Region Stockholm

29

Yttrande över regionrevisorernas rapport 7/2021 Försäljningar av regionens vårdfastigheter

HSN 2021-2811

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Utredning och beställarstöd
Thomas Österberg

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-03-17

HSN 2021-2811

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Yttrande över regionrevisorernas rapport 7/2021 Försäljningar av regionens vårdfastigheter

Ärendebeskrivning
Regionrevisorerna har översänt projektrapport 7/2021 till hälso- och sjukvårdsnämnden för yttrande.

Beslutsunderlag
Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Regionrevisorernas projektrapport 7/2021

Förslag till beslut
Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar följande:

Hälso- och sjukvårdsnämnden antar hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande som nämndens yttrande och överlämnar detta till regionrevisorerna.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund
Revisorernas bedömning är att granskade försäljningar av Bromma sjukhus, Spånga familjecentral samt Örnsbergs familjecentral genomförts på affärsmässig grund och i enlighet med gällande lagstiftning. Däremot ser revisorerna att ansvar och roller inom regionen behöver förtydligas så att det framgår vem som ska ansvara för att hänsyn tas till vårdens behov vid fastighetsförsäljningar. Särskilt önskas svar på hur hälso- och sjukvårdsnämnden ser att nämnden kan involveras i de strategiska fastighetsfrågor som är väsentliga för den framtida vårdplaneringen.

Överväganden
Hälso- och sjukvårdsnämnden ställer sig bakom revisorernas bedömningar om behovet att förtydliga ansvaret för vården i samband med försäljningar av regionens fastighetsförsäljningar. Revisorerna konstaterar att hälso- och sjukvårdsnämnden inte har en definierad roll i de strategiska fastighetsfrågorna i regionen. Enligt reglementet ska nämnden ansvara för att hälso- och sjukvården utformas och anpassas till befolkningens behov på kort och lång sikt så att en god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen uppnås. Ingenstans i reglementet beskrivs att nämnden har något ansvar i strategisk fastighetsplanering, exempelvis vid fastighetsinvesteringar eller vid fastighetsförsäljningar.

Revisorerna menar att det finns ett dokument som regionledningskontoret och Locum arbetar efter vid fastighetsförsäljningar, ”Förtydligande av regionfullmäktiges beslut avseende fastighetsuppdrag”. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har inte tagit del av innehållet i detta dokument.

Det finns en styrgrupp för strategiska fastighetsfrågor och försäljningar inom regionen. Där träffas representanter från regionledningskontoret och Locum. På senare tid har även representanter från hälso- och sjukvårdsförvaltningen bjudits in till dessa möten.

Avsaknaden av uttryckligt ansvar vid fastighetsförsäljningar har bidragit till otydlig process om vad hälso- och sjukvårdsnämnden ska bidra med i försäljningsprojekten. Vid såväl försäljningen av Bromma sjukhus och pågående arbete med Sabbatsbergs sjukhus har hälso- och sjukvårdsförvaltningen haft i uppdrag att beskriva vårdbehoven på respektive sjukhus. Däremot är det oklart vilket ansvar nämnden har att beskriva de konsekvenser försäljningarna kan föra med sig för att säkerställa vården i ett större vårdperspektiv. Konsekvensen av en försäljning kan exempelvis innebära ett ökat behov av vård och investeringar för ny- eller ombyggnationer någon annanstans i regionen.

Hälso- och sjukvårdsnämnden instämmer i revisorernas bedömning att nämndens roll i fastighetsstrategiska frågor borde förtydligas. Nämnden föreslår att detta görs i nämndens reglemente. Genom en skrivning där blir det klart och tydligt för regionens parter vilket uppdrag hälso- och sjukvårdsnämnden har vid fastighetsförsäljningar och investeringar.

Ekonomiska konsekvenser
Förslag till beslut väntas inte ge några ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för patientsäkerhet
Förslag till beslut väntas inte ge några konsekvenser för patientsäkerheten.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård
Förslag till beslut väntas inte få några konsekvenser för jämlik och jämställd vård.

Miljökonsekvenser
Förslag till beslut väntas inte få några konsekvenser för miljön.

Administrativa konsekvenser
Förslag till beslut väntas inte medföra några administrativa konsekvenser.

Anders Ahlsson
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Margareta Tufvesson
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Regionrevisorerna

Godkänd av Anders Ahlsson, 2022-03-17

Regionrevisorerna

2021-12-16

Diarienummer
RK 2021-0076

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Projektrapport 7/2021
Försäljningar av regionens vårdfastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp II beslutade 2021-12-16 att överlämna rapporten till hälso- och sjukvårdsnämnden för yttrande senast 2022-04-10.

Revisorernas samlade bedömning är att granskade försäljningar bedöms ha skett på affärsmässig grund samt i enlighet med gällande lagstiftning och statsstödsregler, men att regionens styrdokument inom området behöver beslutas politiskt. Revisorerna bedömer vidare att ansvar och roller behöver förtydligas så att det framgår om det är regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden som ska ansvara för att hänsyn tas till vårdens behov vid fastighetsförsäljningar.

Revisorerna vill särskilt ha svar på hur hälso- och sjukvårdsnämnden ser att nämnden kan involveras i de strategiska fastighetsfrågor som är väsentliga för den framtida vårdplanering.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Hans-Erik Salomonsson
Ordförande

Digital signering

Snezana Krunic
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

REGIONREVISORERNA

RAPPORT NR 7/2021

Försäljningar av regionens vårdfastigheter

Region Stockholm

Kort om rapporten

Korrekta styrdokument är en förutsättning för affärsmässiga fastighetsförsäljningar som följer gällande lagstiftning, gällande statsstödsregler och en god intern kontroll. Revisionen anser att det regelverk som i praktiken tillämpats i huvudsak skapar sådana förutsättningar, även om det i några avseende behöver revideras. Styrdokumenten behöver också beslutas politiskt. Granskade försäljningar bedöms i huvudsak ha skett på affärsmässig grund samt i enlighet med gällande lagstiftning och statsstödsregler. Revisionen bedömer att ansvar och roller behöver förtydligas så att det framgår om det är regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden som ska ansvara för att hänsyn tas till vårdens behov vid försäljningar.

Regionrevisorerna

2021-12-16

Diarienummer
RK 2021-0076

Regionstyrelsen

Projektrapport 7/2021
Försäljningar av regionens vårdfastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade 2021-12-16 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2022-04-10.

Revisorerna bedömer att det regelverk som i praktiken tillämpats i huvudsak skapar förutsättningar för affärsmässiga fastighetsförsäljningar. Styrande principer bör dock beslutas av fullmäktige. Vidare bedömer revisorerna att de tre granskade försäljningarna har skett på affärsmässig grund i enlighet med gällande lagstiftning, statsstödsregler och interna regelverk.

Revisorerna vill att regionstyrelsen i sitt yttrande särskilt svarar på hur styrelsen avser säkerställa:

- att den mark- och fastighetsägarplan som styrelsen tar fram på uppdrag av fullmäktige även beslutas av fullmäktige
- att regionstyrelsens uppdrag att leda och styra fastighetsstrategiska frågor, som nu specificeras i avtal, även framgår i reglemente för regionstyrelsen och fastighets- och servicenämnden respektive ägardirektiv för Locum.
- hur hälso- och sjukvårdsnämnden ska involveras i de strategiska fastighetsfrågor som är väsentliga för den framtida vårdplaneringen
- att reglementena förtydligas när det gäller om hälso- och sjukvårdsnämnden eller regionstyrelsen ansvarar för samordningen av regionens vårdbehov i samband med fastighetsförsäljningar.
- att reglementet för FSN förtydligas om och hur beloppsgränsen på 100 mnkr ska tillämpas även vid fastighetsförsäljningar som ingår som en del i försäljningar av bolag.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Kenneth Strömberg
Ordförande

Digital signering

Snezana Krunic
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

Regionrevisorerna

2021-12-16

Diarienummer
RK 2021-0076

Stockholms läns sjukvårdsområde

Projektrapport 7/2021
Försäljningar av regionens vårdfastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp II beslutade 2021-12-16 att överlämna rapporten till nämnden för Stockholms läns sjukvårdsområde för kännedom.

Revisorernas samlade bedömning är att granskade försäljningar bedöms ha skett på affärsmässig grund samt i enlighet med gällande lagstiftning och statsstödsregler, men att regionens styrdokument inom området behöver beslutas politiskt.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Hans-Erik Salomonsson
Ordförande

Digital signering

Snezana Krunic
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

Regionrevisorerna

2021-12-16

Diarienummer
RK 2021-0076

Fastighets- och servicenämnden

Projektrapport 7/2021
Försäljningar av regionens vårdfastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade 2021-12-16 att överlämna rapporten till fastighets- och servicenämnden för yttrande senast 2022-04-10.

Revisorernas samlade bedömning är att granskade försäljningar bedöms ha skett på affärsmässig grund samt i enlighet med gällande lagstiftning och statsstödsregler, men att regionens styrdokument inom området behöver beslutas politiskt.

Revisorerna vill att nämnden i sitt yttrande särskilt svarar på hur nämnden avser säkerställa:

- att de delar som avser nämndens ansvar för styrning och intern kontroll i *Handbok för fastighetsförsäljningar* fastställs.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Anders Lönn
Ordförande

Digital signering

Snezana Krunic
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

Regionrevisorerna

2021-12-16

Diarienummer
RK 2021-0076

Locum AB

Projektrapport 7/2021
Försäljningar av regionens vårdfastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade 2021-12-16 att överlämna rapporten till styrelsen för Locum AB för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2022-04-10.

Revisorernas samlade bedömning är att granskade försäljningar bedöms ha skett på affärsmässig grund samt i enlighet med gällande lagstiftning och statsstödsregler, men att regionens styrdokument inom området behöver beslutas politiskt.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Anders Lönn
Ordförande

Digital signering

Snezana Krunic
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

2 Utgångspunkter för granskningen 3
2.1 Motiv till granskningen 3
2.2 Revisionsfråga 3
2.3 Avgränsning 4
2.4 Bedömningsgrunder 4
2.5 Metod 6

3 Ansvar och roller i försäljningsprocessen 7
3.1 Övergripande styrprinciper 7
3.2 Ansvar och roller enligt gällande styrdokument 8
3.3 Revisionens bedömning 11

4 Fastighetsförsäljningar på affärsmässig grund 11
4.1 Offentligrättsliga utgångspunkter vid överlåtelse av regionägd egendom 11
4.2 Handbokens koppling till affärsmässighet och följsamhet till gällande regelverk 12
4.3 Intern kontroll i försäljningsprocessen 15
4.4 Revisionens bedömning 16

5 Genomgång av genomförda försäljningar 17
5.1 Försäljningen av fastigheten Beckomberga 1:1 17
5.2 Försäljningen av tomträtten Stockholm Provröret 16 19
5.3 Försäljningen av tomträtten Ingulv 1 21
5.4 Revisionens bedömning 22

6 Vårdens delaktighet i försäljningsprocessen 23
6.1 Vårdbeställarens delaktighet i försäljningsprocessen 23
6.2 Vårdgivarnas delaktighet i försäljningsprocessen 24
6.3 Behovsanalyser inför kommande försäljningar 24
6.4 Revisionens bedömning 25

7 Tidigare rekommendationer inom området 26

Bilaga 1; Hantering av tidigare rekommendationer inom området 27

1 Slutsatser och rekommendationer

Under 2020 och 2021 har flera större fastigheter och tomträtter sålts av Region Stockholm. Revisionen har i tidigare granskningar bedömt dels att styrdokument för fastighetsförsäljningar inte var tillräckliga för att säkerställa affärsmässiga försäljningar, dels att ansvar och roller vid fastighetsförsäljningar behövde tydliggöras. Revisionen har därför följt upp detta och har även granskat om genomförda försäljningar av vårdfastigheter skett i enlighet med gällande regelverk, affärsmässigt, med tillräcklig intern styrning och kontroll samt med hänsyn till vårdens behov. Tre försäljningar har särskilt granskats; Bromma sjukhus, Spånga familjecentral och Örnsbergs familjecentral.

Korrekta styrdokument är en förutsättning för affärsmässiga fastighetsförsäljningar som följer gällande lagstiftning, gällande statsstödsregler och en god intern kontroll. Revisionen bedömer att det regelverk som i praktiken tillämpats i huvudsak skapar sådana förutsättningar. Regelverket är dock inte beslutat på politisk nivå även om det bygger på principer från bilaga i fullmäktiges budget 2017. Revisionen ser därför positivt på att regionstyrelsen har påbörjat fullmäktiges uppdrag att ta fram en långsiktig mark- och fastighetsägarplan för regionen som, enligt uppgift, kommer att innehålla de styrande principerna. För att de styrande principerna ska få fullt genomslag har revisionen tidigare rekommenderat att dessa, likväl som markanvisningspolicyn bör beslutas av fullmäktige. Detta bör även gäller den mark- och fastighetsägarplan som regionstyrelsen nu arbetar fram.

Även det pågående arbetet med avtalet mellan regiondirektören och Locums VD gällande *Förtydligande av regionfullmäktiges beslut avseende fastighetsuppdrag* mellan regionstyrelsen, fastighets- och servicenämnden (FSN) och Locum är ett viktigt led i arbetet med att förtydliga ansvar och roller gällande regionens vårdfastigheter. Revisionen bedömer att de bärande och preciserade delarna från avtalet gällande ägarfrågor, köp respektive försäljningar av fastigheter och kring regionens övriga arbete med fastighetsstrategiska frågor och lokalförsörjning även bör framgå i respektive reglemente och ägardirektiv för de berörda verksamheterna. Vidare bedömer revisionen att det i reglementet för FSN behöver förtydligas om beloppsgränsen på 100 mnkr ska tillämpas även vid fastighetsförsäljningar som ingår som en del i försäljningar av bolag.

Revisionen bedömer att även hälso- och sjukvårdsnämndens (HSN) roll i de fastighetsstrategiska frågorna kopplat till vårdens fastigheter bör förtydligas. Detta behöver ske speciellt mot bakgrund av de föreslagna skrivningarna i avtalet *Förtydligande av Regionfullmäktiges beslut avseende fastighetsuppdrag*. I avtalet framgår att regionstyrelsen ansvarar för samordning av regionens vårdbehov etc. i samband med försäljningar, exploateringar och investeringar. Denna skrivning bedömer revisonen inte överensstämmer med rollfördelningen enligt reglementena för HSN och regionstyrelsen där nämnden och inte styrelsen ansvar för samordning av regionens vårdbehov.

Revisionen bedömer att det regelverk som tillämpats av Locum, dvs. den tjänstemannabeslutade *Handbok för fastighetsförsäljningar* (Handboken), i praktiken i stor

utsträckning säkerställer förutsättningar för en tillräcklig intern kontroll och följsamhet till gällande lag och statsstödsregler samt att förutsättningar för att ett marknadsmässigt försäljningspris ska uppnås. De delar i handboken som rör nämndens ansvar för intern styrning och kontroll i försäljningsprocesserna bör dock fastställas av FSN. I det befintliga avtalet mellan FSN och Locum gällande bolagets genomförande av fastighetsverksamheten, bör det förtydligas att Locum har uppdraget att bedriva fastighetsförsäljningar i enlighet med dessa bestämmelser. De delar i Handboken som berör följsamhet till gällande lagstiftning (exempelvis kommunallagens regler och EU:s statstödsregelverk) bör även ingå i styrdokumentet gällande mark- och fastighetsägarplanen som regionstyrelsen nu tar fram på uppdrag av fullmäktige.

Revisionen bedömer att de tre granskade försäljningarna har skett på affärsmässig grund, i enlighet med gällande lagstiftning och statsstödsregler samt med en tillräcklig intern kontroll och följsamhet till regelverket i Handboken.

I samband med kommande revidering av Handboken menar revisionen att några områden bör förtydligas. Det gäller t.ex. att eventuella krav om fortsatt vårdverksamhet efter försäljning kopplat till statsstödsreglernas skrivning om ”villkorslöst anbudsförfarande”, där eventuella krav som ställs inom ramen för anbudsförfaranden bör föregås av en utredning i förhållande till gällande rätt. Vidare bör kontroller av presumtiva köpare göras i ett tidigt skede i försäljningsprocessen.

Avslutningsvis bedömer revisionen, liksom i den tidigare fastighetsstrategiska granskningen från 2019, att det behöver genomföras konsekvensanalyser både ur ett ekonomiskt- och ett verksamhetsmässigt perspektiv för de fastigheter som klassificerats som marknadsfastigheter och som därmed ska säljas på sikt. Detta för att det inte har genomförts några dokumenterade analyser som grund för dessa beslut i enlighet med de styrande principerna från budget 2017 och det är viktigt att utreda vilka behov vårdverksamheterna faktiskt har av befintliga fastigheter innan dessa läggs ut till försäljning.

Rekommendationer:

Regionstyrelsen bör:

- säkerställa att den mark- och fastighetsägarplan som styrelsen tar fram på uppdrag av fullmäktige även beslutas av fullmäktige
- säkerställa att regionstyrelsens uppdrag att leda och styra fastighetsstrategiska frågor, som nu specificeras i avtal, *Förtydligande av regionfullmäktiges beslut avseende fastighetsuppdra*g även framgår i reglemente för regionstyrelsen och FSN respektive ägardirektiv för Locum.
- förtydliga i reglementena för hälso- och sjukvårdsnämnden och regionstyrelsen om det är nämnden eller styrelsen som ansvarar för samordningen av regionens vårdbehov i samband med fastighetsförsäljningar.
- förtydliga i reglementet för FSN om och hur beloppsgränsen på 100 mnkr ska tillämpas även vid fastighetsförsäljningar som ingår som en del i försäljningar av bolag.
- förtydliga hur hälso- och sjukvårdsnämnden ska involveras i de strategiska fastighetsfrågor som är väsentliga för den framtida vårdplanering.

Fastighets- och servicenämnden bör fastställa de delar som avser nämndens ansvar för styrning och intern kontroll i *Handbok för fastighetsförsäljningar*.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Under 2020 och 2021 har flera större fastigheter och tomträtter sålts av Region Stockholm. Det gäller bland annat Berga naturbruksgymnasium, Bromma sjukhus, Spånga familjecentral, Örnsbergs familjecentral, samt en fastighet i anslutning till S:t Görans sjukhusområde. Även S:t Eriks sjukhusområde på Kungsholmen är sålt, men den försäljningen är villkorad av en godkänd detaljplaneförändring för det aktuella området.

Revisionen har i tidigare granskning[1] från 2017 bedömt att styrdokument för fastighetsförsäljningar inte var tillräckliga för att säkerställa affärsmässiga försäljningar. Flera av de styrande dokumenten inom området var inte politiskt beslutade. Dessutom saknade styrdokumenten preciseringar kring hur kraven i kommunallagen[2] och EU:s statsstödsregler skulle tillämpas vid fastighetsförsäljningar. I den tidigare granskningen konstaterade revisionen också att det inte fanns några dokumenterade rutiner kring hur oegentligheter skulle förebyggas och förhindras i samband med försäljningar. Mot bakgrund av dessa tidigare iakttagelser ser revisionen ett behov av att granska dessa områden igen.

Det finns även risk för otydliga ansvar och befogenheter gällande fastighetsförsäljningar kopplat till regionens organisation inom fastighetsområdet. Bland annat finns det delvis motstridiga skrivningar i regionens budget och reglemente kring om det är regionstyrelsen eller fastighets- och servicenämnden som ansvarar för att genomföra de fastighetsförsäljningar som fullmäktige beslutat om. Revisionen ser även en risk för att hälso- och sjukvårdsnämnden, som beställare av regionens vård, inte ges möjlighet att i tillräcklig grad vara med och påverka fastighetsbeståndet utifrån verksamheternas framtida lokalbehov.

Granskningen syftar till att bedöma om Region Stockholms försäljningar av vårdfastigheter sker affärsmässigt med tillräcklig intern styrning och kontroll och beaktande av vårdens behov.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Genomförs fastighetsförsäljningar affärsmässigt, med tillräcklig intern styrning och kontroll samt med beaktande av verksamheternas långsiktiga lokalbehov?

Den övergripande revisionsfrågan har brutits ner i följande delfrågor:

1. Hur är ansvar och roller fördelade för att säkerställa en tydlig styrning och samordning inom försäljningsprocessen?

[1] Revisionens årsrapport 2017 avseende landstingsstyrelsen, RK 2017 - 0029
[2] Kommunallagen 2017:725, fortsättningsvis benämnd KL

2. Hur säkerställs att fastighetsförsäljningar sker på affärsmässig grund, med tillräcklig intern kontroll och i enlighet med gällande regelverk?
3. Hur säkerställs att verksamheternas långsiktiga lokalbehov beaktas vid försäljningarna av vårdens fastigheter?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser ansvarsprövning av dels regionstyrelsens, dels fastighets- och servicenämndens (FSN) övergripande ansvar för fastighetsförsäljningar. Även Locums ansvar inom området ingår i granskningen då bolaget genom avtal hanterar stora delar av det ansvar som FSN har inom området. För att avgöra hur vårdens långsiktiga lokalbehov beaktas i försäljningsprocessen kommer även hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) ingå i granskningen.

Inom ramen för granskningen kommer tre försäljningar att granskas, Bromma sjukhus (Beckomberga 1:1) och Spånga familjecentral (Ingulv 1), samt Örnsbergs familjecentral (Provröret 16).

2.4 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder, mot vilka slutsatser och bedömningar i granskningen ställs, är:

A. Enligt 6 kap. 1 § KL ska regionstyrelsen leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder och av regionen ägda aktiebolag.

B. Enligt 6 kap. 6 § KL ska nämnder och styrelser för helägda bolag se till att all verksamhet bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer. De ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

C. Enligt 11 kap. 2 § KL ska regioner förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Enligt proposition 1993/94:188 omfattas inte enskilda affärsuppgörelser av kommersiell karaktär av självkostnadsprincipen, som sätter ett tak när ersättning tas ut för tjänster eller nyttigheter i form av en avgift. Principen är inte heller tillämplig då en kommun överlåter fast eller lös egendom, vilket följer av att kommuner och regioner enligt KL ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och förvalta sina medel så att kravet på god avkastning och betryggande säkerhet uppnås.

D. Av 2 kap. 8 § KL framgår att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Detta innebär att det, om synnerliga skäl inte föreligger, råder förbud mot individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare. Synnerliga skäl ska tolkas restriktivt och har ansetts föreligga exempelvis när en kommun ekonomiskt stöttat livsmedelsbutiker och bensinstationer i glesbygdsområden. De individuellt inriktade stöden har då ansetts nödvändiga för att garantera en viss minimistandard av

kommersiell service åt hushållen. Att sälja en fastighet till ett icke marknadsmässigt pris bryter därför normalt mot 2 kap. 8 § stycke 2 i KL.

E. För att säkerställa objektivitet i ärendehantering finns i KL ett antal jävsregler. Av jävsreglerna framgår när en befattningshavare måste avstå från att delta i vissa beslut.

F. Artikel 107.1 EUF-fördraget. - ett generellt förbud att utge statsstöd till marknadsaktörer. Utgångspunkten är att statligt stöd till företag är otillåtet, om stödet snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Alla typer av åtgärder som innebär en kostnad för det allmänna eller en intäkt för företaget inberäknas Exempel på otillåtet statsstöd i detta hänseende är försäljning av mark eller byggnader till ett pris som understiger marknadspris eller motsvarande köp till ett pris som överstiger marknadspris.

G. Enligt SKL (cirkulär 2007:8) så bör kommuner och landsting regelmässigt analysera den EG-rättsliga statsstödsaspekten för samtliga mark- och byggnadsförsäljningar respektive köp som sker i förhållande till företag eller köp som kan komma att gynna viss produktion i begreppet statsstöd. Förbudet omfattar i princip alla typer av understöd från det allmänna till den privata sektorn.

H. Av reglementet för regionstyrelsen från november 2020, (RS 2019 - 1079) framgår av § 3.7.j att regionstyrelsen leder och samordnar Region Stockholms strategiska fastighetsförsäljningar och fastighetsförvärv.

I. Av reglementet för fastighets- och servicenämnden från november 2020 (RS 2019 - 1079) framgår av § 1 att verksamhet som gäller förvaltning av egendom, såsom upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom, ska bedrivas på affärsmässig grund. Av § 2 framgår det att det åligger fastighets- och servicenämnden att ansvara för fastighetsstrategiska frågor, ansvara för den långsiktiga utvecklingen av fastighetsbeståndet samt att besluta om köp eller försäljning av fastighet när fastighetens försäljningspris i avtal inte överstiger 100 miljoner kronor.

J. Av de specifika ägardirektiven för Locum AB, beslutade av fullmäktige i samband med beslut om budget 2021 i november 2020, (RS 2020 - 0469) framgår att bolaget ska bistå ägaren samt HSN i fastighetsstrategiska frågor bland annat i samband med investeringsplaneringen.

K. Avtal mellan FSN och Locum avseende genomförande av fastighetsverksamheten. § 1.3 Beslut om klassificering av regionens fastigheter fattas av regionfullmäktige, medan beslut om själva transaktionen beslutas i enlighet med gällande delegationer. Locum ska genomföra de köp respektive försäljningsuppdrag som beslutas av nämnden eller regionfullmäktige samt bereda samtliga ärenden inför beslut. § 1.1 Inom uppdraget fastighetsstrategiska frågor

med stor ekonomisk påverkan för regionen räknas bland annat genomförande av beslutade köp och försäljningar av fastigheter överstigande 100 miljoner kronor.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudierna har inriktats på om ansvar och roller mellan berörda organisationer gällande försäljningar av vårdens fastigheter är tydligt fastställda och om regionens styrande dokument säkerställer en affärsmässig styrning av fastighetsförsäljningar.

Intervjuer har genomförts företrädesvis med ansvariga företrädare vid Locum, då bolaget på uppdrag sköter fastighets- och servicenämndens operativa ansvar inom området. Intervjuer har även genomförts med medarbetare vid regionledningskontoret för att utröna hur regionstyrelsen säkerställer en tillräcklig styrning och samordning av regionens försäljningar av fastigheter inom resultatenheten landstingsfastigheter Stockholm. Även företrädare för hälso- och sjukvårdsförvaltningen har intervjuats i syfte att bedöma hur långsiktiga lokalbehov beaktas vid försäljningarna av vårdens fastigheter.

Inom ramen för granskningen har även utestående rekommendationer från 2019 års granskning av fastighetsstrategiska frågor inom vårdområdet att följas upp.

Granskningen har genomförts av Johan Blomberg (projektledare) vid revisionskontoret. Kapitel 4 och 5 har tagits fram med stöd av juristerna Mathias Westergaard-Nielsen och Sebastian Sjöö vid PwC.

3 Ansvar och roller i försäljningsprocessen

3.1 Övergripande styrprinciper

I och med fullmäktiges beslut om Mål och budget 2017[3] fastställdes ett antal principer för klassificering, ägande och avyttring av vårdfastigheter som sedan inte upprepats i efterföljande budgetar eller beslutats som självständigt separat styrdokument. Därmed finns inget samlat styrdokument där styrande principer inom fastighetsområdet framgår. I de fall som en budget innehåller styrande principer eller motsvarande viljeinriktning gäller dessa, enligt kommunlagen, formellt endast under det år som budgeten avser, om det inte i budget tydligt framgår under vilken tidsperiod som principerna gäller. Mot den bakgrunden har revisionen i en granskning under 2019 rekommenderat[4] att styrande principer inom fastighetsområdet bör beslutas så att de är giltiga över tid. Ett arbete med att inarbeta principerna i en mark- och fastighetsägarplan pågår (se vidare avsnitt 3.2 nedan)

Enligt intervjupersoner har berörda verksamheter inom regionen fortsatt att arbeta utifrån 2017 års beslut om principer. Bland annat ingår principerna i en bilaga till Locums ”Handbok för fastighetsförsäljningar”[5] som är beslutad på ledningsnivå. Mot bakgrund av att de styrande principerna fortfarande tillämpas har revisionen genomfört granskningen utifrån dessa principer, även om de ännu inte har beslutats på någon politisk nivå efter beslutet om budget 2017. Locums handbok reglerar i övrigt hur fastighetsförsäljningar ska genomföras i Region Stockholm kopplat till bland annat kommunallagen och EU;s statsstödsregler med mera.

De i budget 2017 beskrivna principerna för regionens fastighetsägande uttrycker bland annat att universitets- och akutsjukhus där det bedrivs somatisk vård ska behållas i egen ägo. I budget 2017 framgår vidare att också de mindre sjukhusen där det bedrivs psykiatrisk vård bör behållas, medan avyttring ska övervägas för mindre sjukhus med annan slutenvård eller annan verksamhet. Fastigheter som ska behållas benämns *strategiska fastigheter*, övriga benämns *marknadsfastigheter*. När det gäller eventuella försäljningar framgår det av budgeten 2017 att det är önskvärt med en någorlunda jämn geografisk spridning av de mindre sjukhusen som regionen avser att ha kvar efter genomförda försäljningar.

I 2017 års principer inom fastighetsområdet saknas en tydlig ägarstrategi för de strategiska fastigheter som regionen avser att behålla långsiktigt. Till exempel framgår inte hur regionen ska jobba med och utveckla dessa fastigheter inför framtiden eller principer kring om/när en vårdbyggnad ska renoveras eller om det i stället ska byggas nytt. Locum tar dock fram, uppdaterar och beslutar om fastighetsutvecklingsplaner som redovisar hur sjukhusfastigheterna ska utvecklas över tid. Dokumenterade principer kring vårdbeställarens (HSN;s) och vårdgivarnas påverkansmöjligheter inför fastighetsstrategiska beslut om försäljningar av vårdens fastigheter saknas också i de styrande principerna.

[3] LS 2016 - 0257
[4] Revisionsrapport 8/2019, RK 2019 - 0064
[5] Fortsättningsvis benämnd Handboken

3.2 Ansvar och roller enligt gällande styrdokument

Det finns ett antal styrande dokument i regionen som reglerar ansvar och roller för berörda nämnder och styrelser; regionstyrelsen, FSN och Locum, samt till viss del även hälso- och sjukvårdsnämnden. Främst handlar det om fullmäktiges reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder[6], samt fullmäktiges specifika ägardirektiv för Locum[7].

I FSN:s reglemente framgår att nämnden ansvarar för Region Stockholms fastighetsbestånd med undantag för kollektivtrafikens fastigheter. I praktiken betyder det ett ansvar för framförallt regionens vårdfastigheter[8]. Administrativt är fastigheterna samlade i resultatenheten landstingsfastigheter Stockholm (LFS). Av de specifika ägardirektiven för Locum framgår att FSN, genom Locum AB, ansvarar för Region Stockholms fastighetsbestånd med undantag för kollektivtrafikens fastigheter.

Med utgångspunkt i ansvarsfördelningen enligt reglementet och ägardirektivet har FSN och Locum i januari 2019 ingått ett avtal[9] avseende bolagets genomförande av fastighetsverksamheten. Detta avtal har uppdaterats ett antal gånger, senast i december 2020.[10] I samband med beslut om budget 2021[11] beslutade fullmäktige att uppdra till regiondirektören att ombesörja att ett tidigare förvaltningsavtal mellan Region Stockholm och Locum[12] från 1993 upphörde den 31 december 2020 eller så snart därefter det var möjligt. Ett avtal om upphävande av förvaltningsavtalet per den 31 december 2020 ingicks mellan regiondirektören och Locums VD under december 2020. I samband med beslut om budget 2021 beslutades även om *ändring av fullmakt mellan Region Stockholm och Locum AB*.[13] Den nya fullmakten tillsammans med bolagets ägardirektiv preciserar bolagets förvaltningsuppdrag för Region Stockholms fastigheter med undantag för kollektivtrafikens fastigheter och Nya Karolinska Solna.

I budget 2019[14] och budget 2020[15] beskrivs bl.a. att regionstyrelsen ansvarar för strategiska mark- och fastighetsfrågor av stor ekonomisk vikt för Region Stockholm. Vad som avses med ”stor ekonomisk vikt” definieras inte. Skrivningarna i budgetdokumenten stämmer inte överens med reglementet för regionstyrelsen, då reglementet inte specificerar att regionstyrelsen har motsvarande ansvar för strategiska mark- och fastighetsfrågor. Av reglementet framgår i stället att det är FSN som ansvarar för fastighetsstrategiska frågor. I reglemente för regionstyrelsen anges dock att regionstyrelsen ska leda och samordna regionens strategiska fastighetsförsäljningar och fastighetsförvärv.

---

[6] Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder, LS 2021 - 0083
[7] Ingår som en del i regionens budget 2019, LS 2017 - 1455
[8] Förutom regionens vårdfastigheter har nämnden även ansvar för fastigheten där landstingshuset ligger och Berga naturbruksgymnasium.
[9] LOC 2019 – 0058, FSN 2019 - 0010
[10] LOC 2020 – 0976, FSN 2020 - 0573
[11] RS 2020 - 0469
[12] LS 0402 - 0330
[13] RS 2020 – 0469 bilaga 17, RS 2020 - 1079
[14] LS 2017 - 1455
[15] Budget 2020 för Region Stockholm, RS 2019 - 0829

Vidare framkommer det i reglementet för FSN att nämnden ska besluta om köp eller försäljning av fastighet när försäljningspris i avtal inte överstiger 100 mnkr. Begreppen strategisk fastighetsförsäljning respektive strategiskt fastighetsförvärv är dock inte definierade. Det är exempelvis inte tydligt om en strategisk fastighetsförsäljning innebär försäljning av en så kallad strategisk fastighet. Med utgångspunkt i tidigare beslut[16] och nomenklatur inom regionens fastighetsområde så kan/ska inte en så kallad strategisk fastighet försäljas. Dessutom framgår inte tydligt vem som har beslutanderätt i det fall en *strategisk* fastighetsförsäljning respektive *strategiskt* fastighetsförvärv understiger 100 mnkr. Som en konsekvens av ovan bedömde revisionen 2019 att regionstyrelsen i reglementena bör tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen och FSN, särskilt när det gäller försäljning och förvärv av fastigheter.[17]

Av FSN:s reglemente framgår vidare att det är ”fastighetens försäljningspris i avtal” som inte får överstiga 100 mnkr. Detta vållar inga problem om överlåtelsen genomförs som en ”ren” fastighetsöverlåtelse. Men om affären däremot genomförs genom överlåtelse av aktier i ett bolag som innehåller fastigheten blir det begreppsmässigt svårt att avgöra vad som ska anses utgöra ”försäljningspriset”. Vid överlåtelse av aktier i ett fastighetsägande bolag är det brukligt att köpeskillingen utgör summan av ett mellan säljare och köpare överenskommet värde på fastigheten, reducerat med fastighetens bokförda värde, med tillägg för bolagets egna kapital. Av reglementet framgår det inte om beloppsgränsen på 100 mnkr i en sådan situation ska avse priset på aktierna, eller det överenskomna fastighetsvärdet.

I budget 2020 hänvisas det till att fullmäktige tidigare har fattat beslut[18] om att ett flertal fastigheter, som klassificerats som marknadsfastigheter, ska säljas. För att påskynda försäljningen av fastigheterna och säkerställa att det sker på marknadsmässiga villkor ska regionstyrelsen, enligt budget 2020, ansvara för försäljningarna, vilket inte helt stämmer överens med regionstyrelsens ansvar enligt reglementet, även om det av budgeten framkommer att godkännande av respektive fastighetsförsäljning ska beslutas i behörigt organ. Uppdraget till regionstyrelsen i budget 2020 överlappar dessutom det ansvar som FSN har inom området enligt nämndens reglemente.

Revisionen har i flera tidigare granskningar beskrivit de otydligheter som råder mellan berörda nämnder och styrelser gällande regionens vårdfastigheter[19] och bedömt att ansvar och roller inom området behöver förtydligas. I syfte att förtydliga ansvar och befogenheter kring ägarfrågor, köp respektive försäljningar av fastigheter, men även kring regionens övriga arbete med fastighetsstrategiska frågor och lokalförsörjning har regionledningskontoret och Locum arbetat fram ett förslag till gränsdragningsdokument/avtal inom fastighetsområdet mellan berörda parter daterat i mars 2021. Enligt uppgift ska dokumentet undertecknas av regiondirektören och Locums VD, men det var ännu inte undertecknat vid granskningens slutskede i skiftet november/december 2021.

---

[16] Se Mål och budget 2017, LS 2016 – 0257
[17] Revisionsrapport 8/2019, RK 2019 - 0064
[18] Budget 2020 för Region Stockholm, RS 2019 - 0829
[19] Se bland annat Revisionsrapport 8/2019, RK 2019 - 0064

I dokumentet förtydligas flera av de ovan beskrivna otydligheterna mellan parterna inom fastighetsområdet. Bland annat framkommer det att det i regionstyrelsens uppdrag att leda och samordna strategiska fastighetsfrågor ingår följande;

- Framtagande av och förvaltning av en strategisk fastighetsägarplan inkl. strategier för regionens långsiktiga fastighetsinnehav.
- Framtagande och förvaltande av policy och riktlinjer för markanvisningar
- Ansvar för försäljning av marknadsfastigheter där värdet beräknas överstiga 100 mnkr eller när de är av principiell beskaffenhet och berör flera verksamheter inom Region Stockholms ansvarsområde. Med ansvar avses följande enligt avtalet:
    - Vara ordförande i styrgrupper
    - Förankra och besluta om försäljningsstrategier
    - Besluta om prioriteringsordning och eventuell paketering av försäljningar
    - Beställa genomförande av försäljning av Locum via uppdragsavtal

Vidare framkommer det att FSN bland annat ansvarar för operativa fastighetsstrategiska frågor och för utveckling av fastighetsbeståndet. Själva genomförandet av beslutade försäljningar är, enligt dokumentet/avtalet till övervägande del ett operativt arbete som utförs av Locum; ”Regionstyrelsen har genom regionledningskontoret därmed en beställarorganisation som via avtal ger uppdrag till Locum att utföra det operativa arbetet”. Framtagande av styrande dokument och ramverk svarar dock regionledningskontoret för enligt dokumentet/avtalet.

I budget 2019 gav fullmäktige regionstyrelsen i uppdrag att ta fram en långsiktig plan för mark- och fastighetsägande. Av regionstyrelsens delårsrapport 2019[20] framgick att styrelsen inte hade påbörjat uppdraget, då styrelsen inte längre ansåg sig vara ansvarig för uppdraget. Styrelsen skulle, enligt delårsrapporten, säkerställa att det tilldelas FSN. Av genomförda intervjuer under hösten 2021 framgår dock att regionstyrelsen åter anser sig vara ansvarig för uppdraget och enligt företrädare för regionledningskontoret pågår arbetet med att ta fram den långsiktiga mark- och fastighetsägarplanen. Enligt uppgift kommer planen bland annat att innehålla stora delar/merparten av skrivningarna kring de styrande principerna från budget 2017.

I revisionens granskning 2019 av strategisk planering och samordning av vårdfastigheter konstaterade revisionen att Locum tagit fram en policy för markanvisningar, men att den inte var politiskt beslutad. Mot den bakgrunden rekommenderade revisionen att ett ärende gällande markanvisningspolicy borde beredas för beslut i fullmäktige. Enligt regionledningskontoret pågår nu ett sådant arbete. Om markanvisningspolicyn kommer att bli en del av den långsiktiga mark- och fastighetsägarplanen framgår dock inte.

[20] RS 2019 - 0237

3.3 Revisionens bedömning

Styrande principer har, som revisionen tidigare pekat på, formellt saknats inom fastighetsområdet, även om principerna från Mål och budget 2017 samt Handboken i praktiken tillämpats. Revisionen ser därför positivt på att regionstyrelsen har påbörjat fullmäktiges uppdrag att ta fram en långsiktig mark- och fastighetsägarplan för regionen med delar av de styrande principer som ingick i budget 2017. För att de styrande principerna ska få fullt genomslag har revisionen tidigare rekommenderat att dessa, likväl som markanvisningspolicyn bör beslutas av fullmäktige. Detta bör även gälla den mark- och fastighetsägarplan som regionstyrelsen nu arbetar fram.

Det pågående arbetet med dokumentet/avtalet mellan regiondirektören och Locums VD gällande *Förtydligande av regionfullmäktiges beslut avseende fastighetsuppdrag* mellan regionstyrelsen, FSN och Locum bedöms enligt revisionen vara ett viktigt led i arbetet med att förtydliga ansvar och roller gällande regionens vårdfastigheter. Revisionen anser att de bärande och preciserade delarna från dokumentet/avtalet även bör framgå i respektive reglemente och ägardirektiv för de berörda verksamheterna så att ansvar och rollfördelning mellan berörda parter tydligt framgår.

Revisionen bedömer att det i reglementet för FSN behöver förtydligas om beloppsgränsen på 100 mnkr även gäller fastighetsförsäljningar där den berörda fastigheten ingår som en del i en bolagstransaktion. Om så är fallet behöver reglementet förtydligas kring värde om beloppsgränsen på 100 mnkr i en sådan situation ska avse priset på aktierna, eller det överenskomna fastighetsvärdet.

4 Fastighetsförsäljningar på affärsmässig grund

4.1 Offentligrättsliga utgångspunkter vid överlåtelse av regionägd egendom

En region har inom ramen för det kommunala självstyret i princip frihet att besluta och göra vad den vill, under förutsättning att regionen håller sig inom den så kallade kommunala kompetensen samt följer de lagregler och principer som begränsar kompetensen.

När det gäller överlåtelse av regionägd fast egendom, har regioner med stöd i det kommunala självstyret stor frihet att i sin verksamhet köpa och sälja fast egendom, men ska vid överlåtelse av fast egendom bland annat beakta KL:s regler om individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare och EU:s statsstödsregler.

Som framgått ovan i avsnitt 2.4, föreskrivs det i 2 kap. 8 § KL *att individuellt inriktat stöd* till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Synnerliga skäl ska tolkas restriktivt. Att sälja en fastighet till ett icke marknadsmässigt pris är inte ett synnerligt skäl och därför i regel inte förenligt med 2 kap. 8 § 2 st. KL.

I KL finns också ett krav på god ekonomisk hushållning. I detta ligger bland annat att den kommunala förmögenheten inte får äventyras genom riskfyllda ekonomiska

transaktioner och placeringar, och att medlen ska hanteras så att garantier föreligger för att kommunen ska kunna fullgöra sina författningsstadgade skyldigheter.

Med *statsstöd* avses stöd från stat, kommun eller region till en verksamhet som typiskt sett bedrivs på en marknad. Syftet med reglerna om statligt stöd är att säkerställa att konkurrensförhållandena inom EU inte snedvrids genom att medlemsstaterna genom sina offentliga organ ekonomiskt gynnar ett visst företag eller viss produktion. Åtgärder som kan betraktas som statsstöd är exempelvis skattelättnader, borgensåtaganden utan marknadsmässig borgensavgift, lån på icke affärsmässiga villkor, överlåtelse av statligt, kommunalt eller landstingsägt bolag eller offentligt ägd mark till underpris, köp av varor och tjänster till överpris, m.m. Det handlar således om olika former av värdeöverföringar från offentlig aktör till annan. Om en kommun eller region lämnat stöd i strid mot reglerna om statsstöd måste mottagaren återbetala det belopp som anses utgöra statsstöd plus ränta.

Sammantaget innebär ovanstående att regioner måste agera sakligt, opartiskt och även se till att åtgärder som vidtas inte utgör ett förbjudet individuellt inriktat stöd. I samband med överlåtelser av fast egendom ska som huvudregel en region säkerställa att fastigheter inte överlåts till underpris i jämförelse med marknadsvärdet.

4.2 Handbokens koppling till affärsmässighet och följsamhet till gällande regelverk

Som framgått ovan i avsnitt 3.1 finns det inom Region Stockholm inget samlat styrdokument med styrande principer inom fastighetsområdet. Principer som fastställdes i samband med beslut om Mål och budget 2017 har fortsatt tillämpats. I Handboken (såsom definierad ovan i avsnitt 3.1) hänvisas det till dessa principer. Utgångspunkten i det följande är om principerna från Mål och budget 2017 samt Handboken gemensamt skapar förutsättningar för att fastighetsförsäljningar sker på affärsmässig grund, med tillräcklig intern kontroll och i enlighet med gällande regelverk.

I Handboken finns bestämmelser för hur Locums försäljningar av vårdfastigheter ska gå till, bl.a. vad gäller:

- Försäljningsuppdraget och dess förutsättningar.
- Klargörande av roller och ansvar.
- Hur frågeställningar ska hanteras och styras.
- Riktlinjer för beslutsprocess, upphandling, riskhantering, ekonomistyrning och dokumentation.

4.2.1 Ansvarsfördelning

I Handboken framgår att det är enheten Transaktion och exploatering (T&E) inom Locum som ansvarar för att samordna arbetet med samtliga övergripande strategiska fastighetsfrågor i Region Stockholm (exklusive trafikfastigheter). Efter det att nuvarande version av handboken skrevs har enheten bytt namn till Fastighetsutveckling. Ansvarsområdet omfattar en rad olika strategiska fastighetsfrågor, som köp och försäljning av fastigheter samt exploateringsprojekt. Enheten ansvarar också för planfrågor och frågor kopplat till nyttjanderätter och servitut.

Vid försäljning av större eller komplexa objekt, ska det enligt Handboken inrättas en styrgrupp för att säkerställa intern kontroll, det vill säga att projektet levererar i enlighet med fattade politiska beslut, fastställda mål och krav. Styrgruppen ska ge råd och stöd till projektledaren och ska hålla sig informerad om projektet och omvärlden för att säkerställa en bra framdrift.

Inom respektive försäljningsprojekt utses, enligt Handboken, en person som ansvarar för förhandlingarna med den potentiella köparen. Enligt Locum är skrivningen i handboken missvisande i detta avseende. Förhandlingspersonen är egentligen en grupp av personer inklusive en jurist. Det som sker är egentligen ingen förhandling utan en anbudsutvärdering. Anbudet utvärderas av en grupp bestående av flera personer från regionen. Vilka som deltar beror på storleken på försäljningen. Är det en försäljning över 100 mnkr kommer regionledningskontoret vara representerad i gruppen. Enligt uppgift från Locum har en revidering av handboken planerats in innan revisionen presenterade innevarande granskning, men den är ännu inte påbörjad.

Anbudsutvärderingen bedrivs tillsammans med en ramavtalsupphandlad transaktionskonsult. Transaktionskonsultens uppdrag liknar uppdraget för en fastighetsmäklare. Konsulten har bland annat till uppgift att marknadsföra försäljningsobjektet antingen brett med publik annonsering eller via transaktionskonsultens kontaktnät, branschforum eller liknande kanaler, men även delta i anbudsutvärderingen. Vid större försäljningsobjekt, överstigande 100 mnkr, ska en jurist delta under hela processen enligt handboken. Medarbetare från T&E projektleder och är behjälpliga under försäljningen. Vid mindre försäljningsobjekt kvalitetsgranskar juristen köpeavtal. Innan försäljningen slutförs ska en säkerhetskontroll utföras av köparen och dess ekonomi.

När köpeavtalet färdigförhandlats, krävs ett politiskt beslut innan försäljningen kan slutföras I Handboken (avsnitt 8.5) hänvisas det till reglementet för regionstyrelsen och övriga nämnder, se avsnitt 3.2 ovan. Beslut om köp och försäljning av fastigheter och fattas därför av antingen FSN, upp till 100 mnkr eller regionfullmäktige, över 100 mnkr.

I Handboken finns också en redogörelse för vissa legala förutsättningar enligt KL och EU:s statsstödsregler. I huvudsak motsvarar redogörelsen vad som presenterats ovan i avsnitt 4.1. I anslutning till redogörelsen för relevant lagstiftning, framgår att huvudregeln vid försäljning av kommunal egendom, lös eller fast, samt ideella rättigheter generellt är att det ska ske till marknadspris, samt att Region Stockholm eller kommunen har en skyldighet att agera så att högsta pris uppnås.

I samma avsnitt som redogörelsen för KL och EU:s statsstödsregler, finns också en redogörelse för vissa allmänna principer kopplade till fastighetsförsäljningar under rubriken ”Överlåtelse genom villkorslöst anbudsförfarande”. Där framgår följande: ”Försäljning av fast egendom/mark skall ske genom ett *vederbörligen offentliggjort och villkorslöst anbudsförfarande* eller genom att försäljningen föregås av en *oberoende expertvärdering*.”

Enligt Handboken är ett anbud ”vederbörligen offentliggjort” när det upprepade gånger under en rimligt lång period tillkännagivits i inhemsk press, fastighetstidningar eller andra lämpliga publikationer och via fastighetsmäklare som vänder sig till ett brett urval av tänkbara köpare, så att alla tänkbara köpare kan nås för kännedom. Ett erbjudande betraktas som villkorslöst när alla köpare, oberoende av om de driver en rörelse eller inte och vad för slags rörelse det i så fall är, generellt är oförhindrade att förvärva en fastighet och att använda den för sina egna syften. Som framkommer av kapitel 5 nedan ställer regionen i vissa försäljningar upp krav på att det fortsatt ska bedrivas vård ett antal år efter det att regionen sålt den aktuella fastigheten. Enligt ett meddelande från EU-kommissionen[21] ska inte restriktioner som är hänförliga till gällande detaljplaner påverka ett erbjudandes villkorslösa karaktär. Om det krävs enligt detaljplan att sjukvård ska bedrivas på en fastighet, är det dock möjligt för Region Stockholm att även i ett anbudsförfarande ställa sådant krav.

I Handboken finns också reglering kring situationer där fastighetsförsäljningar varken förgås av ett villkorslöst anbudsförfarande eller en oberoende expertvärdering. Då ska, enligt EU:s statsstödsregelverk, en anmälan till kommissionen göras, för att ge kommissionen en möjlighet att fastställa om statligt stöd förekommer och, om så är fallet, att göra en bedömning av dess förenlighet med den gemensamma marknaden.

4.2.2 Försäljningsprocessen

I Handboken finns det en beskrivning av hur försäljningsprocessen ska gå till. Nedan följer en sammanfattning:

- Startpunkten för försäljningsprocessen är regionfullmäktiges beslut om att inleda försäljning av en marknadsfastighet. Därefter följer tre aktiviteter som ska genomföras under vissa villkor:
    - Marknadsvärdering: I de fall det råder en osäkerhet kring rimligt värde på en fastighet kan en marknadsvärdering göras innan försäljning.
    - Försäljningsstrategi: En försäljningsstrategi tas fram för större eller mer komplexa försäljningar, ibland innan transaktionskonsult involveras, ibland i samspråk med transaktionskonsult. Försäljningsstrategin ska beskriva olika försäljningsalternativ för hur fastigheten bör avyttras för att uppnå ett optimalt affärsmässigt utbyte. Försäljningsstrategin utmynnar i en rekommendation som tas upp i projektets styrgrupp. Styrgruppen tar beslut om vägval inför försäljning och ger riktlinjer om fortsatt arbete. Vid enklare försäljningar bedöms marknaden kunna sätta rätt pris på objekt och den intressent som lagt det högsta budet blir köpare.
    - Projektplan: En projektplan tas fram för större eller komplexa försäljningar. Syftet med projektplanen är att beskriva arbets- och beslutsprocess, ekonomi, riskhantering, tidplan och organisation.

[21] Europeiska kommissionen, *Meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader*, 97/C 209/03, s. 2.

- Kontakt tas i god tid med Locums fastighetsförvaltning för att stämma av information om fastigheten, gå igenom hyresavtal och diskutera tillgängliga resurser. Förvaltaren tar fram de underlag om fastigheten som behövs inför försäljningen. Kontakt tas med Lantmäteriet för att verifiera att Region Stockholm har lagfart.
- Parallellt inleds en upphandling av transaktionskonsulter, vanligtvis genom så kallad förnyad konkurrensutsättning på befintligt ramavtal, se kapitel 6. Därefter marknadsförs försäljningsobjektet antingen brett med publik annonsering eller via transaktionskonsultens kontaktnät, branschforum eller liknande kanaler. Försäljningsobjektet ligger ute till försäljningen i ca två månader i syfte att alla tänkbara köpare ska få kännedom om försäljningen för att säkerställa bästa marknadspris.
- När tillräckligt många aktörer visat intresse tas indikativa bud in, det vill säga bud med visst förhandlingsutrymme beroende på vilken information som upptäcks i den fortsatta processen. De anbudsgivare som efter utvärdering väljs ut för att delta i den fortsatta processen undersöker sedan fastigheten närmare genom ett due diligence[22] förfarande.
- När due diligence avslutats, förhandlas försäljningens slutgiltiga villkor vilka fastställs i ett köpeavtal. Köpeavtalet ska alltid vara villkorat av godkännande i regionfullmäktige eller annat beslutande politiskt organ.
- Köparens främsta förpliktelse i ett överlåtelseavtal är att erlägga köpeskillingen. Det är därför viktigt att i ett tidigt skede utreda köparens ekonomiska styrka. Av Handboken framgår att sådan kontroll ska ske ”Innan försäljningen slutförs”.

Vid uppstarten av denna granskning meddelade Locum att en revidering av handboken är nära förestående.

4.3 Intern kontroll i försäljningsprocessen

Av 6 kap. 6 § KL följer att nämnderna inom sitt område ska tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Syftet med den interna kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel, såsom exempelvis korruption och andra oegentligheter. En god intern kontroll ska således bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att den bedrivs effektivt och säkert.

Med intern kontroll avses i administrativa sammanhang dels fördelning av ansvar och befogenheter, dels systematiskt ordnade interna kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner. Det är vidare nämnderna själva som får bestämma hur de konkret ska se till att de får den information de behöver för att kunna kontrollera verksamheten.

[22] En Due diligence är en förvärvsutredning där den presumtiva köparen under en period ges möjlighet att granska och besiktiga objektet

Inom Region Stockholm finns bl.a. följande styrdokument som avser intern kontroll:

- Integrerad ledning och styrning av Region Stockholm (RS 2020 - 0469, 2020 - 0740).
- Riktlinje intern kontroll (RS 2019 - 0866, 2019 - 0829).
- Uppförandekod för Region Stockholm (LS 2017 - 1198, RS 2019 - 0829).
- Riktlinjer för anti-korruption och representation (LS 2015 - 1342).
- I förekommande fall finns också planer för intern kontroll för nämnder och bolag, däribland Locum.

I Handboken hänvisas det till en policy för intern kontroll som antogs av fullmäktige 2013. Detta styrdokument har ersatts av riktlinje för intern kontroll (punkt två ovan). I Handboken hänvisas det också till en anti-korruptionspolicy samt riktlinjer för anti-korruption och representation som sedan 2019 är inarbetad i uppförandekoden för Region Stockholm (punkt tre ovan). Handboken är således inte uppdaterad med de nya dokumenten inom området. Av Handboken framgår det även att medarbetarna inom T&E har haft en särskild genomgång av Region Stockholms anti-korruptions-policy, på grund av funktionsområdets utsatta position.

4.4 Revisionens bedömning

Revisionen konstaterar att det inte finns några politisk beslutade styrdokument som säkerställer att fastighetsförsäljningar sker på affärsmässig grund, med tillräcklig intern kontroll och i enlighet med gällande regelverk. Revisionen anser dock att den tjänstemannabeslutade Handboken i huvudsak skapar förutsättningar för en tillräcklig intern kontroll och följsamhet till gällande lagstiftning (innefattande KL och EU:s statsstödsregler) samt att förutsättningar för att ett marknadsmässigt försäljningspris ska uppnås. De delar i handboken som rör nämndens ansvar för intern styrning och kontroll i försäljningsprocesserna bör dock fastställas av FSN. I det befintliga avtalet mellan FSN och Locum gällande bolagets genomförande av fastighetsverksamheten, bör det förtydligas att Locum har uppdraget att bedriva fastighetsförsäljningar i enlighet med dessa bestämmelser. De delar i handboken som berör följsamhet till gällande lagstiftning (exempelvis KL:s regler och EU:s statstödsregelverk) bör även ingå i styrdokumentet gällande mark- och fastighetsägarplanen som regionstyrelsen nu tar fram på uppdrag av fullmäktige.

Revisionen menar att följande områden bör förtydligas i samband med en revidering av handboken:

- Handboken bör kompletteras med förtydliganden kopplat till kravet på ”villkorslöst anbudsförfarande”. Eventuella krav som ställs inom ramen för anbudsförfaranden bör föregås av en utredning i förhållande till gällande rätt. Detta eftersom det vid Region Stockholms överlåtelser av fast egendom ibland ställs krav på att vård fortsatt ska bedrivas på fastigheten.
- Kravet på god ekonomisk hushållning i KL innebär bl.a. att risknivån i transaktioner ska hållas nere. Ett led i detta är att kontrollera sin motpart – dvs. köparen när det är fråga om fastighetsöverlåtelser. Handboken bör förtydligas med att kontroll av köparen bör göras tidigt i processen. Det bör ske

redan i samband med att inkomna bud utvärderas för att undvika att kostsamma förhandlingar förs med en aktör som i slutändan visar sig inte kunna erhålla erforderlig finansiering för förvärvet.
- Hänvisningar till gällande styrdokument bör uppdateras. För att säkerställa att styrdokumenten tillämpas bör också avsnittet om riskhantering i Handboken kompletteras med bestämmelser om att kontroller i förhållande till ovan nämnda styrdokument ska omfattas av sådan riskkontroll.

5 Genomgång av genomförda försäljningar

5.1 Försäljningen av fastigheten Beckomberga 1:1

Enligt Handboken startar försäljningsprocessen med regionfullmäktiges beslut om att inleda en försäljning av en marknadsfastighet. Försäljningsprocessen avseende Beckomberga 1:1 startade i samband med dåvarande landstingsfullmäktiges beslut 2018 att sälja fastigheten. Därefter ska vissa aktiviteter, som marknadsvärdering, försäljningsstrategi och projektplan, genomföras under vissa villkor. Exempelvis ska en projektplan tas fram för större och komplexa försäljningar. I det här fallet har en marknadsvärdering gjorts då tanken från första början var att sälja fastigheten genom en direktförsäljning.

Det har också upprättats en projektplan av Locum i syfte att ange försäljningsprojektets ramar, för att styra och säkerställa Locums krav och förväntningar. Projektplanen ska även svara upp mot lagar/förordningar och andra krav avseende mål, tid, ekonomi, kvalitet och miljö.[23] Projektplanen innehåller ingen sådan försäljningsstrategi som avses i Handboken, men i avsnitt 1.2 i projektplanen beskrivs vissa förutsättningar och krav på försäljningen, bl.a. att Bromma sjukhus ska säljas på den öppna marknaden och att vård ska bedrivas under en period av minst fem år från tillträdesdagen i samma omfattning volymmässigt som vid försäljningstillfället. Vidare nämns det i projektplanen att överlåtelsen ska föregås av antingen ett villkorslöst anbudsförfarande eller till ett pris som fastställs genom en eller flera oberoende värderingar för att säkerställa att fastigheten överlåts till marknadspris. Detta är i linje med Handboken som anger att Region Stockholms försäljningar av fast egendom ska präglas av affärsmässighet.

Vad nästa steg i försäljningsprocessen blir beror, enligt Handboken, på om försäljningen föregås av en oberoende expertvärdering (direktförsäljning) eller om försäljning sker genom ett vederbörligen offentliggjort och villkorslöst anbudsförfarande (ej direktförsäljning). Försäljningen av Beckomberga 1:1 följer tillvägagångssättet som enligt Handboken ska tillämpas då det inte är fråga om en direktförsäljning. En transaktionskonsult har upphandlats, fastigheten har marknadsförts på den öppna marknaden, indikativa bud har lämnats och en anbudsutvärdering har skett där högstbjudande erbjudits att gå vidare i försäljningsprocessen. Den högstbjudande

[23] LOC 2019 - 0536, 2019-09-30.

har fått inleda en due diligence process och försäljningens slutliga villkor har förhandlats och fastställts i ett köpeavtal mellan Region Stockholm och köparen.

Region Stockholm överlät den 1 juni 2020 fastigheten Stockholm Beckomberga 1:1 (Bromma sjukhus) till Vectura AB för 568 mnkr, med möjlighet för regionen att erhålla tilläggsköpeskilling i enlighet med villkoren i köpekontraktet. Om Stockholms stad beslutar att anta en ny eller ändra befintlig detaljplan, som medger ytterligare (i) användningsområde för fastigheten och/eller (ii) byggrätter (oavsett användningsområde) som överstiger den totala bruttoarean som gäller för fastigheten enligt gällande detaljplan ska köparen erlägga en tilläggsköpeskilling på 60 procent av det tillkommande marknadsvärdet.

I regionstyrelsens tjänsteutlåtande från den 24 februari 2020, under rubriken "Regionledningens förslag och motivering", samt i FSN:s tjänsteutlåtande från den 10 februari, under rubriken "Förvaltningens förslag och motivering", beskrivs hur försäljningsprocessen för Beckomberga 1:1 har gått till.[24] Fullmäktige uppdrog i budget 2018[25] åt dåvarande landstingsstyrelsen att på marknadsmässiga villkor sälja fastigheten Beckomberga 1:1. Ansvaret för uppdraget flyttades under 2019 från regionstyrelsen till FSN enligt verkställighetsbeslut av regiondirektören.[26] FSN har därefter genom avtal uppdragit åt Locum att genomföra försäljningen och bereda ärendet för beslut av regionfullmäktige. FSN beslutade den 20 februari 2020 att föreslå regionstyrelsen att föreslå regionfullmäktige att besluta om godkännande av försäljningen och försäljningsvillkoren avseende Beckomberga 1:1, samt att ge Locum i uppdrag att verkställa försäljningen.

Under sommaren 2019 inleddes en direktförhandling med den nuvarande vårdgivaren Stockholms Sjukhem som visat intresse att förvärva Beckomberga 1:1. Efter genomförandet av två oberoende värderingar valde dock Stockholms Sjukhem att avbryta förhandlingen i augusti 2019. Därefter anlitade FSN en transaktionskonsult efter sedvanlig konkurrensutsättning för att marknadsföra objektet på den öppna marknaden. Detta gjordes under senhösten 2019 via transaktionskonsultens kundregister och genom annonsering i externa kanaler. Efter att indikativa bud lämnats av åtta intressenter gick fem vidare för fortsatt dialog och visning av fastigheten. Samtliga fem anbudsgivare som gick vidare bedömdes vara seriösa aktörer inom fastighetsbranschen som lierat sig med beprövade vårdaktörer. Efter slutliga bud erbjöds den högstbjudande att gå in i en due diligence process (dvs. en förvärvsutredning för att under cirka tre veckor granska och besiktiga objektet). Det högsta budet låg i spannet mellan de två oberoende värderingar som togs fram i juli 2019.

Parallellt bedrevs slutförhandling mellan köparen och Region Stockholm vilket utmynnade i ett köpeavtal med bilagor. FSN har utformat köpeavtalet i samråd med HSN (se vidare avsnitt 6.1 nedan) med krav som ålägger köparen att fortsatt bedriva geriatrisk slutenvård i lokalerna i minst samma omfattning som den bedrivs vid tidpunkten för försäljningen. Vidare framgår av köpeavtalet att överlåtelsen var

[24] Tjänsteutlåtande 2020-02-24, RS 2020 - 0103; Tjänsteutlåtande 2020-02-10, FSN dnr 2020 - 0061.
[25] LS 2017 - 0452.
[26] RDR9043.

villkorad av att regionfullmäktige beslutade att godkänna försäljningen och att beslutet vunnit laga kraft. Den 24 mars 2020 beslutade regionfullmäktige att godkänna försäljningen och försäljningsvillkoren avseende Beckomberga 1:1, samt att uppdra åt Locum att verkställa försäljningen. Beslutet vann laga kraft den 30 april 2020.

En säkerhetskontroll av köparen och dess ekonomiska styrka ska enligt Handboken göras innan försäljningen slutförs. En säkerhetskontroll av köparens moderbolag Vectura Fastigheter AB har gjorts av Locums säkerhetschef innan försäljningen. Vid granskningen upptäcktes inte några anmärkningsvärda uppgifter som kunde äventyra affären eller påverka regionens varumärke.[27] Av prospektet[28] framgår att ett villkor för försäljningen var en proprieborgen från yttersta ägaren till köparen. Vectura Fastigheter AB har gått i borgen såsom för egen skuld för köparens åtaganden enligt köpeavtalet.

Handboken uppställer ett krav på att en jurist ska delta under processen vid större försäljningsobjekt (överstigande 100 mnkr). Locum, som haft i uppdrag att verkställa försäljningen, har anlitat en advokatbyrå för detta ändamål. Detta framgår av köpeavtalet som har undertecknats av köparen den 28 januari 2020. Den 24 mars 2020 fattade fullmäktige beslut om att godkänna försäljningen och försäljningsvillkoren avseende Beckomberga 1:1.[29] Beslutet vann laga kraft den 30 april 2020. Tillträde och erläggande av köpeskillingen har skett den 1 juni 2020 i enlighet med upprättad tillträdesagenda som har undertecknats av parterna. I det här fallet har det också varit aktuellt med en tilläggsköpeskilling som regleras i köpeavtalet.

5.2 Försäljningen av tomträtten Stockholm Provröret 16

Försäljningsprocessen inleddes 2016 genom att landstingsfullmäktige beslutade att omklassificera tomträtten Provröret 16 till marknadsfastighet. Enligt planeringen skulle tomträtten säljas 2017, men politiska beslut stoppade en försäljning tillfälligt. Informationsinsamling och uppdatering av den tidigare insamlade fastighetsinformationen pågick under hösten 2019 och vintern 2020. Under vintern 2020 marknadsfördes tomträtten via transaktionsrådgivarens marknadsföringskanaler, nätverk och kundregister samt genom annonsering i externa kanaler såsom dagspress.

I förvaltningsdirektörens tjänsteutlåtande från den 28 maj 2021, under rubriken "Förvaltningens förslag och motivering", beskrivs försäljningsprocessen för tomträtten Provröret 16.[30] Det framgår av överväganden i tjänsteutlåtandet att regionen, för att kunna erhålla marknadspris för tomträtten samt säkerställa efterlevnaden av bland annat EU:s statsstödsregler, behöver marknadsföra objektet brett på den öppna marknaden samt tillse att överlåtelsen föregås av ett villkorslöst anbudsförfarande. Revisionen noterar att det vid den här försäljningen inte har genomförts någon marknadsvärdering, eller tagits fram någon försäljningsstrategi eller projektplan.

[27] LOC 2020-0057, 2020-01-16.
[28] Prospekt "Project Alva".
[29] Protokoll 2020-03-24, RS 2020-0103, § 43.
[30] FSN dnr 2021 - 0277, LOC dnr 2019 - 0893.

Försäljningen har genomförts genom ett villkorslöst anbudsförfarande. En transaktionsrådgivare har upphandlats, tomträtten har marknadsförts på den öppna marknaden, indikativa bud har lämnats och därefter har en anbudsutvärdering gjorts där högstbjudande har fått gå vidare och göra en due diligence. Efter att budgivarna tagit del av försäljningsunderlaget erhölls först indikativa bud som sedan efter ytterligare information och visning bekräftades i reviderade bud. Försäljningen påverkades av pandemin, vilket bland annat innebar att visning av tomträtten inte var möjlig från och med våren 2020. Detta ledde i sin tur till att reviderade bud inkom först i december 2020. Botrygg Förvaltningsfastigheter AB lämnade det högsta reviderade budet och fick därmed inleda en fullständig fördjupad förvärvsutredning, due diligence, av tomträtten. Vid förvärvsutredningen identifierade köparen en differens i kostnaderna för media, framförallt el och fjärrvärme, jämfört med det initiala underlaget vilket föranledde en justering av priset till 70 mnkr.[31]

Under den senare delen av den fördjupade förvärvsutredningen inleddes slutförhandling mellan anbudsgivaren och Region Stockholm vilket utmynnade i ett köpeavtal med bilagor. Enligt Handboken ska köpeavtalet vara villkorat av godkännande av regionfullmäktige eller annat politiskt organ. Beslut om försäljning av fastigheter när fastighetens värde inte överstiger 100 mnkr fattas av FSN. Av köpeavtalet framgår att ett villkor för överlåtelsen är att FSN, genom beslut som senare vinner laga kraft, beslutar att godkänna försäljningen av tomträtten enligt köpeavtalet. Den 17 juni 2021 beslutade FSN att godkänna försäljningen och försäljningsvillkoren avseende tomträtten till Stockholm Provröret 16. FSN beslutade vidare att uppdra åt Locum att verkställa försäljningen vilket innefattade att underteckna köpeavtalet och köpebrevet.[32] Beslutsunderlaget bestod av förvaltningsdirektörens tjänsteutlåtande, Locums styrelsebeslut av den 17 juni 2021, köpeavtal med bilagor, inklusive köpebrev och kalkyl. Av köpeavtalet framgår att Locum låtit en jurist kvalitetsgranska köpeavtalet även om det inte är ett krav enligt Handboken för försäljningsobjekt under 100 mnkr.

Köparen ägs av Botrygg Gruppen AB som i sin tur ägs av Botrygg AB. Botrygg AB har gått i borgen såsom för egen skuld för köparens åtaganden enligt köpeavtalet. En säkerhetskontroll av koncernmodern Botrygg AB har gjorts av Locums ekonomidirektör samt stämts av med Internfinans AB inom Region Stockholm i januari 2021. När försäljningen började närma sig avtalssignering gjordes en ny kontroll i maj 2021 för att se att inga större förändringar skett i Botrygg AB sedan kontrollen i januari.

Region Stockholm överlät tomträtten till fastigheten Stockholm Provröret 16 (tidigare Örnsbergs behandlingshem) till Botrygg Förvaltningsfastigheter AB för en köpeskilling om 70 mnkr. Botrygg Förvaltningsfastigheter AB tillträdde tomträtten den 1 september 2021.

[31] Det indikativa budet uppgick till 72,5 mnkr.
[32] Protokoll 2021-06-17, FSN 2021 - 0038, § 89 FSN 2021 - 0277.

5.3 Försäljningen av tomträtten Ingulv 1

Försäljningsprocessen inleds 2016 genom att landstingsfullmäktige beslutade att omklassificera tomträtten Ingulv 1 till marknadsfastighet. Region Stockholm överlät den 1 september 2021 tomträtten till fastigheten Stockholm Ingulv 1 (Spånga Familjecentral) till Botrygg Förvaltningsfastigheter AB för en köpeskilling på 16,4 mnkr. Botrygg Förvaltningsfastigheter AB tillträdde tomträtten den 1 september 2021 och parterna var då enligt tillträdesagendan överens om att ett tidigare ingånget avtal mellan parterna, undertecknat den 26 maj 2021, skulle ersättas av ett senare ingånget avtal.

I förvaltningsdirektörens tjänsteutlåtande från den 28 maj 2021, under rubriken "förvaltningens förslag och motivering", beskrivs försäljningsprocessen för tomträtten Ingulv 1.[33] Även här framgår att aktuellt försäljningsobjekt behöver marknadsföras brett på den öppna marknaden, för att säkerställa att marknadspris erhålls och för att säkerställa efterlevnaden av bland annat EU:s statsstödsregler. Det framgår också att överlåtelsen ska föregås av ett villkorslöst anbudsförfarande

Försäljningen av tomträtten Ingulv 1 har skett parallellt med försäljningen av tomträtten Provröret 16 (se ovan) via samma transaktionsrådgivare, men som två separata försäljningar. Försäljningsprocesserna liknar därför i mångt och mycket varandra. Landstingsfullmäktige ändrade 2016 kategoritillhörighet för tomträtten Stockholm Ingulv 1 från strategisk till marknadsfastighet.[34] Försäljningen inleddes under hösten 2019 och har genomförts med en bred marknadsföring och genom ett villkorslöst anbudsförfarande. Under vintern 2020 marknadsförde transaktionsrådgivaren tomträtten via transaktionsrådgivarens marknadsföringskanaler, nätverk och kundregister samt genom annonsering i externa kanaler såsom dagspress. Det har inte heller vid denna försäljning genomförts någon marknadsvärdering, försäljningsstrategi eller projektplan.

Indikativa bud inkom i februari 2020. Försäljningsprocessen påverkades därefter på flera sätt av pandemin vilket bland annat ledde till att processen drog ut på tiden. Det var däremot möjligt att genomföra visningar och i månadsskiftet maj-juni inkom budgivare med reviderade bud. Den budgivare som inkom med det högsta budet fick inleda due diligence, fördjupad förvärvsutredning, av tomträtten. Den fördjupade undersökningen pågick under både hösten och vintern 2020 med bland annat ytterligare utredningar kring driftkostnader och mediaförbrukning. Slutligen klev budgivaren av processen på grund av problem med finansiering av köpet vilket medförde delvis en omstart av försäljningsprocessen. Botrygg AB hade lämnat det näst högsta reviderade budet och efter en utvärdering av den budnivån bjöds Botrygg möjligheten att genomföra en due diligence.

Under den senare delen av den fördjupade utredningen inleddes slutförhandling mellan anbudsgivaren och Region Stockholm vilket utmynnade i köpeavtalet med bilagor. Enligt Handboken ska köpeavtalet vara villkorat av godkännande av regionfullmäktige eller annat politiskt organ. Beslut om försäljning av fastigheter när fastighetens värde inte överstiger 100 mnkr fattas av FSN. Av köpeavtalet framgår att

[33] FSN dnr 2021 - 0276, LOC dnr 2019 - 0892.
[34] LS 2015 - 1382.

överlåtelsen är villkorad av att FSN fattar beslut, som senare vinner laga kraft, om att godkänna försäljningen. Den 17 juni 2021 beslutade FSN att godkänna försäljningen och försäljningsvillkoren avseende tomträtten till Stockholm Ingulv 1. FSN beslutade vidare att uppdra åt Locum att verkställa försäljningen vilket innefattade att underteckna köpeavtalet och köpebrevet.[35] Beslutsunderlaget bestod av förvaltningsdirektörens tjänsteutlåtande, Locums styrelsebeslut av den 17 juni 2021, köpeavtal med bilagor, inklusive köpebrev och kalkyl. Tillträde och erläggande av köpeskillingen har skett den 1 september 2020 i enlighet med upprättad tillträdesagenda som har undertecknats av parterna.

Botrygg AB, moderbolag till köparen, har även vid denna försäljning gått i borgen såsom för egen skuld för köparens åtaganden enligt köpeavtalet. En säkerhetskontroll av Botrygg AB har utförts på samma sätt som beskrivits ovan avseende Provröret 16.

Locum, som haft i uppdrag att verkställa försäljningen, har även i denna försäljning anlitat en advokatbyrå, även om det inte är ett krav enligt Handboken vid försäljningsobjekt under 100 mnkr.

5.4 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att de tre granskade försäljningarna har skett på affärsmässig grund samt i enlighet med gällande lagstiftning och statsstödsregler. Försäljningsprocessen följer tillvägagångssättet i Handboken, som revisionen enligt ovan har bedömt i huvudsak säkerställer att de lagkrav som gäller för regionens fastighetsförsäljningar efterlevs.

Av prospektet till försäljningen av Beckomberga 1:1 framgår det att vård ska bedrivas under en period om minst fem år från tillträdesdagen. Revisionen bedömer att sådana krav som ställs inom ramen för anbudsförfaranden bör föregås av en utredning i förhållande till gällande rätt för att säkerställa att kraven är förenliga med ett villkorslöst anbudsförfarande. Revisionen bedömer att tillvägagångssättet enligt Handboken i övrigt har tillämpats vid försäljningen av Beckomberga 1:1.

Vid försäljningarna av Provröret 16 och Ingulv 1 har det inte genomförts någon marknadsvärdering eller tagits fram någon försäljningsstrategi eller projektplan, vilket enligt Handboken endast behövs för större eller komplexa försäljningsobjekt. I Handboken bör det förtydligas vad som ska anses utgöra ett *större eller komplext försäljningsobjekt* så att diskussioner om det finns behov av försäljningsstrategi/projektplan inte uppstår i efterhand.

[35] Protokoll 2021-06-17, FSN 2021 - 0038, § 88 FSN 2021 - 0276.

6 Vårdens delaktighet i försäljningsprocessen

Revisionen har tidigare påtalat vikten av att dels HSN och dess förvaltning, dels regionens vårdgivare involveras mer direkt i de fastighetsstrategiska frågorna kopplat till regionens vårdfastigheter.

6.1 Vårdbeställarens delaktighet i försäljningsprocessen

Enligt reglementet för hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) ska nämnden ansvara för att hälso- och sjukvården utformas och anpassas till befolkningens behov på kort och lång sikt samt att produktionen av hälso- och sjukvård styrs och samordnas på ett effektivt sätt. Det finns ingenting i reglementet, eller i de styrande principerna från budget 2017 som direkt pekar ut nämndens delaktighet i beredning inför beslut i fastighetsstrategiska frågor inom vårdområdet, som exempelvis vid försäljningar av vårdfastigheter.

I dokumentet/avtalet kring *Förtydligande av Regionfullmäktiges beslut avseende fastighetsuppdrag* (se kapitel 3 ovan) framkommer det dock att det finns behov av regelbunden styrning och samordning inom fastighetsområdet eftersom flera av regionens verksamheter är berörda. Därför har det, enligt dokumentet/avtalet, tillsatts en övergripande styrgrupp under ledning av regionledningskontoret med kompetens på ledningsnivå även från Locum, hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF), samt serviceförvaltningen. Enligt uppgift från regionledningskontoret har styrgruppen varit verksam sedan i våras. Av genomförda intervjuer med hälso- och sjukvårdsförvaltningen framgår att man känner till styrgruppens existens, men att HSF inte involverats i dess arbete. Förutom detta så menar HSF att nämnden och förvaltningen har begränsad inblick i de långsiktiga fastighetsstrategiska frågorna om vårdens fastigheter.

HSN har inte varit involverade i samband med framtagande av beslutsunderlag inför fullmäktiges beslut om omklassificering av fastigheter till marknadsfastigheter. Enligt egen uppgift har HSF kopplats in i ett sent skede i samband med försäljningen av Bromma sjukhus. Inför den kommande försäljningen av Sabbatsbergs sjukhus har förvaltningen varit mera involverad än i försäljningen av Bromma sjukhus. Bland annat ingår HSF i en arbetsgrupp som ser över det övergripande vårdbehovet i närområdet. I övrigt har HSF enligt intervjuer i begränsad omfattning involverats i regionens, pågående, eller planerade försäljningar av vårdfastigheter. Förvaltningen kan då bli tillfrågade om vårdbehoven och hur vårdavtalen är konstruerade för vårdgivare som bedriver sin verksamhet i fastigheter som står i begrepp att säljas. Förvaltningen har även i vissa delar deltagit i Locums arbete med att revidera några fastighetsutvecklingsplaner. Flera av de intervjuade företrädarna för regionledningskontoret förstår de svårigheter som HSF upplever när det gäller hur fastighetsfrågorna kommer att påverka förutsättningarna för vårdens utveckling på sikt. För att skapa en framtida effektivitet i vårdproduktionen behöver regionen genom HSN och HSF, enligt regionledningskontoret utveckla flexibla strategier kring den framtida vården i befintliga och nya vårdlokaler. Vidare menar företrädare för regionledningskontoret att regionen är beroende av HSF:s kompetens i samband med fastighetsförsäljningarna, men att deras roll inom området inte är helt definierad ännu. HSF menar för egen del

att de behöver ges möjlighet till att ta ett större ansvar för fastighetsdelen i den långsiktiga strategiska vårdplaneringen.

I dokumentet/avtalet mellan regionledningskontoret och Locum gällande *Förtydligande av Regionfullmäktiges beslut avseende fastighetsuppdrag* framgår, förutom vad som återges ovan i kapitel 3, att *regionstyrelsen ansvarar för samordning av regionens vårdbehov etc. i samband med försäljningar, exploateringar och investeringar*. Hur regionstyrelsens samordning av regionens vårdbehov enligt preciseringen i dokumentet/avtalet skiljer sig från HSN:s ansvar enligt reglementet, som säger att nämnden ansvarar för att hälso- och sjukvården utformas och anpassas till befolkningens behov på kort och lång sikt samt att produktionen av hälso- och sjukvård styrs och samordnas på ett effektivt sätt framgår inte av dokumentet/avtalet.

6.2 Vårdgivarnas delaktighet i försäljningsprocessen

Regionens akutsjukhus berörs i huvudsak inte av regionens fastighetsförsäljningar då dessa inte är klassade som marknadsfastigheter och därmed inte planeras att säljas. Däremot påverkas Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) till viss del av de försäljningar som genomförts och som planeras då delar av deras verksamheter bedrivs i fastigheter som klassats som marknadsfastigheter. Av intervjuer framkommer att SLSO, precis som HSF, efterfrågar större möjlighet till delaktighet i försäljningsprocesserna. SLSO har fått lämna synpunkter på det underlag som regionledningskontoret tagit fram gällande försäljningen av Sabbatsberg sjukhus och har i vissa delar deltagit i Locums arbete med att revidera några fastighetsutvecklingsplaner. SLSO har däremot inte varit involverade/inbjudna i några övriga processer som handlar om planering av försäljningar av fastigheter som direkt, eller indirekt påverkar deras verksamheter.

6.3 Behovsanalyser inför kommande försäljningar

I samband med revisionens granskning av fastighetsstrategiska frågor inom vården 2019[36] bedömde revisionen att konsekvensanalyser bör genomföras både ur ett ekonomiskt- och ett verksamhetsmässigt perspektiv för de fastigheter som klassificerats som marknadsfastigheter och som därmed ska säljas på sikt. Bakgrunden var att granskningen visade att de fastigheter som klassificerats om till marknadsfastigheter och som tagits upp på säljlistan inte hade några dokumenterade analyser som legat till grund för dessa beslut, vilket enligt de styrande principerna från budget 2017 borde ha genomförts inför beslut om omklassificering till marknadsfastighet och inför beslut om försäljningar.

Årets granskning visar att det ännu inte genomförts några sådana konsekvensanalyser vare sig för de fastigheter som tidigare omklassificerats eller för de fastigheter som faktiskt sålts under de senaste åren. Det gället till exempel Bromma sjukhus och S:t Eriks sjukhus. Flertalet av de intervjuade menar dock att det borde genomföras sådana konsekvensanalyser, framför allt ur ett verksamhetsmässigt perspektiv, i syfte att avgöra om fastigheter fortsatt bör vara marknadsfastigheter i syfte att säljas på

[36] Revisionsrapport 8/2019, RK 2019 - 0064

sikt. De intervjuade menar att det dels är länge sedan fastigheterna klassificerades som marknadsfastigheter och att vårdproduktionen förändrat sedan dess, dels att pandemin inneburit nyvunna erfarenheter i vårdproduktionen som bör vägas in.

SLSO menar att det i dagsläget är berörda vårdverksamheter som kontaktas/informeras sist i samband om en förestående försäljning. Intervjuade menar att processen borde börja med att berörda verksamheter tillsammans med beställaren (HSF) har diskussioner om vilken vård som ska bedrivas och var, både lokalmässigt och utifrån ett regionalt geografiskt planeringsperspektiv. Först därefter bör man diskutera vilka vårdlokaler som kan och bör säljas.

6.4 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att HSN:s roll i de fastighetsstrategiska frågorna kopplat till vårdens fastigheter bör förtydligas. Detta gäller både i allmänna termer och specifikt kopplat till beredningar inför beslut om fastighetsförsäljningar. Detta kan lämpligen ske i dokumentet/avtalet *Förtydligande av Regionfullmäktiges beslut avseende fastighetsuppdrag*. Där framgår nu istället att regionstyrelsen ansvarar för samordning av regionens vårdbehov etc. i samband med försäljningar, exploateringar och investeringar. Denna skrivning bedömer revisonen inte överensstämmer med reglementena för HSN och regionstyrelsen där nämnden och inte styrelsen ansvar för samordning av regionens vårdbehov. I annat fall behöver reglementena ändras.

Vidare bedömer revisionen att berörda vårdgivare behöver involveras tidigare i pågående planeringar av fastighetsförsäljningar. Det är väsentligt att få med deras perspektiv i planeringsprocessen och för vårdgivarna är det viktigt att få insyn i hur en försäljning påverkar deras framtida verksamhet och planering.

Avslutningsvis bedömer revisionen, liksom i den tidigare fastighetsstrategiska granskningen från 2019, att det behöver genomföras konsekvensanalyser både ur ett ekonomiskt- och ett verksamhetsmässigt perspektiv för de fastigheter som klassificerats som marknadsfastigheter och som därmed ska säljas på sikt. Detta för att det inte har genomförts några dokumenterade analyser som grund för dessa beslut i enlighet med de styrande principerna från budget 2017.

7 Tidigare rekommendationer inom området

Revisonen har i tidigare granskningar lämnat ett antal rekommendationer inom det fastighetsstrategiska området dels till regionstyrelsen, dels till FSN. Rekommendationerna lämnades i rapporten *Strategisk planering och samordning av vårdfastigheter*[37] samt i revisionens årsrapport 2019 gällande FSN[38]. Mot bakgrund av den ansvarsfördelning inom området som regionstyrelsen, FSN och Locum är överens om och som bland annat uttrycks i avtalet mellan regiondirektören och Locums VD, kommer tre rekommendationer som tidigare ställts till FSN att överföras till regionstyrelsen. En rekommendation kommer att avslutas. I bilaga 1 redovisas de aktuella rekommendationerna.

[37] Revisionsrapport 8/2019, RK 2019 - 0064
[38] RK 2019 - 0048

Bilaga 1

Hantering av tidigare rekommendationer inom området

Rekommendationer från projektrapport 8/2019

- FSN bör se över och bereda förslag till reviderat förvaltningsavtal för godkännande i fullmäktige och tillsammans med regionstyrelsen säkerställa att innehållet i reglementet och i förvaltningsavtalet blir konsistenta och inte överlappande.

Revisionens kommentar: Förvaltningsavtalet är inte längre giltigt, rekommendationen tas bort.

- FSN bör bereda förslag på styrande principer inom fastighetsområdet för beslut i fullmäktige, antingen årligen som del i regionens budget eller i ett separat styrdokument.
- FSN bör bereda förslag på en markanvisningspolicy för beslut i fullmäktige, för att säkerställa att markanvisningar sker på affärsmässig grund.

Revisionens kommentar: Rekommendationerna förs över till regionstyrelsen och följs upp efter att regionstyrelsen beslutat om den långsiktiga planen för mark- och fastighetsägande som regionstyrelsen fick i uppdrag av fullmäktige att ta fram.

Rekommendation från revisionens årsrapport avseende FSN 2019

- Nämnden bör snarast verka för att anställningsförhållandet för förvaltningschefen för fastighetsverksamheten formaliseras så att denne är anställd av regionen.

I årsrapporten motiverades rekommendationen av att delegation av beslutsrätt enligt kommunallagen bara kan ske till en person som har en anställning inom den kommunala organisationen (regionen). En anställning som VD vid Locum är en anställning hos en annan juridisk person som är skild från regionen. Alla beslut som fattas av en person/funktion som saknar formell ställning som anställd eller förtroendevald, är ogiltiga eftersom en sådan delegation är en så kallad nullitet[39]. Formella fel i beslutfattandet kan få till följd att besluten formellt inte kan verkställas, inte kan vinna laga kraft eller inte kan anses som ett kommunalrättsligt beslut, vilket medför att beslutet därmed inte kan överklagas. Vid en rättslig prövning kan sådana beslut komma att upphävas för att de inte tillkommit i laga ordning.

[39] I juridisk mening kallas en rättshandling en nullitet, när den är utan verkan på grund av att någon nödvändig förutsättning saknats när den tillkom. I sådana fall får rättshandlingen inte den rättsverkan den annars skulle fått.

Från och med 2019 har förvaltningschefen fattat beslut på delegation inom en mängd olika områden. Därför bedömde revisionen att fattade delegationsbeslut riskerar att beaktas som ogiltiga. Vidare menade revisionen att nämnden, för att undvika att denna risk kvarstår, snarast borde verka för att det upprättas ett anställningsbevis för förvaltningschefen så att denne formellt är anställd av regionen och därmed ingår i regionens organisation.

Revisionens kommentar: Rekommendationen förs över till regionstyrelsen då det av reglementet för regionstyrelsen framgår i 3 § 6 att styrelsen ska anställa nämndernas förvaltningschefer och bestämma anställningsvillkor och därmed sammanhängande frågor, inkluderande upphörande av anställning.

Vad gör regionrevisorerna?

Regionrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av regionens nämnder och bolagsstyrelser. Revisionsuppdraget är det största inom kommunal verksamhet.

Att vara revisor är ett förtroendeuppdrag vars syfte är att med oberoende, saklighet och integritet främja, granska och bedöma verksamheten. Den övergripande uppgiften för revisorerna är att granska hur nämnder och styrelser tar sitt ansvar. De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och ytterst medborgarnas instrument för den demokratiska kontrollen. De har därmed en viktig funktion i den lokala självstyrelsen.

Ledamöter i nämnder och styrelser ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, anställda och uppdragstagare genomför verksamheten. I ansvaret ingår att genomföra en ändamålsenlig verksamhet utifrån fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och med en tillräcklig intern kontroll samt att upprätta rättvisande räkenskaper.

I årsrapporter för nämnder och styrelser sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhetsrevisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna presenteras på regionrevisorernas webbsida på www.sll.se. Det går även att prenumerera på regionrevisorernas nyhetsbrev Nytt från regionrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna.rev@sll.se.

Region Stockholm

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)
Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se
Hemsida: www.sll.se
Org.nr: 232100-0016