Trafikförvaltningen
Ledningsstaben
Juridik

Handläggare
Daniel Angermann
08-686 16 95
daniel.angermann@sll.se

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-04-27

Trafiknämnden
2020-05-26, punkt 9

Ärende
TN 2020-0247

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Yttrande över regionrevisorernas rapport 14/2019 ”Investeringsprocessen – förutsättning för styrning och samordning”

Ärendebeskrivning

Trafiknämnden har i remiss från regionrevisorerna den 24 februari 2020 beretts tillfälle att yttra sig över rapport 14/2019 ”Investeringsprocessen – förutsättningar för styrning och samordning”.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande den 27 april 2020

Rapport 14/2019 ”Investeringsprocessen – förutsättningar för styrning och samordning”, bilaga 1.

Förslag till beslut

Förvaltningschefen föreslår att trafiknämnden beslutar följande.

1. Nämnden avger yttrande enligt förslag.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Förslag till yttrande

Bakgrund

Regionfullmäktige beslutade i december 2018 om nya styrande principer för Region Stockholms investeringsverksamhet. I samband med beslutet upphävdes

den tidigare gällande investeringsstrategin samt det formella regelverket för beredning av investeringsärenden, benämnt ”ansvars- och beslutsordning”. Samtidigt gavs regionstyrelsen i uppdrag att utifrån de övergripande styrande principerna ta fram nya, mer detaljerade riktlinjer för investeringsverksamheten. I november 2019, dvs. knappt ett år efter upphävandet av tidigare ansvars- och beslutsordning, fastställde regionfullmäktige sådana riktlinjer (”Riktlinje för investeringar”, RS 2019 – 0867).

Regionrevisorerna har i föreliggande rapport granskat om den nya investeringsprocessen, dvs. de av fullmäktige fastställda styrande principerna samt riktlinjen för Region Stockholms investeringar, ger förutsättningar för en tydligare och mer transparant styrning och samordning av regionens investeringsverksamhet, jämfört med tidigare regelverk. Vad specifikt avser trafiknämndens verksamhetsområde har regionrevisorerna granskat nämndens beredning av sex investeringsärenden under ”mellanperioden” från upphävandet av tidigare ansvars- och beslutsordning i december 2018 fram till ikraftträdande av de nya riktlinjerna för Region Stockholms investeringar i november 2019.

Revisionens slutsatser

Regionrevisorerna bedömer sammanfattningsvis att trafiknämnden, när den i ett ”samlingsärende” avseende de sex investeringsärendena den 27 augusti 2019 (TN 2019-0022, TN 2015-0991, TN 2018-1381, TN 2018-0766, SL 2018-0133, TN 2016-0414) fattade beslut om utredning respektive inriktning samt i ett fall om genomförande, överskridit sina befogenheter. Regionrevisorerna anser härvid också, se bilaga 1 till detta tjänsteutlåtande, att regionledningskontoret brustit i sina anvisningar till trafikförvaltningen gällande beredningen av ärendena, vilket enligt revisionen lett till en felaktig hantering av investeringsärendena i strid med de styrande principerna som beslutades i samband med beslut om budget för år 2019. Regionrevisorerna anser därmed att regionstyrelsens uppsikt över regionens investeringsverksamhet under år 2019 inte varit tillräcklig och att regionfullmäktige i och med detta inte erhållit några beslutsunderlag för prioritering av vilka investeringar som ska genomföras inom ramen för regionens tillgängliga investeringsutrymme.

Trafikförvaltningen
Ledningsstaben
Juridik

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-04-27

Ärende

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Trafiknämndens bedömning

Det regelverk som trafiknämnden och trafikförvaltningen under större delen av år 2019 hade att förhålla sig till när tidigare investeringsprocess formellt hade upphävts var de s.k. styrande principerna för Region Stockholms investeringar som beslutades i samband med budget för år 2019.

Av de styrande principerna framgår att investeringar över 300 mnkr ska beslutas av fullmäktige. Med det avses att fullmäktige beslutar huruvida sådan investering genomförs eller inte.

Trafiknämnden är av uppfattningen att den, enligt de styrande principerna och enligt kommunallagen, hade rätt att fatta beslut av beredande art inför sådant beslut i fullmäktige. Trafiknämndens beslut av beredande art kan t.ex. vara att utreda en kommande investering eller att fatta beslut om inriktning.

Besluten i ”samlingsärendet”, med undantag för ett delgenomförandebeslut avseende livstidsförlängning av gröna linjens trafikstyrningssystem, har varit beslut av beredande art som enbart avsåg kostnaderna för den fas som respektive objekt befann sig i.

Att nämnden beslutar om att ett objekt utreds till en viss kostnad innebär inte med automatik att objektet genomförs. Genomförandebeslut med en total investeringsutgift överstigande 300 miljoner kronor kan inte fattas av nämnden utan ska hänskjutas till fullmäktige.

Besluten i ”samlingsärendet” var en konsekvens av att nämnden under våren 2019 fattade beslut i de ingående ärendena utifrån en tillämpning av den investeringsprocess som gällde under 2018, och att dessa tidigare beslut, efter expediering till regionledningskontoret, inte bereddes vidare med hänvisning till att ärendena skulle beredas enligt de regler som gällde under 2019.

Vad avser delgenomförandebeslutet för gröna linjen kan diskuteras om beslutet med en angiven investeringsutgift om 170 miljoner kronor (som varit en del i en större helhet, nämligen ett inriktningsbeslut avseende anpassning av trafikstyrningssystem med anledning av utbyggnaden av tunnelbanan och behovet av livtidsförlängningar (TN 2015-0991)) skulle ha beretts i ett sammanhang och underställts fullmäktige för beslut om genomförande. Det får emellertid också beaktas att stora investeringsobjekt innehåller delprojekt som befinner sig i olika faser, där vissa delprojekt är klara för beslut om genomförande medan andra delprojekt fortfarande är i utredningsfasen. I sådana fall är det i många fall inte möjligt att avvakta till dess att alla delprojekt är klara för ett enda genomförandebeslut. Med hänsyn till det kan ifrågasättas om den tidigare ”paketeringen” av beslutet, där avsikten varit att fullmäktige skulle besluta om en helhet i ett enda genomförandebeslut, var lämplig eller

inte. Det kan med andra ord diskuteras hur ett investeringsobjekt och dess ingående delprojekt ska paketeras för att undvika den uppkomna situationen.

Trafiknämnden önskar mot ovanstående bakgrund framhålla att delgenomförandebeslutet inte fattades för att frångå beredningskrav, utan enbart eftersom delprojektet avseende livstidsförlängningen av gröna linjens trafikstyrningssystem var klart för beslut om genomförande medan andra delprojekt i ovan angivet inriktningsbeslut inte var det.

Det är korrekt, såsom revisionen noterar, att summan av de officiella och de approximerade totalutgifterna för de i samlingsärendet ingående investeringsärendena, i det fall fullmäktige kommer att besluta att genomföra dessa, kommer att uppgå till närmare 18 miljarder kronor samt även att de enskilda investeringarna i så fall kommer att ha en, direkt angiven, eller approximativt uppskattad totalutgift på mer än 300 miljoner kronor. Att nämnden beslutat om att fatta utrednings- eller inriktningsbeslut i dessa ärenden, till den kostnad som hänför sig till respektive fas, är dock inte detsamma som att nämnden fattat beslut om genomförande av projekten. Sådant beslut är, i enlighet med de styrande principerna för Region Stockholm, förbehållet regionfullmäktige.

Nämnden anser således att beslut om utredning, inriktning och genomförande ska hållas isär. De av nämnden fattade utrednings- och inriktningsbesluten har enbart avsett de åtgärder och de kostnader som är hänförliga till utrednings- respektive inriktningsfasen.

Den investeringsprocess som gällde fram till och med december 2018 samt den nya åtgärdsval- och investeringsprocess som gäller från och med den 1 januari 2020 tydliggör vilket organ som ska fatta beredandebeslut inom regionen i de fall totalutgiften överstiger 300 miljoner. En sådan beslutsordning gällde, enligt nämndens mening, inte under 2019.

Nämnden finner mot ovanstående bakgrund att nämndens beslut i ovan angivna investeringsärenden fattats i överenstämmelse med de av fullmäktige beslutade styrande principerna för Region Stockholms investeringar och i enlighet med kommunallagen. Nämnden finner mot samma bakgrund att vare sig trafikförvaltningen eller regionledningskontoret kan anses ha brustit i ärendenas beredning.

Sara Catoni
Tf förvaltningschef

Daniel Angermann
Chefsjurist

REGIONREVISORERNA

RAPPORT NR 14/2019

Investeringsprocessen

Förutsättningar för styrning och samordning

Region Stockholm

Kort om rapporten

Väl fungerande styrdokument utgör en förutsättning för styrning och samordning av Region Stockholms investeringar. De styrande principerna har tillsammans med de nya riktlinjerna inom investeringsområdet inför 2020 skapat förutsättningar för en tydligare och mer transparent styrning och samordning av regionens investeringsverksamhet framöver. Samtidigt kvarstår områden att utveckla och förtydliga i flera delar i de styrande dokumenten. Till exempel behöver regionstyrelsen förtydliga hur avvikelser mot beslut ska hanteras och finansieras för att ha en tillräcklig kontroll av enskilda investeringar över tid. Vidare behöver reglementet för regionstyrelsen och övriga nämnder revideras så att det stämmer överens med gällande riktlinjer för investeringar. Under större delen av 2019 har det saknats ett tillräckligt heltäckande stöd för hur investeringsärenden ska beredas och hanteras inför beslut.

Regionrevisorerna

2020-02-20

Diarienummer
RK 2020 - 0025

Trafiknämnden

Projektrapport 14/2019
Investeringsprocessen - förutsättningar för styrning och samordning

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2020-02-20 att överlämna rapporten till trafiknämnden för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2020-06-01.

Revisorernas samlade bedömning är att de styrande principerna tillsammans med de nya riktlinjerna inom investeringsområdet inför 2020 skapat förutsättningar för en tydligare och mer transparent styrning och samordning av regionens investeringsverksamhet jämfört med tidigare. Revisionen menar samtidigt att det kvarstår områden att utveckla och förtydliga i flera delar i de styrande dokumenten. Under större delen av 2019 har det saknats ett tillräckligt heltäckande stöd för hur investeringsärenden ska beredas och hanteras inför beslut, vilket inneburit konsekvenser för trafiknämndens investeringsärenden. Frågan kommer att tas upp för bedömning i revisionens årsrapport för 2019.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Michael Stjernström
Vice ordförande

Kristina Brismark
Sekreterare

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

2020-02-20

Diarienummer
RK 2020 - 0025

Regionstyrelsen

Projektrapport 14/2019
Investeringsprocessen - förutsättningar för styrning och samordning

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade vid sitt möte 2020-02-20 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2020-06-01.

Revisorernas samlade bedömning är att de styrande principerna tillsammans med de nya riktlinjerna inom investeringsområdet inför 2020 skapat förutsättningar för en tydligare och mer transparent styrning och samordning av regionens investeringsverksamhet jämfört med tidigare. Revisionen menar samtidigt att det kvarstår områden att utveckla och förtydliga i flera delar i de styrande dokumenten.

Under större delen av 2019 har det dock saknats ett tillräckligt heltäckande stöd för hur investeringsärenden ska beredas och hanteras inför beslut, vilket fått konsekvenser på trafikområdet. Revisionen bedömer därför att regionstyrelsens uppsikt över regionens investeringsverksamhet inte har varit tillräcklig under 2019.

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

- regionstyrelsens reglemente överensstämmer med riktlinjerna för investeringar enligt vilka styrelsen har ansvar för att fatta inriktnings- och planeringsbeslut för investeringar över 300 mnkr, vilket inte framgår i reglementet,
- det i dels investeringsriktlinjerna, dels i reglementet för berörd verksamhet tydliggörs vilken nämnd/styrelse som ansvarar för de strategiska vårdinvesteringar som genomförs utifrån ett systemperspektiv,
- det i riktlinjerna för investeringar tydliggörs hur avvikelser mot fullmäktiges genomförandebeslut ska hanteras och finansieras för att ha en tillräcklig kontroll av enskilda investeringar över tid.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
Ordförande

Anette Carlstedt
Sekreterare

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

2020-02-20

Diarienummer
RK 2020 - 0025

Fastighets- och servicenämnden

Projektrapport 14/2019
Investeringsprocessen - förutsättningar för styrning och samordning

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2020-02-20 att överlämna rapporten till fastighets- och servicenämnden för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2020-06-01.

Revisorernas samlade bedömning är att de styrande principerna tillsammans med de nya riktlinjerna inom investeringsområdet inför 2020 skapat förutsättningar för en tydligare och mer transparent styrning och samordning av regionens investeringsverksamhet jämfört med tidigare. Revisionen menar samtidigt att det kvarstår områden att utveckla och förtydliga i flera delar i de styrande dokumenten.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Michael Stjernström
Vice ordförande

Kristina Brismark
Sekreterare

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

2020-02-20

Diarienummer
RK 2020 - 0025

Styrelsen
Locum AB

Projektrapport 14/2019
Investeringsprocessen - förutsättningar för styrning och samordning

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2020-02-20 att överlämna rapporten till styrelsen för Locum AB för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2020-06-01.

Revisorernas samlade bedömning är att de styrande principerna tillsammans med de nya riktlinjerna inom investeringsområdet inför 2020 skapat förutsättningar för en tydligare och mer transparent styrning och samordning av regionens investeringsverksamhet jämfört med tidigare. Revisionen menar samtidigt att det kvarstår områden att utveckla och förtydliga i flera delar i de styrande dokumenten.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Michael Stjernström
Vice ordförande

Kristina Brismark
Sekreterare

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 5

3 Ansvar och roller inom investeringsområdet 5
3.1 Ansvar och roller enligt gällande styrdokument 6
3.2 Vårdgivarnas inflytande på investeringsprocessen 8
3.3 Revisionens bedömning 8

4 Regionstyrelsens styrning och samordning 9
4.1 De styrande principerna och riktlinjernas innehåll 10
4.2 Region Stockholms investeringsråd 17
4.3 Revisionens bedömning 17

5 Investeringsärenden under 2019 19
5.1 Investeringsärenden i budget 2020 19
5.2 De investerande nämndernas hantering under 2019 20
5.3 Revisionens bedömning 22

1 Slutsatser och rekommendationer

Revisionen har i tidigare granskningar dels bedömt att styrningen av större investeringsprojekt varit svag, dels konstaterat otydligheter i ansvar och roller mellan berörda parter inom investeringsområdet. Den politiska organisationen har ändrats och styrdokumenten har inneburit ändrade förutsättningar inom området. Revisionen har därför granskat om Region Stockholms nya investeringsprocess ger tillräckliga förutsättningar för styrning och samordning av regionens investeringsverksamhet för att säkerställa en god ekonomisk hushållning på sikt. Revisionen samlade bedömning är att ramverket med de nya riktlinjerna för investeringar som beslutades i november 2019 skapat förutsättningar för en tydligare investeringsstyrning framöver. Revisionen bedömer samtidigt att det kvarstår områden att utveckla och förtydliga i flera delar i de styrande dokumenten.

Bland annat behöver reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder förtydligas när det gäller det ansvar som regionstyrelsen enligt riktlinjerna har att besluta om inriktnings- och planeringsbeslut för investeringar över 300 mnkr. Detta ansvar framgår inte i reglementet. Vidare behöver ansvaret för vårdinvesteringar utifrån ett systemperspektiv förtydligas. Hälso- och sjukvårdsnämndens roll och ansvar för investeringar framgår inte i det nya reglementet. Den tolkning som nu görs, nämligen att hälso- och sjukvårdsnämnden indirekt har ett sådant ansvar, bör framgå i både reglementet och riktlinjerna, så att det blir tydligt om nämnden ska ha ett ansvar att initiera och finansiera sådana investeringar och vilka belopp detta i så fall gäller.

Revisionen har sedan flera år tillbaka framfört behovet av en hanteringsordning för projekt som löper över flera år. Utifrån skrivningarna i de nya riktlinjerna menar revisionen att regionstyrelsen tar ett steg i den riktningen. Revisionen menar dock att det inte klargörs i tillräcklig grad hur, riktlinjernas skrivning om att finansieringen av förnyade genomförandebeslut i första hand ska ske genom omprioritering inom berörda nämnders och bolagsstyrelsers totala investeringsutrymme, i praktiken ska hanteras. Revisionen bedömer att det riskerar att försvåra styrning och kontroll av enskilda investeringsobjekt och därmed den samlade regionövergripande styrningen och samordningen. Regionstyrelsen bör därför förtydliga hur avvikelser ska hanteras och finansieras i praktiken utifrån de möjligheter berörda verksamheter faktiskt har att flytta budgetmedel mellan beslutade objekt med bibehållen kontroll av enskilda investeringar över tid utifrån fattade genomförandebeslut.

Vidare saknas skrivningar i de styrande principerna och i riktlinjerna om återrapportering till fullmäktige av investeringarnas status och prognostiserade framdrift. Revisionen bedömer att regionens riktlinjer för investeringar behöver kompletteras för att även säkerställa att de krav på återrapportering som normeringen på redovisningsområdet ställer från och med 2020 följs. Kraven innebär att investeringsbudgeten och redovisningen ska utformas så att det framtida utfallet på ett överskådligt sätt kan stämmas av mot fullmäktiges budget och andra för investeringsverksamheten relevanta fullmäktigebeslut. Vidare ska fleråriga pågående och under året avslutade investeringar kunna stämmas av mot beslutade eller beräknade totalutgifter.

Revisionen bedömer även att de nya riktlinjerna för investeringar behöver förtydligas inom flera delområden. Det gäller till exempel hur genomförande av och ställningstagande till resultaten av genomförda second opinions på tjänstemannanivå ska hanteras i investeringsprocessens beslutsstruktur. Det gäller också vilket innehåll och vilken kvalitet beslutsunderlag ska ha i hållbarhetsfrågor. Även modellen för prioriteringar behöver utvecklas och kompletteras.

När det gäller regionens investeringsråd så ser revisionen positivt på att det tillskapats en central funktion inom regionen som på ett samlat sätt kan hantera investeringsfrågor. Revisionen bedömer dock att det behövs en dokumenterad instruktion för investeringsrådet som tydliggör uppgifter, ansvar och mandat för hur hanteringen på tjänstemannanivå ska förhålla sig till de investerande nämndernas och styrelsernas ansvar att besluta om, styra och följa upp enskilda investeringsärenden.

Revisionen bedömer att regionledningskontorets beredning av fullmäktiges beslut att investeringsstrategin skulle upphöra att gälla inför 2019 skapat en situation där nämnder och styrelser under större delen av 2019 saknat ett tillräckligt heltäckande stöd för hur de ska bereda och hantera investeringsärenden inför beslut. En konsekvens är att ett antal investeringsärenden under 2019 hanterats på en felaktig beslutsnivå. Trafikförvaltningen har efter att sex investeringsärendena skickats till regionledningskontoret för vidare beredning inför beslut i fullmäktige, fått besked om att ärendena istället slutgiltigt ska beslutas i trafiknämnden. Trafiknämnden har därefter beslutat om ärenden över den beloppsgräns på 300 mnkr som enligt de styrande principerna är gränsen för när ett ärende är av principiell beskaffenhet och därmed ska beslutas av fullmäktige. Fullmäktige har i och med detta inte erhållit några beslutsunderlag för prioritering av vilka investeringar som ska genomföras inom ramen för regionens tillgängliga investeringsutrymme.

Revisionen bedömer sammantaget att de styrande principerna tillsammans med de nya riktlinjerna inom investeringsområdet inför 2020 skapat förutsättningar för en tydligare och mer transparent styrning och samordning av regionens investeringsverksamhet jämfört med tidigare. Regionstyrelsens uppsikt över regionens investeringsverksamhet under 2019 har dock inte varit tillräcklig.

Revisionens rekommendationer:

- Regionstyrelsen bör i reglementet för regionstyrelsen och övriga nämnder förtydliga
    - att regionstyrelsen har ansvar för att fatta inriktnings- och planeringsbeslut för investeringar över 300 mnkr
    - vilken nämnd/styrelse som ansvarar för de strategiska vårdinvesteringar som genomförs utifrån ett systemperspektiv.
- Regionstyrelsen bör i riktlinjerna för investeringar förtydliga hur avvikelser ska hanteras och finansieras med en tillräcklig kontroll av enskilda investeringar över tid utifrån fattade genomförandebeslut.
- Regionsledningskontoret bör ta fram en dokumenterad instruktion för regionens investeringsråd som tydliggör rådets uppgifter, ansvar och mandat.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Revisionen har i tidigare granskningar bedömt att styrningen av större investeringsprojekt varit svag och att risken för en framtida obalans i ekonomin successivt ökat i och med ökade investeringsvolymer i kombination med att kostnadsutvecklingstakten inte dämpats[1]. I januari 2017 beslutade dåvarande landstingsstyrelsen om ”Effektiv ledning, styrning och uppföljning inom Stockholms läns landsting”[2] Som en del i det beslutet ingick ett uppdrag till landstingsdirektören att genomföra en översyn av landstingets investeringsstrategi, för att förtydliga roller och ansvar inom området. Revisionen har i tidigare granskningar påtalat otydligheter i ansvar och roller mellan berörda parter inom investeringsområdet. Regionens nya organisation med bland annat den nya fastighets- och servicenämnden innebär risk för att roller och ansvar inom området blir än mer otydliga.

Tidigare granskning har visat att ett arbete med att se över och revidera investeringsstrategin i enlighet med landstingsstyrelsens beslut påbörjades under 2017. I fullmäktiges budget 2019, beslutad i december 2018, anges styrande principer för regionens investeringar på en mycket övergripande nivå. Samtidigt beslutades att den tidigare gällande investeringsstrategin skulle upphöra att gälla. I budget 2019 fick regionstyrelsen i uppdrag att utifrån de styrande principerna ta fram riktlinjer för investeringar. Beslut om riktlinjer togs i fullmäktige först i november 2019[3]. Berörda nämnder och styrelser har i avvaktan på kompletterande riktlinjer saknat tydliga och preciserade direktiv. Utan tydliga riktlinjer inom investeringsområdet finns risk att underlag inför beslut inte tas fram på ett likartat sätt och att ärenden inte hanteras på ett enhetligt och konsekvent sätt av berörda nämnder och styrelser. Risk finns också att ärenden fördröjts i avvaktan på beslut om vad som gäller.

Mot bakgrund av regionens framtida investeringsvolymer har revisionen fortsatt granskat regionstyrelsens övergripande styrning och samordning av investeringar. Granskningen har genomförts som ett projekt i syfte att bedöma om investeringsprocessen ger tillräckliga förutsättningar för styrning och samordning av regionens investeringsverksamhet för att säkerställa en god ekonomisk hushållning på sikt.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Säkerställer investeringsprocessen en tillräcklig styrning och samordning för en god ekonomisk hushållning på sikt?

---

[1] Se till exempel; revisionsrapport 13/2018 God ekonomisk hushållning - Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer, RK 2019 – 0013 och revisionsrapport 11/2017 Vård- och trafikinvesteringar - Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning, RK 2017 - 0059
[2] LS 2017 - 0180
[3] Riktlinje för investeringar, RS 2019 - 0867

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 investeringsområdet?
2. Hur styr regionstyrelsen investeringsprocessen för att säkerställa tillräckliga beslutsunderlag och en transparent hanteringsordning?
3. Hur hanteras investeringsärenden av berörda nämnder och styrelser i avvaktan på kompletterande riktlinjer?

2.3 Avgränsning

Regionstyrelsens ansvar för den övergripande styrningen, samordningen och uppsikten av regionens investeringar har ingått i granskningen. Dessutom har ansvarsprövningen av de nämnder som huvudsakligen genomför investeringar, trafiknämnden (TN), fastighets- och servicenämnden (FSN) samt regionens fastighetsbolag Locum AB ingått i granskningen. Även hälso- och sjukvårdsnämndens (HSN) ansvar inom området har berörts. Granskningen har inriktats mot styrning av regionens investeringar i fastigheter och anläggningar. Investeringar i utrustning, medicinteknik, informations- och kommunikationsteknik har inte ingått.

2.4 Bedömningsgrunder

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

Kommunallagen (2017:725)
Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet (11 kap 1 §). I förarbetena anges att ändamålet med regeln om god ekonomisk hushållning ska tolkas som att offentliga medel ska användas på ett effektivt och säkert sätt (proposition 1990/91:117).

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunen eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder och kommun-/landstingsägda aktiebolag (6 kap 1 §). Vidare ska styrelsen enligt särskilt bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige (6 kap 13.1 §).

Nämnderna ska bereda fullmäktiges ärenden och ansvara för att fullmäktiges beslut verkställs (6 kap/ 4 §).

Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder (LS 2018–0731)
Enligt reglemente för regionstyrelsen ska styrelsen leda arbetet med, och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av Region Stockholms hela verksamhet (§ 3.1). Vidare framgår att styrelsen ska leda och samordna Region Stockholms ekonomi-, verksamhets- och investeringsstyrning (§ 3.7.b).

Enligt reglemente för trafiknämnden beslutar nämnden om kollektivtrafikinvesteringar under 300 mnkr (§2.4).

Enligt reglementet för fastighets- och servicenämnden beslutar nämnden om hyresgästinitierade investeringar under 300 mnkr efter godkännande av hyresgäst (§2.5) och om fastighetsägarinitierade investeringar under 300 mnkr (§2.6).

2.5 Metod

Granskningen har genomförts i form av dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med berörda medarbetare från funktionsområdet styrning och ekonomi vid regionledningskontoret. Intervjuer har även genomförts med berörda medarbetare vid Locum, då bolaget på uppdrag sköter fastighets- och servicenämndens operativa ansvar inom området. Intervjuer har också genomförts med berörda företrädare vid trafikförvaltningen. Syftet med dessa intervjuer har varit att utröna hur regionstyrelsen säkerställer en tillräcklig styrning, samordning och uppsikt av trafiknämndens, samt fastighets- och servicenämndens investeringsverksamhet.

När det kommer till dokumentstudierna så har dessa bland annat syftat till att se om ansvar och roller mellan berörda organisationer inom investeringsområdet är tydliga.

Vidare har både intervjuerna och dokumentstudierna syftat till att utröna om regionens styrande dokument inom området säkerställer en god ekonomisk hushållning på sikt.

Granskningen har genomförts av Johan Blomberg (projektledare) och Christin Huring vid revisionskontoret.

3 Ansvar och roller inom investeringsområdet

Revisionen har i flera tidigare granskningar konstaterat att ansvars- och rollfördelningen inom investeringsområdet varit otydlig. Denna otydlighet har främst gällt investeringar i vårdens fastigheter och då mellan de berörda parterna landstingsstyrelsen (nuvarande regionstyrelsen), hälso- och sjukvårdsnämnden och regionens fastighetsförvaltare – Locum AB.

I och med bildandet av regionens nya politiska organisation från och med 2019 inrättades fastighets- och servicenämnden som till stora delar tagit över det övergripande ansvaret för vårdens fastigheter som tidigare låg på regionstyrelsen. Av reglementet framgår att regionstyrelsen fortsatt har ansvar för att leda och samordna Region Stockholms investeringsstyrning. Av de styrande principerna för investeringar i regionens budget 2019 och 2020 framgår att regionstyrelsen samordnar investeringsplaneringen inför fullmäktiges beslut om budget och att regionstyrelsen föreslår prioritering av investeringar inför beslut i fullmäktige.

Under hösten 2019 genomförde revisionen en granskning gällande strategisk planering och samordning av regionens vårdfastigheter[4]. I den granskningen berördes

[4] Revisionsrapport 8/2019 Strategisk planering och samordning av vårdfastigheter, RK 2019 - 0064

bland annat den nya ansvars- och rollfördelningen för de fastighetsstrategiska frågorna som uppkommit mellan fastighets- och servicenämnden och Locum. I den granskningen framkom bland annat att nämndens ansvar för investeringar enligt reglementet delvis överlappar bolagets ansvar för investeringsfrågor enligt dels det gällande förvaltningsavtalet från 1993 mellan Locum och Stockholms läns landsting, dels gällande ägardirektiv för bolaget.

3.1 Ansvar och roller enligt gällande styrdokument

Enligt reglementet för regionstyrelsen och övriga nämnder[5] beslutar berörda nämnder om investeringar under 300 mnkr. Av styrande principer för investeringar i budget 2019 som beslutades av fullmäktige i december 2018 framgår att samtliga investeringar över 300 mnkr ska beslutas av fullmäktige efter godkännande från den nämnd eller bolagsstyrelse som kommer att bära driftkostnadsansvaret när investeringen står färdig. Investeringar under 300 mnkr ska enligt dessa principer beslutas av berörd nämnd eller bolagsstyrelse.

Enligt reglementet beslutar fastighets- och servicenämnden om s.k. fastighetsägarinitierade investeringar under 300 mnkr samt, efter godkännande av berörd hyresgäst, även om hyresgästinitierade investeringar under 300 mnkr. Med fastighetsägarinitierade investeringar menas åtgärder för att behålla värde och funktionalitet i regionens vårdfastigheter, samt att efterleva lag- och myndighetskrav. Hyresgästinitierade investeringar genomförs på vårdgivarnas initiativ i syfte att göra befintliga vårdlokaler mer ändamålsenliga.

För de hyresgästinitierade investeringarna kommer de investeringsrelaterade kostnaderna efter slutförandet att belasta berörda vårdgivare i form av ökade hyror. För de fastighetsägarinitierade investeringarna är sambandet mellan investeringsrelaterade kostnader och ökad hyra inte lika direkt. När en sådan investering slutförs kan hyran komma att höjas först i samband med nästkommande generella hyresförhandling mellan Locum och berörd vårdgivare. Om hyran kommer att höjas beror på hur den faktiska avkastningen för fastighetsbeståndet förhåller sig till det av fullmäktige beslutade avkastningskravet på sex procent över tid. Systemet med hyresförhandlingar innebär att de styrande principerna inte kan tillämpas för fastighets- och servicenämndens beslut om fastighetsägarinitierade investeringar. De styrande principerna skulle dessutom kunna ge effekten att hyresgästerna får ett inflytande på åtgärder för att behålla värde och funktionalitet i regionens vårdfastigheter, samt att efterleva lag- och myndighetskrav.

En tredje investeringskategori utgörs av vårdinvesteringar som genomförs ur ett systemperspektiv i syfte att öka vårdutbudet, skapa förutsättningar för ett förändrat arbetssätt eller för att möjliggöra införande av nya tekniker och metoder. Av reglementet framkommer inte vilken funktion/organisation inom regionen som ska besluta om de vårdinvesteringar under 300 mnkr som genomförs utifrån ett systemperspektiv. Systeminitierade vårdinvesteringar över 300 mnkr beslutas av fullmäktige, men det framkommer inte av reglementet vilken funktion inom regionen som har till

[5] Reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder, LS 2018 - 0731

uppdrag att initiera dessa. När det gäller investeringar ur ett systemperspektiv framkommer det inte heller av reglementet eller av riktlinjerna hur de slutliga driftkostnaderna för dessa ska finansieras av berörda hyresgäster.

Fram till utgången av 2018 hade hälso- och sjukvårdsnämnden enligt det dåvarande reglementet ansvar för att delta i den övergripande planeringen av fastighetsinvesteringar inom hälso- och sjukvården samt att samråda med berörda enheter inom hälso- och sjukvården om förslag till specificerade investeringsobjekt. Från och med 2019 finns dock inte, vare sig i regionens nya reglemente eller i budget 2019, några skrivningar som reglerar nämndens ansvar inom fastighetsområdet. Hälso- och sjukvårdsnämnden och dess förvaltning, hälso- och sjukvårdsförvaltningen är dock fortsatt delaktiga i investeringsprocessen. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen och nämnden har tolkat att nämnden ändå fortfarande har ett ansvar inom området då nämnden utifrån sitt systemansvar i reglementet ansvarar för att hälso- och sjukvården utformas och anpassas till befolkningens behov.

Även flera intervjuade menar att hälso- och sjukvårdsnämnden fortsatt har en roll att utifrån regionens långsiktiga vårdplanering säkerställa behovet av en investering ur ett systemperspektiv. I det ansvaret skulle bland annat ingå att dels initiera investeringsförslag ur ett systemperspektiv, dels att säkerställa att hälso- och sjukvårdsnämnden kommer beställa och betala berörda vårdgivare för att bedriva vård i fastigheterna när de är färdigställda. Att hälso- och sjukvårdsnämnden skulle ha ett sådant långtgående finansieringsansvar för de framtida driftkostnaderna som de systeminitierade investeringarna medför framgår inte i reglementet och inte heller i regionens riktlinjer för investeringar.

De styrande principerna i budget 2019 beslutades i december 2018. Först i mitten av november 2019 har fullmäktige beslutat om riktlinjer för investeringar[6], vilket innebär att berörda verksamheter under nästan hela 2019 har saknat tydliga och preciserade direktiv inom investeringsområdet. I granskningen har det framkommit att nämndernas reglementen ska ses över och kommer att anpassas/revideras så att de stämmer överens med de i november 2019 beslutade riktlinjerna. De reviderade reglementena beräknas beslutas av fullmäktige under hösten i samband med beslut om budget 2021. Enligt uppgift kommer det dock inte i det ärendet ske någon revidering av hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente som förtydligar nämndens roll utifrån de nya investeringsriktlinjerna.

I riktlinjerna beskrivs tre beslutssteg i investeringsprocessen; inriktningsbeslut, planeringsbeslut och genomförandebeslut. Där framgår att regionfullmäktige beslutar i ärenden om investeringar över 300 mnkr i linje med reglementet. Vidare framgår i riktlinjerna att regionstyrelsen beslutar om inriktnings- och planeringsbeslut för investeringar över 300 mnkr. Att regionstyrelsen har detta beslutsmandat framgår dock inte av reglementet.

[6] Riktlinje för investeringar, RS 2019 - 0867

Regionstyrelsen har i december 2018 beslutat om instruktioner för regionstyrelsens utskott och beredningar[7]. För två av dessa, arbets- och personalutskottet, samt produktionsutskottet, innefattar dessa instruktioner bland annat beslut om utredningsbeslut för investeringar. I bägge fallen så hänvisar instruktionerna till att utskotten ska fatta beslut i enlighet med regionens investeringsstrategi. För produktionsutskottet handlar det, enligt instruktionen, om utredningsbeslut för regionens hälso- och sjukvårdsproducerande nämnder och för arbets- och personalutskottet handlar det om utredningsbeslut för de investeringar som inte ankommer på produktionsutskottet. Beslutet om att uppdra till berörda utskott att besluta i enlighet investeringsstrategin togs dock en vecka efter att fullmäktige, efter regionstyrelsens beredning av ärendet, beslutade att investeringsstrategin skulle upphöra att gälla med omedelbar verkan.

3.2 Vårdgivarnas inflytande på investeringsprocessen

I granskningen av den strategiska fastighetsplaneringen hösten 2019[8] berördes bland annat vårdgivarnas delaktighet i investeringsprocessen. Av granskningen framkom bland annat att vårdgivarna har fått en tydligare roll i beredningsprocessen inför beslut om investeringar i budget från och med 2019, men ett antal problem lyftes. Bland annat att processens tidplan i samband med budgetberedningen varit snäv och att vårdgivarna inte varit delaktiga i det slutliga framtagandet av beslutsunderlagen.

Som nämns ovan framgår det av principerna i budget 2019 att det yttersta ansvaret och beslutet för en investering åvilar den nämnd/bolag som kommer att ha driftkostnadsansvaret när investeringen står klar. Vårdgivarna menar att en komplicerande faktor när den egna styrelsen/nämnden ska besluta om investeringsärenden är att hyran som anges från Locum nästan alltid är preliminär, vilket innebär risk för att vårdgivaren får en högre hyra om bygget fördyras. Utifrån den granskningen bedömde revisionen bland annat att det saknas förutsättningar för nämnder och bolag att ta driftkostnadsansvaret när investeringen är klar eftersom investeringsutgifternas slutliga storlek i regel är osäker vid tillfället för godkännande. På den kommersiella fastighetsmarknaden är det inte ovanligt att byggherren och hyresgästen kommer överens om en framtida hyra när byggprojektet inleds. För att hantera byggherrens risk för fördyringar under projekttiden innehåller den överenskomna hyran istället ett riskpåslag. I innevarande granskning har det framkommit att även Locum har erbjudit vårdgivare/hyresgäster den möjligheten sedan fler år tillbaka. Ingen av berörda vårdgivare inom Region Stockholm har dock valt detta alternativ, utan i stället valt att avvakta en hyressättning baserat på de faktiska investeringsutgifterna.

3.3 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att reglemente för regionstyrelsen och nämnder behöver förtydligas vad gäller ansvar för vårdinvesteringar som genomförs utifrån ett systemper-

[7] Instruktion för regionstyrelsens utskott och beredningar, LS 2018 - 1166
[8] Revisionsrapport 8/2019 Strategisk planering och samordning av vårdfastigheter, RK 2019 - 0064

spektiv. Den tolkning som görs att hälso- och sjukvårdsnämnden har detta ansvar behöver framgå i styrande dokument så att det blir tydligt om nämnden ska ha ett ansvar att initiera och finansiera sådana investeringar och vilka belopp detta i så fall gäller.

Revisionen bedömer vidare att reglementet för regionstyrelsen inte överensstämmer med regionens nya riktlinjer för investeringar där det framgår att regionstyrelsen har ansvar för att fatta inriktnings- och planeringsbeslut för investeringar över 300 mnkr. Om regionstyrelsen ska ha detta ansvar behöver det framgå även i reglementet

Revisionen bedömer att de styrande principerna i budget 2020 behöver förtydligas när det gäller de fastighetsägarinitierade investeringarna. Revisionen konstaterar att dessa inte kan hanteras enligt kravet på att de verksamheter som kommer att bära driftkostnadsansvaret när investeringen står färdig ska godkänna investeringen. Systemet för hyreshöjning har dels ingen direkt koppling till en enskild investering, dels är det inte rimligt att hyresgästen ska kunna stoppa genomförandet av underhållsåtgärder i syfte att bibehålla fastigheternas värde och funktionalitet för att de inte är beredda att ta kostnaderna i form av eventuella framtida hyresökningar.

Regionstyrelsens instruktioner till arbets- och personalutskottet, samt produktionsutskottet gällande investeringsfrågor innebär att båda utskotten har fått uppdrag kopplade till den tidigare investeringsstrategin som beslutades upphöra i december 2018. Uppdatering behöver genomföras vad gäller hänvisning till gällande beslutsdokument inom investeringsområdet.

4 Regionstyrelsens styrning och samordning

Revisionen har i de senaste årens granskningar haft flera synpunkter på brister i dåvarande landstingsstyrelsens styrning, samordning och uppföljning av investeringsärenden. Det har bland annat rört beredning av investeringsärenden inför beslut i fullmäktige, där revisionen bland annat pekat på att investeringarnas syfte och önskade effektmål, liksom ekonomiska kalkylunderlag behövt förtydligas. Revisionen har även haft synpunkter på landstingsstyrelsens uppföljning och återrapportering till fullmäktige av statusen i pågående investeringar. Revisionen har tidigare även framfört kritik mot en bristande transparens i prioriteringen mellan olika investeringsobjekt.

Det har i slutet på 2019 inte fattats några större/mer omfattande genomförandebeslut i fullmäktige i investeringsärenden som kunnat granskas utifrån de nya riktlinjerna från november 2019. Mot den bakgrunden har revisionen granskat de styrande principerna och de nya investeringsriktlinjerna i syfte att se om dessa styrande dokument ger regionstyrelsen bättre förutsättningar att säkerställa en tydligare styrning och samordning inom investeringsområdet jämfört med tidigare styrdokument inom området.

4.1 De styrande principerna och riktlinjernas innehåll

Av granskningen framkommer att företrädare för regionens två investeringstunga verksamheter, trafikförvaltningen och Locum varit delaktiga i processen att ta fram de nya riktlinjerna. Trots detta har bägge organisationerna synpunkter på de slutligen beslutade riktlinjerna. De riktlinjer som arbetades fram av regionledningskontoret tillsammans med trafikförvaltningen och Locum var bland annat mer omfattande än de riktlinjer som slutligen beslutades.

Enligt trafikförvaltningen fanns det flera delar i det gemensamt framtagna arbetsmaterialet som saknas, delar som enligt uppgift skulle ge en bättre investeringsstyrning. Som exempel nämns principer/skrivningar om portföljstyrning, det vill säga paketering och styrning av flera olika, men samverkande investeringsobjekt inom samma investeringsområde.

Locum menar att arbetet med riktlinjerna från början utgick mycket från trafikens behov, men att regionledningskontoret till vissa delar har varit lyhörd för bolagets synpunkter kring hur byggbranschen fungerar. Riktlinjerna som slutligen beslutats är mer anpassad till de behov som Locum har jämfört med de ursprungliga förslagen, men företrädare för bolaget menar att de framfört ett behov av ytterligare utveckling, exempelvis avseende skrivningarna gällande åtgärdsvalsprocessen (se 4.1.1 nedan).

Såväl trafikförvaltningen som Locum saknar tillämpningsanvisningar för de delar av riktlinjerna som de inte anser är tillräckligt beskrivande och uttömmande.

4.1.1 Åtgärdsvalsprocessen

I regionens riktlinjer för investeringar ges en beskrivning av en åtgärdsvalsprocess. Det är en ny företeelse i riktlinjerna jämfört med den tidigare investeringsstrategin, men en metod som har använts under flera år av bland annat Trafikverket. En åtgärdsvalsprocess är en problemlösningsmetodik i form av en inledande studie som syftar till att belysa vilka typer av åtgärder som är möjliga att vidta för att lösa ett definierat problem eller behov.

Av regionens riktlinjer för investeringar framgår att i åtgärdsvalsprocessen ska den berörda nämnden eller bolaget identifiera, analysera och utvärdera olika lösningar som bedöms kunna säkerställa de behov och effektmål som identifierats i behovsanalysen. Val av åtgärder ska baseras på effektiva lösningar och ska utgå ifrån en hållbar ekonomisk utveckling. Åtgärdsvalsfasen görs enligt riktlinjerna i fyra steg enligt nedan:

1. Tänk om, dvs överväg åtgärder så att investeringar undviks.
2. Optimera, dvs genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av befintliga fastigheter och anläggningar
3. Bygg om/gör om, dvs genomför förbättringsåtgärder
4. Bygg nytt/gör nytt, dvs nyinvesteringar och/eller större ombyggnader om behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen.

Enligt riktlinjerna syftar åtgärdsvalsstudierna till att lösa problem/behov på ett kostnadseffektivt sätt bland annat genom att välja andra typer av lösningar än investeringar där så är möjligt och ekonomiskt försvarbart. I de fall ersättnings- och/eller nyinvesteringar framstår som den bästa lösningen på det uppställda behovet är tanken att berörda verksamheter ska förhålla sig till och följa investeringsriktlinjernas investeringsprocess.

Riktlinjernas krav på att åtgärdsvalsprocessen ska tillämpas och genomföras innan det fattas beslut om investeringar är ett tillvägagångssätt som förordas av både trafikförvaltningen och Locum. Trafiken menar att det är en process som de har tillämpat sedan tidigare och Locum menar att åtgärdsval är ett naturligt inslag för bolaget, med reservation för att bolaget inte rår över de två första stegen i processen.

4.1.2 Syfte och mål med föreslagna investeringar

Revisionen har tidigare pekat på att det bör finnas tydliga och uppföljningsbara mål avseende kvalitet/omfattning och tid för alla investeringsobjekt som föreläggs fullmäktige för beslut. Detta för att det ska vara möjligt för fullmäktige att genomföra en tydlig och transparent ansvarsutkrävning av berörda nämnder och styrelser i samband med att respektive investeringsprojekt slutförts.

Av de nya riktlinjerna framgår att som en del i åtgärdsvalsstudien ska det tas fram kvantifierbara effektmål som man vill uppnå med åtgärden/investeringen. Genomförda åtgärder och investeringar ska, enligt riktlinjerna, leda till realiserbara effektmål.

Den sista delen i investeringsprocessen består, enligt riktlinjerna, av en uppföljning/utvärdering av åtgärdens/investeringens effektrealisering. Under den fasen i investeringsprocessen ska den nämnd/bolag som ålagts att följa upp realiseringen av genomförda åtgärder och investeringar mäta och utvärdera om beslutade effektmål och hållbarhetsambitioner uppnåtts. Utvärderingen ska bygga på indikatorer och mätetal som beräknats och fastställts redan i åtgärdsvalsfasen. Uppföljning och mätning ska ske inom beslutade tidsramar. Fasen ska avslutas genom ett sammanställt effektbokslut som ska redovisa huruvida effekter har uppnåtts.

4.1.3 Ekonomiska beslutsunderlag

I tidigare granskningar har revisionen påtalat att föreslagna investeringars framtida ekonomiska konsekvenser behöver framgå i underlagen inför beslut i fullmäktige. Det gäller såväl investeringarnas framtida kapitalkostnader som de eventuella förändringar i framtida drift- och verksamhetskostnader som de föreslagna investeringarna beräknas generera. Kravet på sådana underlag lyfts nu fram i de styrande principerna.

I de styrande principerna för investeringar i budget 2019 framkommer att för en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling i Region Stockholm måste det vara tydligt för nämnder och bolag vilka driftskostnadskonsekvenser olika alternativ har inför ett investeringsbeslut. Vidare framgår att när beslut fattas om att genomföra en investering ska samtliga totalkostnadskonsekvenser ha analyserats och beaktats. Ett ärende

ska alltid innehålla en totalkostnadskalkyl, där investeringsutgift och samtliga effekter på framtida driftkostnader samt eventuella intäkter framgår. Dessutom ska en investering vid beredning betraktas i sin helhet, investeringar som hör ihop ska beredas i ett sammanhang.

Av riktlinjerna framgår att redan i åtgärdsvalsfasen ska de totalekonomiska konsekvenserna bedömas utifrån samtliga utgifter och kostnader samt ekonomiska och verksamhetsmässiga följdeffekter. Förslag till finansieringslösningar ska inkluderas likväl som en tydlig beskrivning av finansieringen av framtida drift- och kapitalkostnader (avskrivningar och räntekostnader). De totalekonomiska konsekvenserna ska alltid vägas samman med gjorda prioriteringar, antaganden avseende genomförbarhet och identifierade risker. Till detta ska driftskostnader som uppkommer i verksamheten före och under investeringarnas genomförande tas med. Framtida verksamhetsmässiga följdeffekter ska beräknas och ingå, så att resultatet av valda investeringar kan redovisas.

Revisionen har tidigare konstaterat att vare sig trafikförvaltningen eller Locum har ansett att de standardiserade kalkylmodeller som förväntas ingå som del i beslutsunderlagen inför investeringsbeslut har varit tillräckliga för att spegla den komplexitet och dynamik som respektive verksamhets investeringsärenden har. Med hänvisning till de styrande principernas skrivning om att den nämnd eller bolagsstyrelse som slutligen kommer att bära investeringens framtida kostnader alltid ska godkänna den samma menar Locum att det är otydligt bland vårdgivarna vilka kalkylunderlag som faktiskt efterfrågas. Av de styrande principerna framgår att det ska tas fram ett beslutsärende som ska innehålla en totalkostnadskalkyl, där samtliga effekter på framtida driftkostnader och eventuella intäkter framgår. Här menar Locum att det behöver tydliggöras vilka underlag som respektive vårdgivare ska ta fram för beslut i sina respektive nämnder och bolagsstyrelser. I innevarande granskning har det framkommit att regionledningskontoret har påbörjat en översyn av de standardiserade kalkylmodellerna i syfte att öka detaljeringsgraden i dessa.

Av riktlinjerna för investeringar framgår det att för alla föreslagna investeringar på över 500 mnkr bör det genomföras second opinions, det vill säga fördjupade granskningar i syfte att säkerställa att investeringarna styr mot fastställda mål och genomförs konsekvent och effektivt. Enligt uppgift är det, förutom de investerande nämnderna/styrelserna, det regionövergripande investeringsrådet (se avsnitt 4.2 nedan) som kan initiera genomförandet av en second opinion. Både trafikförvaltningen och Locum ställer sig frågande till hur detta ska gå till i praktiken och om resultatet av genomförandet ska ses som rådgivande för den investerande verksamheten, eller om de medför krav på förändrad inriktning eller liknande. Detta behöver förtydligas enligt trafikförvaltningen och Locum.

4.1.4 Riskhantering

Mot bakgrund av att flera stora trafik- och vårdstrategiska investeringar både har försenats och fördyrats har revisionen haft synpunkter på att tidigare underlag inför investeringsbeslut inte har tagit höjd för sådana risker.

Av de nya riktlinjerna framkommer att ansvarig nämnd eller bolag bär ansvar för att det ekonomiska beslutsunderlaget är korrekt. Det framgår även att de ska ha tagit höjd för risker, så att nämnden eller bolaget undviker oförutsedda kostnader, som annars kommer att belasta deras driftbudget. Vidare framgår det av riktlinjerna att som del i beslutsunderlaget inför de tre beslutsnivåerna gällande investeringar, inriktnings-, planerings- och genomförandebeslut ska det alltid ingå en riskanalys och riskbedömning. Dock saknas det, enligt Locum, tydlighet kring vad riskbedömningarna faktiskt ska omfatta och om det endast gäller det kommande skedet i investeringsprocessen eller investeringsprojektet i sin helhet.

Under rubriken *Intern styrning och kontroll* i riktlinjerna framgår att risker kontinuerligt ska identifieras, bedömas och förebyggas. Riskbedömning ska vara proaktiv och innehålla åtgärder för att föregripa risker. Projektdirektiv ska upprättas för att säkerställa att investeringsprojekten genomförs effektivt och ändamålsenligt enligt regelverk och beslut. Intern styrning och kontroll ska ske i enlighet med Region Stockholms anvisningar och styrande dokument, vilket bland annat innebär att Riktlinje för intern kontroll, beslutad av regionstyrelsen i oktober 2019[9], ska vara vägledande för det riskarbete som genomförs.

4.1.5 Prioriteringsmodell

Den tidigare gällande investeringsstrategin innehöll en modell för prioritering mellan olika föreslagna/önskvärda investeringsobjekt. Revisionen har tidigare påtalat att modellen behöver säkerställa att processen för prioriteringar och konsekvensanalyser av föreslagna investeringar är transparent och tydlig inför beslut i fullmäktige.

I de styrande principerna för investeringar i budget 2019 står det att investerande nämnder och bolag har ett stort ansvar för Region Stockholms långsiktiga ekonomi. Nämnder och styrelser behöver prioritera så att endast nödvändiga investeringar genomförs och att dessa dessutom genomförs så effektivt som möjligt och med en rimlig standard. Vid överinvesteringar riskerar regionens långsiktiga ekonomi att urholkas. Investerande nämnder och bolag ska säkerställa att de investeringar som planeras är förenliga med fullmäktiges vision och mål, i paritet med de behov som finns och utgå från regionens långsiktiga ekonomiska ramar och förutsättningar. Vidare framgår att regionstyrelsen samordnar investeringsplaneringen inför fullmäktiges beslut om budget. Regionstyrelsen föreslår prioritering av investeringar inför beslut i fullmäktige utifrån fullmäktiges mål, en balans i nyinvestering och att vårda det Region Stockholm redan äger samt en långsiktigt hållbar ekonomi.

I riktlinjerna för investeringar står det att investeringar måste prioriteras, både inom och mellan nämnder och bolag, så att regionens investeringsplan ryms inom regionfullmäktiges beslutade investeringsutrymme och med beaktande av långsiktigt hållbar ekonomi i Region Stockholm. Detta ska enligt de styrande principerna hanteras av regionstyrelsen.

[9] RS 2019 - 0866

För att uppnå en enhetlighet i prioritering av investeringar inom ramen för det tillgängliga investeringsutrymmet har regionledningskontoret tagit fram en prioriteringsmodell innehållande ett antal uppställda kriterier och frågeställningar[10]. Prioriteringsmodellen tillämpades för första gången under hösten 2019 i samband med beredning av budget 2020. Respektive nämnd och bolag ska vikta kriterierna utifrån verksamhetens karaktär, regelverk och beslutade mål. Vidare framgår det av riktlinjerna att prioriteringarna alltid ska innehålla en bedömning av vilka konsekvenser som uppstår om investeringen inte genomförs.

Enligt riktlinjerna ska nämndernas och bolagens investeringsprioriteringar resultera i förslag till investeringsplaner. Prioritering mellan olika nämnder och bolags investeringsönskemål görs, enligt riktlinjerna, av fullmäktige efter beredning och förslag från regionstyrelsen.

Utifrån genomförda intervjuer med företrädare för trafikförvaltningen och Locum framgår att båda verksamheterna anser att den nya prioriteringsmodellen är bättre anpassad till verksamheterna även om den fortfarande bedöms vara lite för trubbig för att hantera till exempel ersättningsinvesteringar som syftar till att bibehålla fastigheternas och anläggningarnas värde och funktionalitet. Även om ersättningsinvesteringarna ges en hög prioritet i prioriteringsprocessen medför prioriteringsmodellens konstruktion att de hamnar långt ner i prioriteringsordningen jämfört med nyinvesteringar enligt Locum.

4.1.6 Uppföljning, avvikelsehantering och återrapportering till fullmäktige

Ett område inom investeringsstyrningen där revisionen sedan många år återkommande framfört kritik är uppföljning och återrapportering till fullmäktige av avvikelser mot fattade genomförandebeslut gällande budget, tid, och omfattning/kvalitet. Ett exempel på bristfällig styrning och uppföljning som revisionen tidigare kritiserat i en granskning 2017[11], är behandlingsbyggnaden vid Danderyds sjukhus där utgifterna blev 524 mnkr högre än genomförandebeslutet. Kritiken gällde att den tidigare fastighets- och investeringsberedningen under landstingsstyrelsen från och med inledningen av 2015, fått information om att den nya behandlingsbyggnaden befarades gå med kraftiga underskott. Trots den vetskapen förde landstingsstyrelsen inte informationen från beredningen vidare till landstingsfullmäktige förrän i maj 2017, dvs. två år efter att överdraget blev känt. Revisionen bedömde då att landstingsstyrelsen inte fullföljt sin uppsiktsplikt gällande den granskade vårdinvesteringen.

Revisionen har även återkommande framfört att landstingsstyrelsen i uppföljningen av investeringar främst haft fokus på ett kortsiktigt ett-årigt budgetperspektiv. Investeringarnas prognostiserade totala utgifter över hela genomförandeperioden, som kan vara flera år, har inte framgått för de enskilda investeringarna. Under 2018 för-

[10] Prioriteringsmodellens kriterier utgörs av; Måluppfyllelse, Lag- och myndighetskrav, Tidsprioritet – hälsa och säkerhet, tidsprioritet – samband, Rationaliseringar.
[11] Revisionsrapport 11/2017 Vård- och trafikinvesteringar - Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning

ändrades uppföljningen och återrapporteringen till fullmäktige mot ett mer långsiktigt perspektiv. Dock återrapporterades inte statusen på alla de av fullmäktige beslutade investeringarna i landstingsstyrelsens delårs- och årsrapport.

I de nya riktlinjerna behandlas uppföljning och avvikelsehantering. Där framkommer att under en investerings genomförandefas ska ekonomi- och projektstyrning ske aktivt och förebyggande med löpande uppföljning och rapportering av prognoser, risker och avvikelser. Riktlinjerna har även ett separat kapitel som rör hantering av avvikelser från fattade investeringsbeslut. Där framgår ett antal situationer när avvikelser ska lyftas för godkännande innan de verkställs. Det gäller avvikelser i omfattning, tid, beslutad budget-/investeringsram, beskriven effektivisering och/eller angiven driftkostnad som investeringen förväntas medföra.

Revisionen har vid flera tidigare tillfällen för landstingsstyrelsen påtalat behovet av att ta fram och implementera en hanteringsordning för fördröjningar och tidigareläggningar av beslutade investeringar som löper över flera år med överföringar mellan åren. De nya riktlinjerna har skrivningar som i grunden medger en sådan hantering.

Av de nya riktlinjerna framkommer att ett förnyat genomförandebeslut ska fattas när investeringen förändras väsentligt mot fattat genomförandebeslut i omfattning, tid eller belopp. Gränsen för nytt beslut i nämnd/styrelse går vid en avvikelse upp till 15 procent om beloppet understiger 300 mnkr. Vid avvikelse på 15 procent eller mer och för avvikelser som överstiger 300 mnkr ska nytt genomförandebeslut tas i fullmäktige. Finansiering av förnyat genomförandebeslut ska enligt riktlinjerna i första hand ske genom omprioritering inom nämnds eller bolags totala investeringsutrymme. I andra hand ska förnyat beslut om finansiering begäras av fullmäktige inom budgetprocessen. Hur den samlade regionövergripande styrningen och samordningen ska ske av alla de investeringar som antingen överskrider eller underskrider ursprungliga investeringsbeslut där medel från investeringar som beräknas gå med överskott förutsätts användas till investeringar med underskott framgår dock inte av riktlinjerna. Representanter från trafikförvaltningen och Locum pekar på behovet av förtydligande tillämpningsanvisningar när det gäller hur avvikelser praktiskt ska hanteras utifrån skrivningarna i riktlinjerna.

Riktlinjerna saknar även skrivningar om hur, när eller i vilken omfattning som status och prognostiserad framdrift ska återrapporteras till fullmäktige för de investeringar som fullmäktige beslutat om. Enligt lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning[12] som gäller från och med 2020 ska investeringsredovisningen dock innehålla en samlad redovisning av kommunens eller regionens investeringsverksamhet. Enligt rådet för kommunal redovisning[13] betyder det att investeringsredovisningen ska utformas så att utfallet på ett överskådligt sätt kan stämmas av mot fullmäktiges budget och andra för investeringsverksamheten relevanta fullmäktigebeslut. Vidare framgår det av rekommendationen att fleråriga pågående och under året

[12] Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning 10 kap. 2 §
[13] Rekommendation R 14 – Drift- och investeringsredovisning

avslutade investeringar ska kunna stämmas av mot beslutade eller beräknade totalutgifter.

I regionledningskontorets anvisningar för nämnder och bolags verksamhetsberättelser 2019 (tidigare benämnt årsrapport) framgår hur deras återapportering ska ske. I samband med tertial-, delårs- och årsrapportering ska för enskilda investeringsobjekt med en total budget över 100 mnkr följande särredovisas:

- väsentliga händelser för innevarande rapporteringsperiod för investeringsobjektet
- innevarande års investeringsutfall, prognos och budget för investeringsobjektet
- total prognos och total budget för hela investeringsobjektet

Vidare framkommer det att de viktigaste orsakerna till eventuella avvikelser, för innevarande år och totalt för hela investeringsobjektet, samt konsekvenser och risker, ska kommenteras utifrån ekonomi, tidplan och omfattning. Regionstyrelsen får därmed en ekonomisk statusuppdatering för alla investeringar över 100 mnkr för 2019, men det finns inga skrivningar om vilka av dessa som kommer återrapporteras till fullmäktige.

4.1.7 Hållbarhet

Revisionen har i tidigare granskning rekommenderat[14] regionledningskontoret att förtydliga hur investeringarnas miljöpåverkan ska beskrivas i beslutsunderlagen inför genomförandebeslut. I de nya riktlinjerna för investeringar framgår det att hållbarhetsperspektivet ska beaktas i beslutsfattandet och genomsyra hela Region Stockholms arbete och verksamheter. Hållbarhetsarbetet ska genomföras i enlighet med gällande lagstiftning och Region Stockholms anvisningar och styrande dokument. Riktlinjerna anger vidare vad de tre beslutsnivåerna för investeringar ska innehålla för typ av underlag. Inriktningsbeslut ska innehålla en så kallad hållbarhetsbedömning. Planeringsbeslut ska innehålla en så kallad hållbarhetsanalys och genomförandebeslut ska innehålla en så kallad hållbarhetsplan.

Under hösten 2019 genomförde revisionen en granskning av hur regionen arbetar för att begränsa miljö- och klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt[15]. I den rapporten kunde revisionen konstatera att hållbarhetsfunktionen inom regionledningskontoret arbetar med att ta fram en ny blankett för miljöbedömning, men att det under hösten inte var tidsbestämt när denna ska beslutas. Utifrån den granskningen bedömde revisionen att det var positivt att de nya riktlinjerna för investeringar nu tydligt efterfrågar miljö- och hållbarhetsbedömningar vid alla angivna beslutsnivåer gällande investeringar. Revisionen betonade dock vikten av att regionstyrelsen specificerar vilka underlag och metoder som bedömningarna ska utgå ifrån i syfte att bedömningarna ska vara enhetliga.

[14] Landstingsrevisorernas årsrapport Landstingsstyrelsen 2015
[15] Revisionsrapport 7/2019; Hållbart byggande - Begränsning av miljö- och klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt, RK 2019 - 0001

I den innevarande granskningen har det dels framkommit från både Locum och trafikförvaltningen att det behövs förtydligande tillämpningsanvisningar inom hållbarhetsområdet anpassade till de verksamheternas särart gällande olika typer av investeringsärenden med helt olika miljö- och hållbarhetsaspekter.

4.2 Region Stockholms investeringsråd

I budget 2020 har regionstyrelsen fått följande två uppdrag som rör investeringsfrågor i regionen:

- I syfte att minska Region Stockholms kostnader för investeringar ges regionstyrelsen i uppdrag att i samråd med berörda nämnder och bolag genomföra en översyn av Region Stockholms investeringar. Översynen ska inkludera såväl planerade som redan beslutade investeringsobjekt. Utifrån översynen ska regionstyrelsen återkomma med förslag till fullmäktige om investeringar som bör avbrytas, ges ny inriktning eller omfattning.
- En särskild översyn av regionens investeringsverksamhet ska också genomföras 2020 för att säkerställa tydliga prioriteringar, långsiktigt lägre utgifter och effektivt genomförda investeringar.

Med utgångspunkt från dessa uppdrag har regiondirektören beslutat om att tillsätta ett regionövergripande investeringsråd på tjänstemannanivå för att omhänderta uppdragen. Rådet påbörjade sitt arbete i november 2019 och leds av regionens förhandlingsdirektör. I investeringsrådet ingår regionens ekonomidirektör, förvaltningschefen vid trafikförvaltningen, vd för Locum (tillika förvaltningschef för FSN), biträdande förvaltningsdirektören vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen, regionens produktionsdirektör som företräder vårdgivarna, regionens utvecklingsdirektör. Det finns i övrigt ingen beskrivning av rådets uppgifter, ansvar och mandat, dvs. om det är ett rådgivande organ för den investerande nämnden/styrelsen eller för regionstyrelsen.

Uppdraget kring översynen av regionens investeringar ska, enligt uppgift, genomföras så att återrapportering till regiondirektören kan ske i april för att därefter rapporteras till regionstyrelsen för vidare beredning inom ramen för budgetprocessen 2021. Det andra uppdraget ska dock hanteras löpande för återrapportering till regiondirektör och regionstyrelsen.

4.3 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att det ramverket med styrande principer för investeringar och de nya riktlinjerna för investeringar innebär en utveckling jämfört med den tidigare gällande investeringsstrategin. Förtydligandena har skett av syftet med investeringen, med dess mål, krav på ekonomiska beslutsunderlag samt krav på riskhantering och prioritering. Kraven på uppföljning och avvikelsehantering har utvecklats jämfört med tidigare. Även om revisionen ser förbättrade förutsättningar för styrningen inom investeringsområdet bedömer revisionen att det kvarstår områden att utveckla och förtydliga i flera delar.

Revisionen bedömer att regionstyrelsen behöver ta fram förtydligande tillämpningsanvisningar inom flera områden. Det gäller till exempel hur genomförande av och ställningstagande till resultaten av genomförda second opinions på tjänstemannanivå ska hanteras i investeringsprocessens beslutsstruktur, dvs. om de ska ses som rådgivande för den investerande nämnden/styrelsen, eller om det ska ligga till grund för regionstyrelsens beredning med förslag om förändrad inriktning eller liknande. Vidare behöver anvisningar tas fram rörande vilket innehåll och vilken kvalitet beslutsunderlag ska ha i hållbarhetsfrågor. Även modellen för prioriteringar behöver utvecklas och kompletteras, bland annat när det gäller hur ersättningsinvesteringar ska hanteras och hur modellens olika parametrar ska bedömas i syfte att skapa en enhetlig bedömning bland alla berörda verksamheter i Region Stockholm.

Revisionen har sedan flera år tillbaka framfört behovet av en hanteringsordning för projekt som löper över flera år. Utifrån skrivningarna i de nya riktlinjerna menar revisionen att regionstyrelsen har tagit ett steg i den riktningen. När det kommer till riktlinjernas skrivningar om hantering av avvikelser och om att finansieringen av förnyade genomförandebeslut ska ske genom omprioritering inom berörda nämnders och bolagsstyrelsers totala investeringsutrymme bedömer revisionen att det riskerar att försvåra styrning och kontroll av enskilda investeringsobjekt och därmed den samlade regionövergripande styrningen och samordningen. Regionstyrelsen bör därför tydliggöra hur avvikelser ska hanteras i praktiken utifrån vilka möjligheter berörda verksamheter faktiskt har att flytta budgetmedel, dels mellan beslutade objekt med bibehållen kontroll av enskilda investeringar över tid utifrån fattade genomförandebeslut.

Dessutom saknar revisionen skrivningar i de styrande principerna och i riktlinjerna kring återrapportering till fullmäktige av investeringarnas status och prognostiserade framdrift. Även om regionledningskontoret genom anvisningar för verksamhetsberättelse 2019 (årsrapporten) säkerställer tillgång till information om investeringarnas ekonomiska status så saknar revisionen generella skrivningar i riktlinjerna om krav på återrapportering till fullmäktige. För att säkerställa en korrekt och transparent återrapportering till fullmäktige behöver regionens riktlinjer för investeringar kompletteras enligt kraven i normeringen av återrapportering av statusen på de enskilda investeringsobjekten som fullmäktige har beslutat om.

När det gäller regionens investeringsråd så ser revisionen positivt på att det tillskapats en central funktion inom regionen som på ett samlat sätt kan hantera investeringsfrågor. Revisionen bedömer att det behövs en dokumenterad instruktion kring rådets uppgifter, ansvar och mandat, som tydliggör hur hanteringen på tjänstemannanivå ska förhålla sig till investeringsprocessens formella beslutsstruktur.

Revisionen bedömer vidare att det är en brist i regionstyrelsens styrning inom investeringsområdet att berörda nämnder och bolagsstyrelser inte haft några detaljerade, politiskt beslutade styrdokument inom området att förhålla sig till under 2019.

5 Investeringsärenden under 2019

Som nämnts ovan beslutade fullmäktige i samband med beslut om budget 2019 i december 2018 att uppdra till regionstyrelsen att ta fram riktlinjer för investeringar. Samtidigt beslutades att den dåvarande investeringsstrategin omgående skulle upphöra att gälla. En konsekvens av detta är att det saknats detaljerade styrdokument inom investeringsområdet fram till dess riktlinjer beslutades i november 2019, dvs. under nästan hela 2019.

Revisionen har dels granskat hur regionstyrelsen i samband med framtagande av budget 2020 har samordnat regionens investeringar, dels hur regionens investeringstunga verksamheter, trafiknämnden och fastighets- och servicenämnden/Locum har hanterat investeringar under perioden innan riktlinjerna beslutades.

5.1 Investeringsärenden i budget 2020

I granskningen har det framkommit att huvuddelen av innehållet i de i november 2019 beslutade riktlinjerna togs fram av dåvarande landstingsstyrelsens förvaltning tillsamman med medarbetare från trafikförvaltningen och Locum mer än ett år innan de beslutades politiskt. Merparten av innehållet i riktlinjerna var därför känt för både trafikförvaltningen och Locum. Regionledningskontoret valde därför att tillämpa delar av dessa redan i och med arbetet att ta fram budget 2020 under hösten 2019. Regionledningskontoret menar att det utifrån anvisningarna för arbetet med budget 2020 har varit tydligt för berörda nämnder och bolagsstyrelser hur de skulle hantera investeringsärenden i avvaktan på att de nya riktlinjerna beslutades. Som nämns ovan är budgetanvisningarna inte politiskt beslutade.

I regionledningskontorets budgetanvisningar[16] till nämnder och styrelser i maj 2019 inför budget 2020 anmodas nämnderna och bolagen bland annat att tillämpa en modell för prioriteringar och riskbedömning, en prioriteringsmodell som senare återkommer i de nya riktlinjerna. Även när det gäller de ekonomiska beslutsunderlagen så ställer budgetanvisningarna upp likartade krav som de senare beslutade riktlinjerna på redovisning av investeringarnas kommande resultatpåverkan i form av kapitalkostnader, och framtida driftkostnader, men även på verksamheternas framtida verksamhetskostnader och -intäkter som beräknas uppstå som en direkt följd av den planerade/föreslagna investeringen.

En skillnad mellan riktlinjerna och budgetanvisningarna, förutom att de senare inte är politiskt beslutade, är att avvikelser enligt riktlinjerna ska lyftas till fullmäktige för förnyade genomförandebeslut i de fall som utgifterna beräknas överskrida 15 procent och/eller 300 mnkr, medan anvisningarna anger att avvikelser tas upp för förnyat beslut om utgifterna överskrider 15 procent. I anvisningarna saknas gränsen på 300 mnkr som finns i riktlinjerna. Konsekvensen av detta är att utgifterna för vissa av de beslutade investeringarna skulle kunna öka med upp mot 2 mdkr utan krav på för-

[16] Anvisningar, nämnders och bolags budgetunderlag inför budget 2020 för Region Stockholm, RS 2019 - 0325

nyat genomförandebeslut i fullmäktige. Revisionen kan dock konstatera att det i budget 2020 inte finns några investeringar som ökat mer än 300 mnkr som inte har försiggåtts av ett förnyat genomförandebeslut.

5.2 De investerande nämndernas hantering under 2019

Utifrån genomförda intervjuer med regionens två investeringstunga verksamheter, trafiknämnden och fastighets- och servicenämnden/Locum har det framkommit att det varit otydligt hur de rent faktiskt skulle förhålla sig till investeringsfrågor i det vacuum som uppstod mellan den gamla investeringsstrategin och de nya riktlinjerna. Som en konsekvens av detta menar både trafikförvaltningen och Locum att de arbetat med investeringsärenden som om den gamla investeringsstrategin fortfarande gällde, men att man inte har följt den gamla nivån på 100 mnkr för när ett investeringsärende ska upp för genomförandebeslut i fullmäktige. I stället har de tillämpat nivån på 300 mnkr enligt reglementet och de styrande principerna för investeringar i budget 2019.

För vårdens investeringar har samtliga investeringsärenden som beslutats under 2019 understigit 300 mnkr. Dessa har beslutats av fastighets- och servicenämnden i enlighet med de styrande investeringsprinciperna i budget 2019. I budget 2020 är det några investeringsärenden som ändrats jämfört med tidigare beslutade totalutgifter. Det gäller dels pågående investeringar, dels investeringar i planeringsskedet. Av de pågående investeringsärenden som redovisas i budget 2020 var det nio som även var pågående i budget 2019. Av dessa är det fyra vars totalprognos minskat, tre vars prognos ökat och två som har oförändrad prognos. Nettoförändringen av dessa nio ärenden är en ökning på 141 mnkr, varav den största ökningen avser vård och behandlingsbyggnaden vid S:t Görans sjukhus som ökat med 200 mnkr jämfört med budget 2019. När det gäller vårdinvesteringar som är under utredning inför slutligt beslut så är dessa åtta till antalet och alla utom en har samma totalkostnadsprognos i budget 2020 som i budget 2019. När det gäller den nya vårdbyggnaden för psykiatrisk vård vid S:t Görans sjukhus beräknas totalutgiften öka med 225 mnkr mellan budget 2019 och 2020.

5.2.1 Hantering av trafikinvesteringar

I augusti beslutade trafiknämnden i ett samlingsärende som innehöll sex separata investeringsärenden för utrednings- inriktnings- och genomförandebeslut[17]. För vissa av dessa ärenden har trafiknämnden angett en beräknad totalutgift, för andra ärenden har utredningsarbetet inte genomförts i sådan omfattning att nämnden har angett en beräknad totalutgift, men där finns approximerade uppgifter. Summan av de officiella och de approximerade totalutgifterna för de i augustibeslutet ingående investeringsärendena uppgår, enligt uppgift, till närmare 18 mdkr. Alla de enskilda investeringarna har en, direkt angiven, eller approximativt uppskattad totalutgift på mer än 300 mnkr. De i samlingsbeslutet ingående ärendena har var för sig tagits upp för beslut i trafiknämnden under 2019 och i varje sådant beslut har trafiknämnden haft

[17] Formalisering av tidigare beslut i investeringsärenden, TN 2019 - 0022

en beslutssats enligt följande: ”Förvaltningschefen föreslår trafiknämnden föreslå regionstyrelsen föreslå regionfullmäktige att fatta följande beslut…”

Trafiknämnden har därmed, i avsaknad av mera detaljerade styrdokument inom området, agerat i enlighet med den tidigare investeringsstrategin.

För samtliga sex ärendena har trafikförvaltningen efter att ärendena skickats till regionledningskontoret för vidare beredning inför beslut i fullmäktige, enligt uppgift, fått muntlig information om att ärendena istället ska beslutas i trafiknämnden. Regionledningskontorets motivering till att återföra ärendena till trafiknämnden för beslut återfinns i en tjänsteanteckning från regiondirektörens stab som hänvisar till de styrande principerna. I tjänsteanteckningen framkommer bl.a. följande:

” För ärenden som är i tidigt skede och inte har en färdig plan innehållande, budget, innehåll och tidplan tas beslut i trafiknämnden enligt skrivning i budget 2019….

Det betyder att de ärenden som är i utredningsskede inte är färdigberedda eftersom det ni ska göra är en utredning. När det är klart och beloppet överskrider 300 mnkr eller är av principiell beskaffenhet, tas beslut av RF.”

Av de styrande principerna framgår att i enlighet med kommunallagen och reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder gäller att fullmäktige beslutar i investeringsärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för Region Stockholm. Samtliga investeringar över 300 miljoner kronor ska, enligt de styrande principerna, anses vara av denna karaktär. Av de styrande principerna framgår vidare att vid beredning ska en investering betraktas i sin helhet. Investeringar som hör ihop ska beredas i ett sammanhang. Om storleken på investeringen i sin helhet överskrider 300 miljoner kronor är det ett ärende av principiell beskaffenhet. Vidare framgår det av reglementet för trafiknämnden att nämnden ska besluta om kollektivtrafikinvesteringar under 300 mnkr.

Om en nämnd tar beslut som borde ha tagits av fullmäktige innebär det, förutom att nämnden överskridit sina befogenheter, att fullmäktige inte ges möjlighet att besluta om vilka investeringar som ska prioriteras inom ramen för det tillgängliga investeringsutrymmet. Av beslutsunderlaget till trafiknämnden i ”samlingsärendet” gällande de sex tidigare ärendena som beskrivs ovan framgår att trafiknämnden föreslås godkänna att tidigare beslutade förslag till beslut i ett antal investeringsärenden godkänns av trafiknämnden istället för av regionstyrelsen respektive regionfullmäktige.

Vid samma nämndsammanträde i augusti som nämnden på regionledningskontorets uppmaning beslutade om ”samlingsärendet” beslutade nämnden även om ett annat investeringsärende. Ett utredningsbeslut om Nockebybanans ersättning till Akka 4[18]. Enligt beslutsunderlaget uppgår den beräknade totalutgiften för investeringen till 475 mnkr. Det ärendet har inte skickats till regionledningskontoret för vidare beredning inför beslut i fullmäktige trots att totalutgiften beräknas överstiga 300 mnkr.

[18] SL 2016 - 0091

5.3 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att regionstyrelsen i sin beredning av fullmäktiges beslut att investeringsstrategin skulle upphöra att gälla inför 2019 skapat en situation där nämnder och styrelser inte har haft tillgång till några detaljerade styrdokument under större delen av 2019. De styrande principerna som beslutades samtidigt som beslutet om att investeringsstrategin upphörde att gälla är inte tillräckligt detaljerade. De har inte utgjort ett tillräckligt heltäckande stöd för hur de investerande verksamheterna ska bereda och hantera investeringsärenden inför beslut, vare sig till den egna nämnden/bolagsstyrelsen eller till fullmäktige, vilket skapat en osäkerhet.

Under året har regionledningskontoret på tjänstemannanivå beslutat om anvisningar för nämndernas och bolagsstyrelsernas arbete med budget 2020. Dessa bedöms täcka in en del av den detaljerade information som revisionen efterfrågat i och med investeringsstrategins avskaffande. I dessa anvisningar finns dock avvikelser mot de gällande styrande principerna för investeringar.

En konsekvens av de bristfälliga styrdokumenten inom området under 2019, som revisionen iakttagit i sin granskning är att trafiknämndens investeringsärenden hanterats på felaktig beslutsnivå. Revisionen bedömer att regionledningskontorets hantering av de sex investeringsärenden som skickats från trafiknämnden till regionstyrelsen löpande under 2019 för vidare beredning inför beslut i fullmäktige inte hanterats i enlighet med de styrande principerna som beslutades i samband med beslut om budget 2019. Regionstyrelsens uppsikt över regionens investeringsverksamhet under 2019 har därmed inte varit tillräcklig. Fullmäktige har i och med detta inte erhållit några beslutsunderlag för prioritering av vilka investeringar som ska genomföras inom ramen för regionens tillgängliga investeringsutrymme.

Trafiknämnden har efter att ärendena återförts för egen del i ett samlingsärende tagit ett slutligt beslut om dessa ärenden och ytterligare ett investeringsärende, som inte ligger inom nämndens befogenheter vare sig enligt de styrande principerna eller enligt nämndens reglemente. Revisionen noterar att nämnden först hanterat sex av de sju granskade investeringsärendena korrekt i enlighet med gällande styrdokument. Revisionen menar att trafiknämnden har ett eget ansvar att följa gällande regelverk. Trafikförvaltningen borde, i enlighet med nämndens beslutsbefogenhet i reglementet gällande investeringar, inte ha berett dessa ärenden för slutgiltigt beslut i nämnden.

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