt där samhällsplaneringen avser flera kommuner.
- Upprätta en övergripande strategi som förankras kring styrning och viljeinriktning vad gäller tågdepåer då sådan för närvarande saknas. Denna bör innehålla en bild av hur depåsituationen ska se ut i VGR i framtiden och hur därtill hörande frågor ska hanteras.

Datum som ovan

KPMG AB

Veronica Hedlund Lundgren
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Magnus Larsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Anders Petersson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Anna Hammarsten
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Källförteckning

Intervjuade politiker och tjänstepersoner

Förtroendevalda politiker

Ordförande, Regionstyrelsen
Vice ordförande, Regionstyrelsen
Ordförande, Miljönämnden/Andre vice ordförande, Regionfullmäktige
Ordförande, Kollektivtrafiknämnden
Ordförande, Fastighetsnämnden
Ordförande, Regionutvecklingsnämnden
Ordförande, Västtrafik AB

Västragötalandsregionen

Regiondirektör
T.f. Ekonomidirektör och chef avdelning Verksamhetsuppföljning, ekonomi och inköp
Fastighetsdirektör (Västfastigheter)
Fastighetschef (Västfastigheter)
Regionutvecklingsdirektör
Miljöchef
Chef, Avdelningen Kollektivtrafik och infrastruktur
Strateg, Avdelningen Kollektivtrafik och infrastruktur
Processledare för transportinfrastruktur

Göteborgs stad/Trafikkontoret

Chef för stora projekt
Projektledare, Backastråket
Programledare, Lindholmen-Linné
Programledare, Brunnsbo-Linné

Västtrafik

VD
Ekonomidirektör
Avdelningschef, Strategisk Planering
Projektledare

Kommunalförbund

Förbundsdirektör, Boråsregionen Sjuhärads KF
Förbundsdirektör, Fyrbodals KF
Infrastrukturstrateg, Fyrbodals KF
Förbundsdirektör, Göteborgsregionen KF
Ekonomichef, Göteborgsregionen KF
Avdelningschef för miljö- och samhällsbyggnad, Göteborgsregionen KF
Förbundsdirektör, Skaraborg KF
Infrastrukturstrateg, Skaraborg KF

Granskat material

Reglemente för berörda nämnder, Rf 2019-06-10/11 § 138 och 2015-11-24 § 204
Ägardirektiv för Västtrafik AB, Rf 2019-06-10 § 139
Regional plan för transportinfrastruktur för 2018–2029, Rf 2018-06-18 § 147
Regionalt trafikförsörjningsprogram Västra Götaland Programperiod 2017–2020 med långsiktig utblick till 2035, Rf 2016-11-29 § 195
Målbild för bussdepåer – Behov, inriktning och utveckling 2020-04-07
Analys av depåkapacitet 2019-06-24
Målbild Tåg 2035 – utveckling av tågtrafiken i Västra Götaland, Rf 2013-06-10-11 §114
Målbild Koll 2035 för stadstrafikens stomnät i Göteborg, Mölndal, Partille. Rf 2018-04-10 § 60
Handlingsplan 2020–2024 – För att nå Målbild Koll 2035. Mars 2020
Avtal om storstadsinvesteringar – Sverigeförhandlingen (Ramavtal 7), Rf 2017-11-21 § 186 – Med tillhörande tjänsteutlåtande, årsrapport, objektavtal, genomförandavtal samt protokoll från styrelsemöten och projektstyrelsemöten
Riktlinje för god ekonomisk hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv i Västra Götalandsregionen, Rf 2020-05-19 § 60
Budget 2021 för Västra Götalandsregionen – Infrastruktur för kollektivtrafik, Rf 2020-11-30, §186
Policy för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar, Rf 2018-04-10, §62
Riktlinjer för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar, Rs 2020-10-06, §296
Regional rutin för hanteringen av investeringar i VGR
Regional utvecklingsstrategi 2030, Rs 2021-01-26, §10
Trafikförsörjningsprogram 2021-2025, Rf 2021-05-18, §105
Policy för Västra Götalandsregionens styrning och intern kontroll, Rf 2019-05-28, §104
Handbok avseende anläggningsredovisning - 2009-02-13 (senast uppdaterad 2012-01-09)
Rutinbeskrivning avseende nämnders och styrelsers rapportering
Rutinbeskrivning avseende redovisningsprocessen
Klimat 2030 – klimatstrategi Västra Götalandsregionen - <https://klimat2030.se/om-klimat-2030/>
Miljömål 2030 för Västra Götalandsregionens egna verksamheter – Koncernkontoret 2021-02-23
Delegationsordningar för berörda nämnder och styrelser
Organisationskartor och processbeskrivningar
Protokoll från regionstyrelsen, kollektivtrafiknämnden, regionutvecklingsnämnden, miljönämnden och fastighetsnämnden samt Västtrafik AB

Tjänsteutlåtande

Datum 2023-04-27

Diarienummer RS 2022-01154

Västra Götalandsregionen**Koncernkontoret**

Handläggare: Carl Ohrman

Telefon: 0761-012462

E-post: carl.ohrman@vgregion.se

Till ägarutskottet

Svar på revisorskollegiets granskning av Västra Götalandsregionens styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik

Förslag till beslut

Ägarutskottet föreslår att regionstyrelsen beslutar att:

1. Regionstyrelsen översänder svar till revisorskollegiet enligt upprättat förslag.

Sammanfattning av ärendet

Den 3 mars 2022 mottog regionstyrelsen revisorskollegiets rapport granskning av Västra Götalandsregionens styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik. Syftet med granskningen har varit att belysa Västra Götalandsregionens ärendeberedning och beslutsprocess för investeringar i regional infrastruktur för kollektivtrafik. Syftet har även varit att bedöma om berörda nämnders styrning och samordning av investeringsbesluten är ändamålsenlig och tillräcklig för att uppnå en hållbar regional utveckling, med god ekonomisk hushållning och god samhällsekonomisk effektivitet.

Regionstyrelsen ges i rapporten tio rekommendationer med önskemål om att senast 30 juni 2023 ge ett yttrande om vilka åtgärder som har gjorts eller planeras att göras med anledning av de rekommendationer som lämnats. Regionstyrelsen delar i stort revisionens iakttagelser och förslag till utveckling. Flera rekommendationer har redan, helt eller delvis, blivit omhändertagna och övriga synpunkter beaktas i löpande utvecklingsarbete samt i samband med pågående revidering av Policy för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar.

Regionstyrelsen har inhämtat synpunkter från berörda nämnder i den nuvarande politiska organisationen samt från tidigare fastighetsnämnd, kollektivtrafiknämnd, miljönämnd och regionutvecklingsnämnd.

Fördjupad beskrivning av ärendet

Revisorskollegiets rekommendation 1

Utveckla de styrande dokumenten för att tydliggöra berednings- och beslutsprocess, krav på beslutsunderlag samt uppföljning och hantering av avvikelser för ärenden som rör medfinansiering till andra aktörers investeringar.

Förslag på svar: Rekommendationen beaktas i pågående revidering av ”Policy för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar” (RS 2023-00854).

Bedömning: Det är rimligt att ägarstyrningen omfattar alla investeringar med långsiktig och omfattande påverkan på Västra Götalandsregionens verksamhetsformer och ekonomi. Men när det kommer till medfinansiering av andra aktörers investeringar behöver hänsyn tas till att VGR inte har egen rådgivning över alla delar i berednings- och beslutsprocessen. I pågående policyarbete analyseras därför en utvidgad ägarstyrning som en reviderad *utgångspunkt* i Västra Götalandsregionens hantering av investeringar. I policyarbetet lämnas, som sig bör, därmed utrymme för närmare analys och förtydliganden av i vilken omfattning, i vilka skeden och på vilket sätt hanteringen blir mer sammanhållen, som omhändertas när motsvarande riktlinjer och rutiner revideras.

Revisorskollegiets rekommendation 2

Stärk berednings- och beslutsprocessen ytterligare med pedagogiska sammanställningar och nytto- och konsekvensanalyser i syfte att göra dessa tydliga och transparenta och skapa goda förutsättningar för dialog mellan förvaltning och berörd styrelse/nämnd samt mellan styrelse och nämnder. Det är av särskild vikt att skapa en helhetsbild av respektive investerings ekonomiska/finansiella konsekvenser samt samhällsekonomiska nyttor för investeringens hela livslängd.

Förslag på svar: Rekommendationen beaktas i löpande utvecklingsarbete, gemensamt för alla investeringsområden.

Bedömning: Under de senaste åren har det skett betydande framsteg i att redogöra för helhetsbilder av de konsekvenser som planerade, pågående och genomförda investeringar får.

Samtidigt finns det förbättringsområden, främst:

- Att systematiskt analysera den finansiella förmågan att, med ett acceptabelt risktagande, hantera de framtida driftkostnader som följer med beslut om investeringar inom ramen för en över tid hållbar ekonomi.
- Att siffersätta olika nyttor skarpare och med ökad jämförbarhet, som en förutsättning för koncernövergripande prioriteringar som baseras på vilka investeringar som skapar mest nytta i förhållande till vad de kostar.

Koncernkontoret arbetar, i samverkan med berörda förvaltningar/bolag, löpande med att vidareutveckla analysmetoder och beslutsunderlag i Västra Götalandsregionens hantering av investeringar.

Revisorskollegiets rekommendation 3

Säkerställ att beslut om egenägda investeringar samt beslut om medfinansiering till andras investeringar baseras på en bedömning av investeringens regionala samhällsekonomiska nytta utifrån en kvalitativ och/eller kvantitativ nyttokalkyl genom att fastställa en egen kalkylmodell som tillgodoser Västra Götalandsregionens specifika förutsättningar.

Förslag på svar: Rekommendationen beaktas i löpande utvecklingsarbete, gemensamt för alla investeringsområden.

Bedömning: Med alla ägarstyrda investeringar finns krav på att beskriva och siffersätta de nyttor som skapas med investeringen, som är gemensamt för alla investeringsområden. Som stöd finns dels standardiserade mallar, dels en regional nyttokalkylsmodell.

Dagens hantering av Västra Götalandsregionens investeringar innebär lika krav på heltäckande uppgifter och underlag för olika investeringsområden, men olika krav beroende på den enskilda investeringens omfattning. Koncernkontoret menar det är en i grund och botten rimlig ordning. Men i samband med särskilt omfattande, och dessutom komplexa, investeringar är det Koncernkontorets uppfattning att det finns skäl att arbeta med mer avancerade nyttokalkyler jämfört med i dag. Till exempel s.k. samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler, som innebär att samtliga nyttor som skapas med en investering värderas monetärt. Men mer avancerade analysmetoder innebär samtidigt ökade administrationskostnader, som måste ställas mot mervärdet med fördjupade beslutsunderlag. Koncernkontoret anser därför att det inte är skäligt med krav på avancerade nyttokalkyler för alla investeringar.

Vad det gäller medfinansiering av investeringar i trafikinfrastruktur finns det emellertid redan mer avancerade nyttokalkyler som stöd. I de fallen är det svårmotiverat, eller till och med olämpligt, med en egen variant som avviker från Trafikverkets genomarbetade och välbeprövade metoder.

Revisorskollegiets rekommendation 4

Tydliggör vilka rutiner och processer avseende avvikelser för regionägda investeringar som ska finnas samt på vilka nivåer de ska hanteras i beslutsorganisationen. I dag hanteras inte alla avvikelser i enlighet med Västra Götalandsregionens riktlinjer. I samband med detta bör avvikelser som hittills varit aktuella i pågående ärenden och hur dessa ska hanteras framöver belysas.

Förslag på svar: Koncernkontoret anser att rekommendationen är omhändertagen, gemensamt för alla investeringsområden.

Bedömning: I granskningsrapporten uppges att vissa avvikelser hanteras på tjänstepersonsnivå, vilket granskningen menar därmed inte skulle vara i enlighet med beslutad riktlinje för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar. Det framgår dock inte av granskningen vilka/vilken avvikelse som ligger bakom noteringen. Riktlinjen för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar slår fast att enskilda nämnder/styrelser inte har något eget mandat att hantera avvikelser innan regionstyrelsen beslutat om de kan accepteras eller ej. Men samtidigt finns krav på ett eget ansvar för omprioriteringar inom ramen för de direktiv och ekonomiska ramar som regionstyrelsen har beslutat om. Eller med andra ord, i första hand är det upp till den som genomför investeringen att skyndsamt informera ägaren och med en egen ansträngning hantera befarade eller inträffade avvikelser inom ramen för redan fattade beslut. Först därefter kan det bli aktuellt att anmäla avvikelser och begära tilläggsbeslut från regionstyrelsen. Då genomförandet av investeringarna ofta är delegerat till tjänstepersoner sker därmed vissa beslut och ställningstaganden i händelse av avvikelser på tjänstepersonsnivå.

Revisorskollegiets rekommendation 5

Se till att även äldre investeringsprojekt, från tiden före regionstyrelsens beslut i oktober 2020 om uppdaterade styrdokument och nya rutiner, omfattas av nuvarande rutiner framåtsyftande, det vill säga i den fortsatta processen för respektive projekt.

Förslag på svar: Koncernkontoret anser att rekommendationen är åtgärdad.

Bedömning: Avvikelsehanteringen gäller för samtliga investeringar, även de som påbörjades innan den nya riktlinjen började gälla i oktober 2020.

Revisorskollegiets rekommendation 6

Förstärk investeringsrådet med representant från Västtrafik.

Förslag på svar: Rekommendationen beaktas i löpande arbete.

Bedömning: Koncernkontoret menar att det ligger i regiondirektörens löpande uppgift att med viss frekvens se över deltagandet i olika funktionsgrupper. Investeringsrådet är inget undantag. I dag deltar bland annat avdelningschefen för regional samhällsplanering inom Koncernkontoret i investeringsrådet. Koncernkontoret har ingen invändning mot att en lämplig tjänsteperson från Västtrafik AB deltar i investeringsrådet, men med förtydligandet att ingen som deltar i investeringsrådet *representerar* sin verksamhet. Tvärtom förutsätter deltagandet i investeringsrådet att varje deltagare bidrar med sin kompetens utifrån ett regionövergripande perspektiv, som rådgivande till ekonomidirektören.

Revisorskollegiets rekommendation 7

Säkerställ att tillräcklig information kommuniceras löpande i dialogform till berörda parter för strategiskt viktiga investeringar och ärenden gällande medfinansiering i andra aktörers investeringar som kommer att vara aktuella för Västra Götalandsregionen de kommande åren. Det avser kontakter inom respektive projekt för berörda parter, kontakter gentemot entreprenörer/underentreprenörer och kontakter gentemot förtroendevalda i berörda organ. Områden att lägga särskild vikt vid är respektive projekts framskridande och avvikelser av olika slag samt hur dessa ska hanteras. Det kan röra sig om såväl praktiska, tidsmässiga som ekonomiska avvikelser.

Förslag på svar: Koncernkontoret anser att rekommendationen är åtgärdad.

Bedömning: Riktlinje för hantering av Västra Götalandsregionens investeringar tydliggör hur avvikelser i kostnad, tid och innehåll ska kommuniceras mellan enskilda nämnder/styrelser och ägarutskottet/regionstyrelsen. Med en framöver ökad harmonisering i hanteringen av egenägda investeringar och medfinansiering i andra aktörers investeringar behöver former för kommunikation och avvikelshantering tydliggöras. Därutöver är det viktigt att det från början, redan i beslutet om att medfinansiera andra aktörers investeringar, är tydligt för ägarutskottet/regionstyrelsen vilka risker som följer med roll- och ansvarsfördelningen mellan olika parter. Bland annat vilket handlingsutrymme Västra Götalandsregionen har eller inte har i händelse av avvikelser.

Revisorskollegiets rekommendation 8

Säkerställ att det inom ramen för de befintliga samverkansorganen tydliggörs för länets kommuner hur fördelningen av medel, framför allt vad gäller fördelning av medel för kollektivtrafikåtgärder som ingår i regionala transportinfrastrukturplan, sker eftersom det i granskningen framkommit att kommuner upplevt att de inte kunnat påverka fördelningen av medel nämnvärt. Kommunerna önskar en större insyn i processen för fördelning av medel inom Västra Götaland. Ökad tydlighet och transparens kring vilka kriterier som används kan bidra till en ökad förståelse av fördelningen av medel.

Förslag på svar: Koncernkontoret anser att rekommendationen är åtgärdad.

Bedömning: Regionstyrelsen beslutar om genomförandet av egenägda investeringar i resecentrum, som kan finnas med i regional transportinfrastrukturplan. Det är emellertid nämnden för kollektivtrafik- och infrastruktur som ansvarar för revidering av regional transportinfrastrukturplan i enlighet med VGR:s roll som planupprättare, samt att leda genomförandet av planen med Trafikverket som samverkanspart och utförare.

Rekommendationen har tidigare lyfts i remissen för regional transportinfrastrukturplan. Information har sedan dess givits till kommunalförbundens tjänstepersonsnätverk, samt att plandokumentet efter remissen har kompletterats för att tydliggöra denna process.

Revisorskollegiets rekommendation 9

Säkerställ en ändamålsenlig samverkan på ”mellannivå” (det vill säga i spannet mellan strategiskt och mer operativt) gentemot kommunerna i länet, eftersom det av intervjuer framgått att det finns ett behov av att skapa en samverkan kring aktiviteter och objekt där samhällsplaneringen avser flera kommuner.

Förslag på svar: Koncernkontoret anser att rekommendationen delvis är åtgärdad.

Bedömning: Det är nämnden för kollektivtrafik- och infrastruktur som är ansvarig för processen att revidera regional transportinfrastrukturplan i enlighet med VGR:s roll som planupprättare, samt leda genomförandet av planen med Trafikverket som samverkanspart och utförare.

Rekommendationen har tidigare lyfts via nätverk med kommunalförbunden och de delregionala kollektivtrafikeråden. Det pågår ett antal gemensamma utredningar och projekt som svarar mot detta behov, liksom en kontinuerlig dialog kring vilka ytterligare gemensamma aktiviteter som kan göras för att utveckla kollektivtrafik, infrastruktur och bebyggelseplanering hand i hand. Generellt efterfrågar kommunerna mer kollektivtrafik och infrastruktur än vad tillgängliga resurser medger. En avvägning behöver därmed göras kring hur många utredningar, som i sin tur skapar förväntningar om åtgärder, som ska påbörjas.

Revisorskollegiets rekommendation 10

Upprätta en övergripande strategi som förankras kring styrning och viljeinriktning vad gäller tågdepåer då sådan för närvarande saknas. Denna bör innehålla en bild av hur depåsituationen ska se ut i Västra Götalandsregionen i framtiden och hur därtill hörande frågor ska hanteras.

Förslag på svar: Koncernkontoret anser att rekommendationen delvis är åtgärdad.

Bedömning: Regionstyrelsen vill göra revisorskollegiet uppmärksamma på att regionstyrelsen vid sitt sammanträde 31 mars 2020 beslutade om det långsiktiga behovet av tågdepåer utifrån den av regionfullmäktige antagna Målbild Tåg 2035. I och med regionstyrelsens beslut ska Västtrafik påbörja förstudier för en eller flera depåer vars sammanlagda kapacitet motsvarar behovet för 175 tåg.

Att det finns lokalbehovsplaner är enskilda nämnders/styrelsers ansvar, medan styrelsen för fastighet, stöd och service är ansvarig för att planera, leda och stödja enskilda nämnder/styrelser i arbetet med att ta fram lokalbehovsplaner. I enlighet med ”Policy för Västra Götalandsregionens lokalförsörjning” (RS 2021-03103) är huvudinriktningen att VGR ska äga depåer för tåg. Förhyrningar av tågdepåer kan övervägas i strategiskt intressanta lägen, där depåer inte kan utvecklas i egen regi på grund av de speciella förutsättningar som råder inom järnvägssystemet

Finansiering och resurskonsekvenser av beslutet

Beslutet i sig innebär inga ökade kostnader utan hanteras inom ordinarie budgetramar.

Beredning

Ärendet har beretts av Koncernkontoret. Synpunkter på förslag till svar har inhämtats från gamla och nya nämnder inom ansvarsområdena.

Koncernkontoret

Håkan Sandahl
Regiondirektör

Ann-Charlotte Järnström
Ekonomidirektör

Bilagor som ingår i beslutsunderlaget

- Rapport – Granskning av Västra Götalandsregionens styrning av investeringar i infrastruktur och fastigheter för kollektivtrafik
- Yttrande från Styrelsen för Fastighet, stöd och service över regionstyrelsens förslag till svar, 2023-04-20 § 51

- Yttrande från miljö- och regionutvecklingsnämnden över regionstyrelsens förslag till svar, 2023-04-26 § 80
- Yttrande från infrastruktur- och kollektivtrafiknämnden över regionstyrelsens förslag till svar, 2023-04-27 § 47

Besluten skickas till

Regionstyrelsens beslut skickas för kännedom till:

- Revisorskollegiet revision@vgregion.se
- Styrelsen för fastighet, stöd och service, fastighetstodservice@vgregion.se
- Infrastruktur- och kollektivtrafiknämnden, infrastruktur-och.kollektivtrafiknamnd@vgregion.se
- Miljö- och regionutvecklingsnämnden, miljo-och.regionutvecklingsnamnd@vgregion.se
- Johan Flarup, johan.flarup@vgregion.se
- Katarina Hagby, katarina.hagby@vgregion.se