Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2019-05-02

RS 2019-0333

Regionstyrelsen

Yttrande över regionrevisorernas projektrapport nr 13/2018 – God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Regionrevisorerna har överlämnat projektrapport nr 13/2018 – God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer till regionstyrelsen för yttrande.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Yttrande avges till regionrevisorerna avseende projektrapport nr 13/2018 – God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer i enlighet med regiondirektörens tjänsteutlåtande.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrevisorernas granskningsarbete är värdefullt, för att säkerställa att regionfullmäktiges – tidigare landstingsfullmäktiges – beslut genomförs och följs inom hela regionen. Dock förtjänar att påpekas att det är just det som är regionrevisorernas uppdrag, inte att granska fullmäktiges fattade beslut.

Regionstyrelsen instämmer i regiondirektörens tjänsteutlåtande, samt tillägger därutöver följande:

I Budget för 2019 stärker Region Stockholm styrningen gentemot nämnder och styrelser ytterligare. Investeringsstyrningen stärks genom att styrande principer för investeringar fastställts. Genom beslutet tydliggörs ansvarsfördelning och process för utrednings-, inriktnings- och genomförandebeslut. Dessutom understryks nödvändigheten av att såväl

investeringsnivå som kommande driftskostnadskonsekvenser ska vara beräknade och beaktade före beslut. En grundläggande princip är vidare att en investering innan genomförande måste godkännas av den nämnd eller bolag som har det yttersta ansvaret för den framtida driftskostnaden. Fullmäktiges beslut ska preciseras ytterligare genom riktlinjer för investeringar där bland annat kraven på beslutsunderlag för investeringar ska tydliggöras.

Det bör även understrykas att genom beslutet i landstingsfullmäktige om Budget 2019 så har fullmäktige gjort en ny bedömning av investeringsnivån kommande 10 år och därmed upphör tidigare investeringsplan i Budget 2018 att gälla. Det är av största vikt att investeringar som ska genomföras inom Region Stockholm är de som är högst prioriterade och nödvändiga för länsborna samt att investeringarna genomförs effektivt, till så låg utgift och driftskostnadskonsekvens som möjligt. Samtidigt som det måste ske en hårdare prioritering av investeringar måste också samtliga underlag vara väl genomarbetade och analyserade och dessutom måste prövas om det finns andra aktörer som kan genomföra investeringar istället för Region Stockholm. Det är bl.a. därför investeringsprocessen och uppföljning av investeringarna har utvecklats. En stor investering ska i tidigt skede tas upp i arbets- och personalutskottet för utredningsbeslut, innan nämndens eller bolagets planering kan tas till inriktningsbeslut. Regionstyrelse och fullmäktige ska vidare i uppföljning av de stora investeringarna kunna följa investeringsutgift under året och bedömd totalutgift i jämförelse med genomförandebeslutet. Processen ska – som regionledningskontoret framhåller i sitt tjänsteutlåtande – fortsatt utvecklas.

Efter flera år av goda resultat har Region Stockholms operativa kassaflöde förbättrats, vilket även noterats av Standard & Poor's – som fortsatt ger Region Stockholm kreditbetyget AA+. Det är ett kvitto på ordning och reda i ekonomin. Ett förbättrat operativt kassaflödet har möjliggjort för Region Stockholm att inte behöva lånefinansiera investeringar i den omfattning som tidigare planerats. Det, tillsammans med de låga räntor som ett gott kreditbetyg och finansiering genom gröna obligationer bidrar till, medför lägre kapitalkostnader än budgeterat. Samtidigt måste Region Stockholm planera för att klara även ett högre ränteläge på marknaden. Investerande nämnder och bolag har ett stort ansvar för Region Stockholms långsiktiga ekonomi och behöver prioritera så att endast nödvändiga investeringar genomförs och att dessa dessutom genomförs så effektivt som möjligt och med en rimlig standard.

Vidare vill regionstyrelsen påpeka att samtliga objekt i investeringsplanen inte beslutats för genomförande. I flertalet fall finns beslut om utredning

eller inriktning, men inte genomförande. Det i sin tur innebär att slutligt ställningstagande till investeringsbeslut tas först i samband med genomförandebeslut. Därmed kan regionfullmäktige göra andra bedömningar och prioriteringar när samtliga underlag för beslut finns framtagna. Regionstyrelsen tillägger vidare att det inte är korrekt att betrakta utredning av ombyggnad av betydligt större omfattning än den som är planerad i budget som en känd, tillkommande investering. Det är ett alternativt scenario, som måste bedömas och prioriteras mot övriga investeringsbehov och ekonomiska ramar över tid.

Slutligen vill regionstyrelsen poängtera att investeringsplaneringen redan i dag har ett tioårigt perspektiv.

Investeringar i marknadsfastigheter måste också ifrågasättas. De fastigheter som Region Stockholm inte måste äga bör säljas i enlighet med beslut i fullmäktige.

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Regionrevisorernas projektrapport nr 13/2018 – God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer

Irene Svenonius

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret

Marie-Therése Wallin

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2019-04-08

RS 2019-0333

-

Regionstyrelsen

Yttrande över regionrevisorernas projektrapport nr 13/2018 – God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer

Ärendebeskrivning

Regionrevisorerna har överlämnat projektrapport nr 13/2018 – God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer till regionstyrelsen för yttrande.

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Regionrevisorernas projektrapport nr 13/2018 – God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Yttrande avges till regionrevisorerna avseende projektrapport nr 13/2018 – God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer i enlighet med regiondirektörens tjänsteutlåtande.

Regionledningskontorets förslag och motivering

Sammanfattning
Regionrevisorerna har överlämnat projektrapport nr 13/2018 – God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer till regionstyrelsen för yttrande.

Rekommendationerna ligger väl i linje med regionledningskontorets anvisningar till budgetprocessen 2020 samt pågående arbete med att utveckla investeringsprocessen inom Region Stockholm.

Arbetet med investeringsprocessen pågår i enlighet med det uppdrag om effektiv ledning, styrning och uppföljning inom Stockholms läns landsting som landstingsstyrelsen gav till landstingsdirektören den 31 januari 2017, LS 2017-0180.

Regionledningskontoret kommenterar i det följande rekommendationerna som regionrevisorerna lämnar i projektrapport nr 13/2018 – God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer.

Bakgrund
Regionrevisorerna har överlämnat projektrapport 13/2018 – God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer till regionstyrelsen för yttrande. Revisionen har granskat om styrningen och kontrollen av regionens tillkommande investeringsutgifter ger förutsättningar för god ekonomisk hushållning på längre sikt.

Revisionen bedömer att uppsikten över investeringarna behöver fortsatt förstärkas, då återrapporteringen i flera pågående investeringsärenden saknar heltäckande information med totalkostnadsprognoser, samt att transparant hanteringsordning behövs för investeringsobjekt som prognosticeras överskrida beslutade budgetramar.

Med anledning av de omfattande investeringar som pågår på akutsjukhusen och inom trafikområdet, tillkommande investeringar inom kollektivtrafikområdet samt att eftersatt underhåll finns i vårdens och trafikens fastigheter och anläggningar, bedömer revisionen att regionstyrelsen behöver prioritera underhållsåtgärder mot strategiska investeringar för att kunna behålla värdet och funktionaliteten i både trafikens och vårdens fastigheter och anläggningar.

Med anledning av de successivt ökande investeringsvolymerna och att kostnadsutvecklingstakten, enligt revisorerna, inte har minskat i önskvärd grad bedömer revisionen att risken har ökat för en framtida obalans i Region Stockholms ekonomi, vilket då inte anses ge förutsättningar för en god ekonomisk hushållning på sikt.

Överväganden
Regionledningskontoret kommenterar i det följande rekommendationerna som regionrevisorerna lämnar i projektrapport 13/2018 – God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer

Rekommendationerna ligger väl i linje med regionledningskontorets anvisningar till budgetprocessen 2020 samt pågående arbete med att utveckla investeringsprocessen inom Region Stockholm. Arbetet med investeringsprocessen pågår i enlighet med det uppdrag om effektiv ledning, styrning och uppföljning inom Stockholms läns landsting som landstingsstyrelsen gav till landstingsdirektören den 31 januari 2017, LS 2017-0180.

Revisorsrekommendation:

- Regionstyrelsen bör stärka uppsikten genom att i uppföljning och återrapportering av pågående investeringsärenden lämna en heltäckande information till fullmäktige som visar på realistiska totalkostnadsprognoser för alla investeringsobjekt.

Kommentar: Från och med delårsrapport 2018 redovisas enskilda specificerade investeringsobjekt utifrån innevarande års utfall jämfört med budget och total prognos i jämförelse med total budget.

Investeringsobjektens status, avvikelser och risker följs upp i Region Stockholms tertial-, delårs- och årsrapportering och eventuella avvikelser för innevarande år och totalt för hela investeringsobjekt kommenteras utifrån ekonomi, tidplan och omfattning. Övriga investeringsobjekt understigande 100 miljoner kronor prognosticeras och summeras ihop utifrån om de avser ny- eller ersättningsinvesteringar.

I årsredovisningen 2018 anmodas landstingets nämnder och bolag med en investeringsverksamhet att intensifiera arbetet med styrning och uppföljning av investeringar genom att proaktivt och löpande arbeta med kvalitetssäkring av investeringsobjektens prognoser.

Revisorsrekommendation:

- Regionstyrelsen bör säkerställa att prioriteringar av ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder görs inom ramen för regionens möjliga investeringsutrymme. Detta för att behålla värdet och funktionaliteten i både trafikens och vårdens fastigheter och anläggningar.

samt

Revisorsrekommendation:

- Regionstyrelsen bör identifiera behov av tillkommande investeringar inom både vård- och trafikområdet för att ge en heltäckande bild av investeringsutgifterna i förhållande till beräknat utrymme.

Kommentar: I budgetprocessen för 2020 kommer kort- och långsiktiga analyser av ny- och ersättningsinvesteringar göras. Beskrivningen ska visa på hur en balans kan uppnås för att säkerställa Region Stockholms befintliga tillgångar och behov i en långsiktigt hållbar ekonomi.

I budgetprocessen 2020 finns också specifikt uttryckt att ersättnings-investeringar ska planeras över hela perioden 2020–2029, för att säkerställa Region Stockholms tillgångsvärde och erhålla en hållbar investeringsplanering.

Som del av regionledningskontorets arbete med investeringsprocessen inom Region Stockholm har en utvecklad prioriteringsmodell tagits fram, som kommer att användas i budgetprocessen 2020. Modellen anger kriterier för rangordning och jämförelse av investeringsobjekt så att prioritering kan ske utifrån behov och ändamål inom beslutat investeringsutrymme. Detta, tillsammans med att förslag på investeringsplaner för Region Stockholms verksamhetsområden, kommer tas fram i dialog mellan nämnd eller bolag med verksamhetsansvar alternativt nämnd med systemansvar samt investerande nämnd eller bolag. På så vis ges en heltäckande bild av Region Stockholms kommande behov av investeringsutgifter.

Revisorsrekommendation:

- Regionstyrelsen bör skapa en hanteringsordning för hur regionen ska hantera risken att Stockholmsöverenskommelsens beslutade investeringsutgifter kan komma att överskridas.

Kommentar: Det finns en övergripande styrgrupp med representanter för staten, Region Stockholm och berörda kommuner som ska säkerställa att investeringsutgifterna ska hållas inom de ramar som finns i avtalet mellan parterna. Avtalet reglerar också riskfördelningen i de fall som investeringsutgifterna överskrider ramarna upp till en viss nivå. Samtliga parter har incitament att begränsa investeringsutgifterna som också ska bidra till att övriga delar av avtalet genomförs enligt avtalets planer. I de fall

investeringsutgifterna skulle komma att överstiga de ramar som finns i avtalet kommer detta att hanteras inom ramen för den årliga budgetprocessen, inom regionen vad avser Region Stockholms andel.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet medför inga ekonomiska konsekvenser.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Henrik Gaunitz
Ekonomidirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Regionrevisorerna
Styrning och ekonomi

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2019-04-08

RS 2019-0333

PROJEKTRAPPORT NR 13/2018

God ekonomisk hushållning

Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Kort om rapporten

De senaste åren har investeringsvolymerna successivt ökat, både inom vård- och trafikområdet, tvärtemot uppdraget från fullmäktige att minska volymerna. Samtidigt har kostnadsutvecklingstakten inte minskat i önskvärd grad. Risken för en framtida obalans i ekonomi har ökat påtagligt och ger därmed inte förutsättningar för en god ekonomisk hushållning på sikt. I likhet med tidigare år anser revisionen att landstings-/regionstyrelsen behöver säkerställa en rapporteringsordning som ger fullmäktige realistiska totalkostnadsprognoser för alla investeringsobjekt, samt en transparent hanteringsordning för de objekt som prognostiseras överskrida beslutade investeringsramar. Regionstyrelsen bör identifiera kända och nödvändiga behov av tillkommande investeringar inom både vård- och trafikområdet för att ge en heltäckande bild av investeringsutgifterna i förhållande till beräknat ekonomiskt utrymme. Vidare menar revisionen att regionstyrelsen behöver säkerställa att det inom ramen för regionens möjliga investeringsutrymme genomförs prioriteringar av nödvändiga underhållsåtgärder för att behålla värdet och funktionaliteten i både trafikens och vårdens fastigheter och anläggningar.

Regionrevisorerna

2019-02-20

Diarienummer
RK 2019-0013

Regionstyrelsen

Projektrapport 13/2018
God ekonomisk hushållning – Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade vid sitt möte 2019-02-20 att uppdra till kontoret att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2019-05-28.

Mot bakgrund av både beslutade och beräknade ökningar av regionens investeringsutgifter är revisionens samlade bedömning att landstingsstyrelsen inte lyckats styra investeringarna i enlighet med fullmäktiges uppdrag. Kostnadsutvecklingstakten har inte heller minskat i önskvärd grad. Risken för en framtida obalans i ekonomin har ökat påtagligt och ger därmed inte förutsättningar för en god ekonomisk hushållning på sikt. Regionstyrelsen behöver därför stärka styrningen och kontrollen av vårdens och trafikens investeringar.

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

- stärka uppsikten genom att i uppföljning och återrapportering av pågående investeringsärenden lämna en heltäckande information till fullmäktige som visar på realistiska totalkostnadsprognoser för alla investeringsobjekt,
- identifiera behov av tillkommande investeringar inom både vård- och trafikområdet för att ge en heltäckande bild av investeringsutgifterna i förhållande till beräknat ekonomiskt utrymme,
- säkerställa att prioriteringar av ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder görs inom ramen för regionens möjliga investeringsutrymme. Detta för att behålla värdet och funktionaliteten i både trafikens och vårdens fastigheter och anläggningar.

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 25 B. Kommunikationer: se www.sl.se

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

2 Utgångspunkter för granskningen 3
2.1 Motiv till granskningen 3
2.2 Revisionsfråga 4
2.3 Avgränsning 4
2.4 Bedömningsgrunder 4
2.5 Metod 5

3 Landstingets/regionens investeringar 6
3.1 Ökande investeringsvolymer 6
3.2 Revisionens bedömning 9

4 Tillkommande investeringar i vårdens fastigheter 10
4.1 Ansvaret för investeringar i vårdens fastigheter 10
4.2 Tillkommande investeringar inom vården 11
4.3 Revisionens bedömning 15

5 Tillkommande investeringar inom trafikområdet 16
5.1 Tillkommande behov för specificerade objekt 16
5.2 Risk för fördyringar utöver Stockholmsöverenskommelsen 20
5.3 Tillkommande investeringsbehov i befintlig tunnelbana 22
5.4 Revisionens bedömning 23

1 Slutsatser och rekommendationer

De senaste åren har landstinget/regionen successivt ökat investeringsvolymerna, både inom vård- och trafikområdet. Omfattande investeringar sker sedan tidigare på akutsjukhusen. Även inom trafikområdet ökar investeringsvolymerna till följd av ny- och ersättningsinvesteringar inom ramen för den befintliga infrastrukturen. Inom trafiken tillkommer även nya investeringar, bland annat som en konsekvens av den pågående utbyggnaden av tunnelbanan. Revisionen har därför granskat om styrningen och kontrollen av landstingets/regionens tillkommande investeringsutgifter ger förutsättningar för god ekonomisk hushållning på längre sikt.

Revisionen bedömde 2017 att landstingsstyrelsen inte fullföljt sin uppsiktplikt gällande den granskade vårdinvesteringen vid Danderyds sjukhus. Detta som en följd av att landstingsstyrelsen inte på två år förde känd information om en betydande avvikelse mot beslutad budget vidare från den dåvarande fastighets- och investeringsberedningen till landstingsfullmäktige. Hur dessa frågor ska hanteras av regionstyrelsen från och med 2019, då organisationen för beredning av investeringsärenden ändrats, är inte klarlagt. Revisionen bedömer därmed att det finns en fortsatt risk för att uppsikten över investeringarna inte är tillräcklig.

Revisionen har tidigare även påtalat risken för befarade överskridanden i flera andra strategiska investeringar. Utöver Danderyds sjukhus gäller det även Sollentuna sjukhus, Södersjukhuset och S:t Görans sjukhus där beslut om tillkommande investeringar på 2,1 miljarder kronor tagits under 2017 och 2018. Inom trafikområdet har utgifter för tillkommande och utökade investeringsobjekt under utredning ökat med sammanlagt drygt 2 miljarder kronor mellan fullmäktiges budget 2018 och budget 2019. Revisionen bedömer att landstingsstyrelsens övergripande styrning och kontroll av investeringarna inte säkerställt en god ekonomisk hushållning på sikt.

Enligt fullmäktiges uppdrag till landstingsstyrelsen i budget 2018 skulle investeringsvolymerna för perioden 2022 – 2027 i budget 2019 minska med 4,5 procent. I stället ligger budget 2019 15,2 mdkr, dvs. 27 procent, över det beräknade möjliga investeringsutrymmet för den kommande perioden. Även med hänsyn taget till att investeringar på 4,8 mdkr för 2018 har skjutits fram i tiden ser revisionen allvarligt på att landstingsstyrelsen i den övergripande styrningen inte minskat de kommande årens investeringsutgifter. Revisionen bedömer att investeringsplaneringen inte utgått från de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna enligt fullmäktiges uppdrag.

Revisionen har sedan många år framfört att investeringsredovisningen bör utvecklas så att de prognostiserade totala utfallet för respektive investeringsobjekt kan stämmas av mot av fullmäktige beslutad total utgift. Detta skulle ge fullmäktige en bild av vilket kvarvarande investeringsutrymme som faktiskt finns för beslut om tillkommande investeringsutgifter. I dagsläget bedömer revisionen att det i landstings-/regionstyrelsens uppföljning och återrapportering i flera pågående investeringsärenden saknas en sådan heltäckande information till fullmäktige.

Revisionens granskning av investeringar under 2018 visar att fullmäktige utöver redan beslutade utökningar av investeringsvolymerna kommer att behöva ta ställning

till ett antal tillkommande investeringar på flera miljarder kronor inom kollektivtrafiken. I anslutning till utbyggnaden av den nya tunnelbanan, finns exempelvis kända men inte budgeterade tillkommande investeringsutgifter på drygt 2,5 miljarder kronor. Därutöver tillkommer utgifter för utbyte av tunnelbanans signalsystem för befintliga linjer, som beräknas kosta flera miljarder kronor.

Till dessa utgifter tillkommer investeringar för eftersatt underhåll i både vårdens och trafikens fastigheter och anläggningar. För vårdens fastigheter är behovet beräknat till cirka 8 miljarder kronor, varav 5 miljarder kronor avser underhåll och 3 miljarder kronor avser åtgärder för att säkerställa krav från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Inom kollektivtrafiken finns en betydande osäkerhet kring det totala behovet av ersättningsinvesteringar. Revisionen bedömer att regionstyrelsen, inom ramen för regionens möjliga investeringsutrymme, behöver prioritera underhållsåtgärder mot strategiska investeringar för att kunna behålla värdet och funktionaliteten i både trafikens och vårdens fastigheter och anläggningar.

Ansvaret och budgeten för utbyggnaden av de nya tunnelbanelinjerna ligger på regionen, men finansieras i enlighet med Stockholmsöverenskommelsen av staten, landstinget/regionen och berörda kommuner. Mot bakgrund av de risker som föreligger anser revisionen att regionstyrelsen behöver skapa en hanteringsordning för hur regionen ska agera gentemot de övriga parterna ifall det visar sig att huvudavtalets beslutade investeringsutgifter per linje kommer att överskridas.

Landstingsstyrelsen har under de senaste åren inte heller klarat av att begränsa kostnadsökningstakten till den nivå som beräknats i budgeten för att på sikt ha en ekonomi i balans. De ökande investeringsvolymerna innebär att förutsättningarna för att dämpa kostnadsökningstakten framöver försämrats väsentligt. Det kommer att påverka verksamheternas ekonomiska utrymme under många år framöver. Risken för att regionen inte kan uppnå önskad kostnadsutvecklingstakt och därmed balans i ekonomin på sikt har ökat och är därmed betydande.

Revisionen bedömer sammanfattningsvis att landstingsstyrelsen varken lyckats styra investeringarna eller dämpa kostnadsutvecklingstakten enligt fullmäktiges intentioner. Risken för en framtida obalans i ekonomin har ökat påtagligt och ger därmed inte förutsättningar för en god ekonomisk hushållning på sikt.

Revisionens rekommendationer:

- Regionstyrelsen bör identifiera behov av tillkommande investeringar inom både vård- och trafikområdet för att ge en heltäckande bild av investeringsutgifterna i förhållande till beräknat ekonomiskt utrymme
- Regionstyrelsen bör säkerställa att prioriteringar av ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder görs inom ramen för regionens möjliga investeringsutrymme. Detta för att behålla värdet och funktionaliteten i både trafikens och vårdens fastigheter och anläggningar
- Regionstyrelsen bör skapa en hanteringsordning för hur regionen ska hantera risken att Stockholmsöverenskommelsens beslutade investeringsutgifter kan komma att överskridas

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Regionen är inne i en period med ökande investeringar som kommer att medföra stora ekonomiska utmaningar framöver både inom hälso- och sjukvården och på trafikområdet. Omfattande investeringar sker sedan tidigare på akutsjukhusen. Under hösten 2017 och våren 2018 har det fattats förnyade genomförandebeslut för flera av dessa till följd av att tidigare beslutade investeringsramar var på väg att överskridas. Av fullmäktiges budget 2019 framgår dessutom att det planeras för nya investeringsprojekt inom vården för flera miljarder kronor. Även inom trafikområdet ökar investeringsvolymerna till följd av ny- och ersättningsinvesteringar inom ramen för den befintliga infrastrukturen. Inom trafiken tillkommer även nya investeringar som en konsekvens av den pågående utbyggnaden av tunnelbanan och de investeringar som Sverigeförhandlingen från 2017 genererar[1].

Av fullmäktiges budget för 2018 framkommer att en ekonomi i balans är en förutsättning för att kunna genomföra de investeringar som krävs när befolkningen i länet växer. Sedan flera år finns det skrivningar i fullmäktiges budget om att dels hålla tillbaka investeringsvolymerna, dels att kostnadsökningstakten generellt behöver minska. Revisionen har under de senaste åren konstaterat att landstinget inte klarat att bryta kostnadsutvecklingstakten.[2]

I tidigare granskningar 2015 och 2016 har revisionen också pekat på att landstingsstyrelsen måste stärka styrningen av investeringarna för att kunna säkerställa en ekonomi i balans. I en granskning 2017 bedömde revisionen att den landstingsövergripande styrningen inte varit tillräcklig för att säkerställa en god ekonomisk hushållning på sikt. Landstingsstyrelsen har sedan dess föreslagit fullmäktige att ytterligare öka de planerade investeringsutgifterna för flera av de granskade vårdinvesteringarna. Påtaglig risk finns dessutom att ytterligare behov inom vårdområdet ännu inte är identifierade och hanterade i fullmäktiges budget.

En sådan risk inom investeringsområdet är underhåll, i form av ersättningsinvesteringar i fastigheter och övriga anläggningstillgångar. Under de senaste åren har investeringsbudgeten till övervägande del omfattat stora strategiska investeringar inom vård- och trafikområdet, medan underhållet av befintliga anläggningar i form av ersättningsinvesteringar har fått stå tillbaka i konkurrensen om budgetutrymmet. Ersättningsinvesteringar som skjuts på framtiden riskerar att generera tillkommande och oförutsedda investeringsutgifter vars storlek i dagsläget varken är fullt ut kända eller budgeterade.

Revisionen har tidigare även riktat kritik mot trafiknämndens styrning av större investeringsprogram och ser en fortsatt risk för bristande styrning och kontroll även av

[1] Sverigeförhandlingen 2017, LS2017 – 0621, ett avtal mellan staten, landstinget och ett antal kommuner i regionen om utbyggd kollektivtrafik och nya bostäder. Enligt avtalet uppgår investeringsutgifterna för de i avtalet ingående kollektivtrafiksatsningarna till 30,2 mdkr, varav regionen ska stå för 8,1 mdkr.
[2] Se till exempel ”Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning”, revisionsrapport 9/2016, RK 201610 - 0059

tillkommande investeringsutgifter inom trafikområdet. I samband med beslut om budget 2015[3] uppdrog fullmäktige till trafiknämnden att utreda behovet av tillkommande investeringar i samband med utbyggnaden av tunnelbanan. Inom trafiken är det dock inte bara tunnelbaneutbyggnaden som utgör ett riskområde för utökade investeringsvolymer. Det pågår även andra stora infrastrukturprojekt bl.a. i tunnelbanans nuvarande Röda linje och i anslutning till ombyggnaden av Slussen där revisionen bedömer att det finns stora risker för ökade investeringsutgifter.

Sammantaget finns risk att landstings-/regionstyrelsens och berörda nämnders investeringsstyrning inte är tillräcklig för att säkerställa en god ekonomisk hushållning på sikt. Syftet med granskningen har varit att bedöma om styrningen och kontrollen av tillkommande investeringsutgifter ger förutsättningar för god ekonomisk hushållning på längre sikt.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Ger styrning och kontroll av tillkommande investeringsutgifter förutsättningar för en god ekonomisk hushållning på sikt?

Den övergripande revisionsfrågan har brutits ner i följande delfrågor:

1. Hur säkerställs att styrningen och kontrollen över tillkommande investeringsutgifter i vårdens fastigheter är tillräcklig?
2. Hur säkerställs att styrningen och kontrollen över tillkommande investeringsutgifter i trafikens fastigheter och anläggningar är tillräcklig?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser landstingsstyrelsens övergripande ansvar för planering, styrning och hantering, det vill säga kontrollen över tillkommande investeringsutgifter i syfte att säkerställa en god ekonomisk hushållning på lång sikt. Granskningen har även omfattat trafiknämndens ansvar för planering och hantering av tillkommande investeringsutgifter. Granskningen av investeringar i vårdens fastigheter har berört Locums.

2.4 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder, mot vilka slutsatser och bedömningar i granskningen har ställts är:

A. Enligt kommunallagen (11 kap/ 1 §) ska landstinget ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Av förarbetena till kommunallagen (proposition 1990/91:117) anges att ändamålet med regeln om god ekonomisk hushållning ska tolkas som att offentliga medel ska användas på ett effektivt och säkert sätt.

[3] Mål och budget 2015, LS 1403 – 0399, LS 1409 - 1065

B. Enligt kommunallagen (6 kap/ 1 §) ska landstingsstyrelsen leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder och landstingsägda aktiebolag.

C. Av landstingets investeringsstrategi (LS 1308 – 1033, LS 1407 – 0854), beslutad av fullmäktige i mars 2015, framgår att landstingsstyrelsen ansvarar för den löpande uppföljningen av investeringsobjekten, samt att landstingsstyrelsen, inom ramen för sitt uppsiktsansvar, även ansvarar för granskning av landstingets investeringsobjekt. Vidare framgår att ansvar för uppföljning ligger hos den förvaltning/bolag som genomför investeringen.

D. Av reglementet för landstingsstyrelsen från maj 2018, (LS 201410 – 1211 mfl.) framgår av § 12 att: landstingsstyrelsen ansvarar för landstingets strategiska mark-, exploaterings-, fastighets- och lokalfrågor samt investeringsfrågor.

E. Av reglementet för landstingsstyrelsens fastighets- och investeringsberedning från maj 2018, (LS 201410 – 1211 mfl.) framgår av § 32:1 att det åligger fastighets- och investeringsberedningen särskilt att bereda övergripande strategiska fastighetsfrågor samt investeringsfrågor. Av § 32:3 framgår det att det särskilt åligger beredningen att följa upp verksamheten inom beredningens ansvarsområde.

F. Av reglementet för trafiknämnden från maj 2018, (LS 201410 – 1211 mfl.) framgår av § 41 att det åligger nämnden att företräda landstinget i frågor om investeringar i och förvärv av anläggningar, fast- och lös egendom för kollektivtrafiken samt för särskilt ordnade transporter (färdtjänst.)

G. Av de specifika ägardirektiven för Locum AB, beslutade av fullmäktige i februari 2018, (LS 217 – 1002) framgår att: ”Bolaget svarar, enligt förvaltningsavtalet för såväl ekonomisk som teknisk förvaltning av fastigheter inom Landstingsfastigheter Stockholm samt för investeringar i enlighet med av landstinget fastställd investeringsprocess.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med ansvariga företrädare vid trafikförvaltningen, förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT) och vid Locum AB. Vidare har intervjuer med berörda medarbetare från funktionsområdet SLL ekonomi och styrning vid landstingsstyrelsens förvaltning (regionledningskontoret[4]) genomförts. Dokumentstudier och intervjuer har genomförts i syfte att se hur berörda verksamheter verkar för en god ekonomisk hushållning i planeringen och hanteringen av tillkommande investeringsutgifter.

Projektet har genomförts av Johan Blomberg (projektledare), Christin Huring och Kristina Brismark.

[4] Från och med årsskiftet övergick Stockholms läns landsting till att bli Region Stockholm. I samband med detta övergick landstingsstyrelsen till att vara regionstyrelsen och landstingsstyrelsens förvaltning blev regionledningskontoret.

3 Landstingets/regionens investeringar

3.1 Ökande investeringsvolymer

Av fullmäktiges budget 2018[5] framkommer att investerande nämnder har ett stort ansvar för landstingets långsiktiga ekonomi och behöver prioritera så att endast nödvändiga investeringar genomförs och att dessa genomförs så effektivt som möjligt. Vidare framkommer att det behövs en stram styrning för att hålla tillbaka investeringsutgifterna. Vid överinvesteringar riskerar regionens ekonomi enligt budget 2019[6] att urholkas. Budskapet om att hålla tillbaka framtida investeringar för att upprätthålla kärnverksamheterna och klara deras ekonomi har upprepats sedan flera år tillbaka. I budget 2019 poängteras särskilt att investeringsprojekt som inte håller givna ekonomiska ramar medför undanträngning av andra angelägna investeringar och driftkostnader.

Revisionen har i flera granskningar de senaste åren[7] bedömt att landstingsstyrelsen behöver stärka styrningen av investeringar för att säkerställa en god ekonomisk hushållning på sikt. Trots detta har revisionen kunnat konstatera att de beslutade investeringsvolymerna snarare har ökat än minskat år från år, även om de faktiskt genomförda investeringarna inte ökat i samma takt som de beslutade. I landstingets budget för 2018 anges det möjliga investeringsutrymmet under den kommande tioårsperioden till 116,9 mdkr. Av tabellbilagan till budgeten framgår dock att de planerade investeringarna för tioårsperioden uppgår till 119,5 mdkr, dvs 2,6 mdkr över det möjliga utrymmet. I syfte att minska de planerade investeringarna till det möjliga investeringsutrymmet fick landstingsstyrelsen, i budget 2018, i uppdrag att inför budget 2019 genomföra effektiviseringar av landstingets investeringar för åren 2022 – 2027 på 4,5 procent. Det planerade investeringarna för dessa år uppgick enligt budget 2018 till 57,9 mdkr, vilket innebar att landstingsstyrelsen inför budget 2019 skulle minska de planerade investeringarna de aktuella åren till 55,3 mdkr. Av budget 2019 framgår dock att landstingsstyrelsen inte lyckats minska de planerade investeringarna med 2,6 mdkr i enlighet med fullmäktiges uppdrag. I stället har de planerade investeringarna för perioden 2022 – 2027 ökat med 12,6 mdkr till 70,5 mdkr.

Enligt regionledningskontoret kan en del av ökningen av investeringsutgifterna för de aktuella åren förklaras med en lägre upparbetningsgrad för pågående investeringar under 2018. Enligt uppgift kommer de investeringar som planerats genomföras under 2018 förskjutas och därmed öka volymerna för de aktuella åren 2022 – 2027. Utifrån den preliminära årsrapporten för 2018 har investeringar för motsvarande 4,8 mdkr inte genomföras som planerat under året och därmed skjutas på framtiden. Om hänsyn tas till att dessa uppskjutna investeringar på 4,8 mdkr kom-

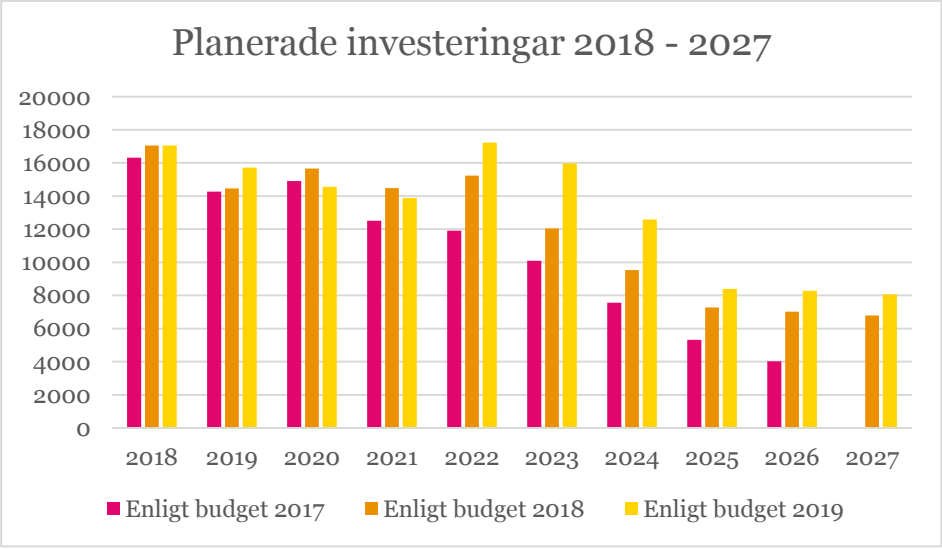
[5] SLL – Mål och budget 2018, LS 2017 - 0452
[6] Budget 2019 för Region Stockholm, LS 2017 - 1455
[7] Se till exempel ” Investeringar – styrning och samordning inom SLL”, revisionsrapport 7/2015, eller ” Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning”, revisionsrapport 9/2016

mer att öka investeringsvolymerna under perioden 2022 – 2027, så landar ändå investeringarna i budget 2019 10,4 mdkr över fullmäktiges målnivå för den aktuella perioden.

Revisionen har i tidigare granskningar[8] konstaterat att varken budget eller tidplan hållits i flera av de stora investeringsprojekten, vilket medfört tillkommande investeringsutgifter i många av investeringsprojekten. Både trafiknämnden och landstingsstyrelsen har tidigare fått i uppdrag av fullmäktige att se över ambitionsnivåer avseende beslutade och planerade investeringar utan att det har resulterat i några påtagliga minskningar. I samband med att investeringsvolymerna började öka kraftigt runt 2012 framgick enligt landstingsstyrelsens prognoser att landstingets investeringar skulle nå en topp runt åren 2017 och 2018, för att därefter minska. Med en fortsatt kraftig ökning av investeringsvolymerna genom beslut om tillkommande investeringsvolymer inom både trafik- och vårdområdet kommer denna investeringstopp att förlängas med flera år. Investeringsvolymen för tioårsperioden 2017 – 2026 uppgick enligt budget 2017 till 116 mdkr för att i budget 2018 för perioden 2018 – 2027 öka till 119,5 mdkr. I budget 2019 har volymerna ökat ytterligare och uppgår i den tioåriga investeringsbudgeten till 122,7 mdkr för perioden 2019 – 2028.

Revisionen har sammanställt landstingets planerade investeringar år för år från uppgifter i de senaste årens budgetdokument. Diagram 1 nedan visar att de planerade investeringarna för perioden 2017 – 2026 är högre för alla år i budget 2018 jämfört med i budget 2017, även om inte alla beslutade investeringar genomförts i den takt som planerats (se nedan). Av diagrammet framkommer vidare att de planerade investeringarna för perioden 2019 – 2027 är högre för de flesta av åren i budget 2019 än vad de är för motsvarande år i budget 2018.

Diagram 1



[8] Se till exempel ” Byggprojekt i vårdens fastigheter”, revisionsrapport 7/2017, RK 2017–0047, eller ”Vård- och trafikinvesteringar Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning”, revisionsrapport 11/2017, RK 2017 - 0059

Summeras de volymer som fullmäktige beslutat om för varje enskilt år i budget 2017, 2018 respektive 2019 för en åttaårsperiod 2019 – 2026 framgår att investeringsvolymen har ökat alla år för varje budgetbeslut. I budget 2017 uppgår de samlade investeringarna för dessa år till 81 mdkr, vilka 2018 ökat till 96 mdkr. I budget 2019 uppgår investeringsvolymen för samma period till 107 mdkr, en ökning med 26 mdkr, dvs. med nästan en tredjedel sedan budget 2017.

Det finns flera förklaringar till att de budgeterade investeringsvolymerna ökar från år till år. En förklaring är att tidigare beslutade investeringar har försenats och/eller medvetet förskjutits i viss utsträckning. Den faktiska upparbetningsgraden för landstingets beslutade investeringar landade för 2015 och 2016 relativt nära budgeterade volymer, på 94 procent resp. 91 procent. Därefter har upparbetningsgraden varit lägre, nämligen 79 procent för 2017[9] och enligt den preliminära årsrapporten för 2018 är upparbetningsgraden 72 procent. Andra förklaringar är att det har beslutats om helt nya investeringar och att index för bygg- och anläggningskostnader ökat kraftigt vilket kommer att slå igenom i investeringsutgifterna de kommande åren.

Revisionen har sedan många år framfört att investeringsredovisningen till fullmäktige bör utvecklas så att utfallet för respektive investeringsobjekt kan stämmas av mot fullmäktiges budget och plan för investeringsverksamheten så att fleråriga pågående och avslutade investeringar kan stämmas av mot beräknade/beslutade totalutgifter. En sådan beskrivning av de pågående investeringsprojektens status skulle ge fullmäktige en bild av vilket kvarvarande investeringsutrymme som faktiskt finns för beslut om tillkommande investeringsutgifter och dessutom ligga i linje med intentionerna i den nya kommunala redovisningslagen som börjar gälla 2019.

Med ökande investeringar följer ökade framtida investeringsrelaterade kostnader för vårdgivarna. Då dessa investeringar vare sig har slutförts inom beslutade tids- eller budgetramar, ser revisionen en risk för ökande kostnader hos berörda vårdgivare. Det innebär en risk att utrymmet för övriga kostnader i vården minskar, vilket kan leda till att vården inte kan bedrivas med önskad kvalitet och omfattning. I fullmäktiges budget 2018 framgår dessutom att den under 2015 beslutade hyresrabatten för vårdgivarna avseende de strategiska vårdinvesteringar ska avvecklas.

I de senaste årens budgetar framkommer att landstinget behöver begränsa den underliggande kostnadsökningstakten för att klara av de framtida investeringsrelaterade kostnaderna. Om landstinget inte lyckas med detta riskerar landstingets resultat, enligt de senaste årens budgetdokument, att utvecklas kraftigt negativt. Landstinget har uppvisat positiva resultat de senaste åren, men det har inte berott på aktiva åtgärder, som en stram kostnadskontroll, utan snarare på ökade skatteintäkter och en låg ränta. Enligt regionledningskontoret har man i sina ränteberäkningar inför framtiden dock tagit höjd för högre räntor än de framtida räntenivåer som Konjunkturinstitutet räknar med. Även intäktsökningar av engångskaraktär som reavinster och återbetalningar av tidigare inbetalade tjänstepensionsavgifter har bidragit till re-

[9] Årsredovisning 2015, LS 2015 – 1182, årsredovisning 2016 LS 2016 – 0900 och årsredovisning 2017 LS 2017 - 0126

sultatet. Av fullmäktiges budget för både 2018 och 2019 framgår att regionens skatteunderlag och därmed även dess skatteintäkter bedöms utvecklas svagare de kommande åren jämfört med tidigare år.

I landstingets budget för 2018[10] framgår att landstingets investeringsstrategi ska säkerställa att de investeringar som planeras utgår från de långsiktiga ekonomiska ramarna och förutsättningarna. Revisionen har under de senaste åren konstaterat att landstinget hittills inte lyckats hålla den beslutade kostnadsökningstakten[11]. Kostnadsökningstakten under 2017 blev 4,0 procent jämfört med den uppställda nivån på 3,3 procent över tid[12]. Av landstingets preliminära årsrapport för 2018 uppgår verksamheternas kostnadsökningstakt exklusive omställningskostnader och jämförelsestörande poster till 4,9 procent för 2018. I genomsnitt för perioden 2014 – 2018 uppgår verksamheternas kostnadsökningstakt därmed till 4,8 procent . Som framgått ovan kommer investeringsvolymerna att fortsätta öka vilket innebär att andelen kostnader som beror på investeringar kommer att öka vilket därmed borde minska utrymmet för övriga verksamhetsrelaterade kostnader ytterligare. Regionledningskontoret menar dock att nivån 3,3 är realistisk och fortsatt gäller för regionen, bland annat med motiveringen att intäkterna varit större än planerat de senaste åren.

3.2 Revisionens bedömning

Fullmäktige har i budgeten under flera år framfört vikten av att hålla tillbaka framtida investeringar för att upprätthålla kärnverksamheterna och klara en ekonomi i balans. Revisionen har dock i ett antal granskningar sedan flera år tillbaka konstaterat att landstingets beslutade investeringsvolymer snarare successivt har ökat år från år, även om de faktiskt utförda volymerna, till följd av lägre upparbetningsgrader än beräknat varit lägre än de beslutade. Enligt uppdraget i budget 2018 skulle volymerna för perioden 2022 – 2027 inför budget 2019 minska med 4,5 procent. I stället ligger budget 2019 15,2 mdkr, dvs. 27 procent, över det beräknade möjliga investeringsutrymmet för den kommande perioden. Mot bakgrund av de beslutade ökningarna i de framtida investeringsvolymerna bedömer revisionen att landstingets investeringsplanering inte utgått från de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna. Även med hänsyn taget till att investeringar på 4,8 mdkr som planerats för 2018 skjuts på framtiden ser revisionen allvarligt på att landstingsstyrelsen i den övergripande styrningen inte lyckats minska de kommande årens investeringsutgifter i enlighet med fullmäktiges uppdrag.

I dagsläget bedömer revisionen att fullmäktige genom landstings-/regionstyrelsens uppföljning och återrapportering av pågående investeringsärenden inte får en heltäckande bild av vilket kvarvarande investeringsutrymme som faktiskt finns för beslut om tillkommande investeringsutgifter.

Landstingsstyrelsen har de senaste åren inte heller klarat uppdraget att begränsa kostnadsökningstakten till den uppställda nivån, vilket revisionen även tidigare

[10] SLL mål och budget 2018, LS 2017 - 0452
[11] Revisionsrapport 9/2016 - Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning, RK 201610 - 0059
[12] SLL – Årsredovisning 2017, LS 2017 - 0126

framhållit. I fullmäktigs budget för 2017 presenterades ett antal händelsescenarier över landstingets framtida ekonomiska situation och kostnadsutveckling. Enligt budgetens högkostnadsscenario, med en kostnadsutveckling på 4,2 procent, skulle landstinget uppvisa negativa resultat på flera miljarder under 2020-talet. I revisionens granskning av landstingets övergripande ekonomistyrning[13] kunde revisionen konstatera att kostnadsutvecklingstakten kraftigt översteg nivån i högkostnadsscenariot. Den nuvarande kostnadsutvecklingstakten ligger i genomsnitt och över tid (2014 - 2018) på 4,8 procent, vilket är betydande över nivån som angavs i högkostnadsscenariot. Det ser revisionen som oroväckande inför framtiden.

Förutsättningarna för att dämpa den totala kostnadsökningstakten framöver med den fortsatta ökningen av investeringsvolymerna har, enligt revisionen, dessutom försämrats väsentligt. Investeringsrelaterade driftkostnader kommer att ytterligare krympa verksamheternas utrymme för att bedriva framtida kärnverksamhet. Samtidigt beräknas skatteintäkternas tidigare, förhållandevis höga, ökningstakt minska medan räntorna beräknas öka vilket sammantaget gör det svårare att nå ett positivt resultat för regionen som helhet under åren framöver. Risken för att regionen inte kan uppnå önskad kostnadsutvecklingstakt och därmed balans i ekonomin på sikt har enligt revisionens bedömning ökat och är därmed betydande.

4 Tillkommande investeringar i vårdens fastigheter

4.1 Ansvaret för investeringar i vårdens fastigheter

Landstingsstyrelsen har enligt reglementet[14] bland annat haft ansvar för fastighetsstrategiska frågor och investeringsfrågor. I januari 2018,[15] beslutade landstingsstyrelsen att överföra det operativa planerings- och genomförandeansvaret för fastighetsinvesteringar inom vården[16] från landstingsstyrelsens enhet strategiska fastighetsinvesteringar (SFI) till Locum AB, landstingets fastighetsförvaltare, från den 1 mars 2018. Av landstingets reglemente framgår även att hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) har ett ansvar för att delta i den övergripande planeringen av investeringar inom hälso- och sjukvården samt att samråda med berörda enheter inom hälso- och sjukvården om förslag till specificerade investeringsobjekt.

[13] Revisionsrapport 9/2016 - Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning, RK 201610 - 0059
[14] SLL - Arbetsordningar, reglementen och delegationsordning 2015-02-17, reviderad 2017-06-14, LS 1410 – 1211, LS 2017 - 0785
[15] Effektivare ledning och styrning av landstingets fastigheter och av utförandet av vårdens investeringar, LS 2017 – 1002
[16] Ägandet av fastigheterna inom vården ligger på en resultatenhet under landstingsstyrelsen Landstingsfastigheter Stockholm

4.2 Tillkommande investeringar inom vården

Vid en jämförelse mellan fullmäktiges tioåriga investeringsplan för vårdens fastigheter i budget 2017, 2018 respektive i budget 2019 framgår att de planerade investeringsutgifterna för de närmast kommande tio åren i respektive budget ökar med 100 mnkr mellan budget 2017 och 2018 och med 1,1 mdkr mellan budget 2018 och 2019.

Regionens investeringar kan delas in i två huvudkategorier, specificerade och ospecificerade investeringar. Specificerade investeringar är investeringar med utgifter på 100 mnkr eller mer per investeringsobjekt. Dessa ska beslutas av fullmäktige per objekt. De två huvudkategorierna specificerade- och ospecificerade investeringar, kan i sin tur delas in i två underkategorier; strategiska investeringar- respektive ersättningsinvesteringar. Enligt landstingets investeringsstrategi[17] definieras en strategisk investering som en som skapar större nytta än vad som redan finns. En ersättningsinvestering syftar till att bibehålla dagens nytta, till exempel genom att säkerställa och bevara värdet på landstingets tillgångar och genom att uppfylla olika myndighetskrav.

4.2.1 Strategiska investeringar

Revisionen har tidigare granskat flera av de strategiska investeringarna och har i flera rapporter från 2016 och 2017 varit kritisk till landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av dessa. I rapporten Lokalanpassningen på de mindre sjukhusen från 2016 rekommenderade revisionen landstingsstyrelsen att säkerställa att processen för lokalanpassningar är samordnad, transparent och tydlig för att undvika att projekt bli dyrare än budgeterat och att omtag måste ske [18].

I rapporten Byggprojekt i vårdens fastigheter 2017 riktade revisionen kritik mot både landstingsstyrelsen och Locum gällande bristfällig styrning, uppföljning och återrapportering till fullmäktige av vårdens strategiska fastighetsinvesteringar[19]. Revisionens granskning visade på befarade budgetöverskridanden för både vård- och behandlingsbyggnaden vid S:t Görans sjukhus och för behandlingsbyggnaden vid Södersjukhuset.

I en annan granskning av styrningen av investeringar 2017[20], där bl.a. den nya behandlingsbyggnaden vid Danderyds sjukhus ingick, rekommenderar revisionen landstingsstyrelsen att säkerställa en transparent hantering med rapportering till fullmäktige som visar på realistiska totalkostnadsprognoser för alla investeringsobjekt. I rapporten konstaterade revisionen även att fastighets- och investeringsberedningen (FIB) under landstingsstyrelsen vid ett flertal tillfällen, från och med inledningen av 2015, fått information om att den nya behandlingsbyggnaden vid Dande-

[17] Landstingets investeringsstrategi, LS 1308 – 1033 och LS 1704 – 0854. Investeringsstrategin beslutades upphöra att gälla i och med beslut om fullmäktiges budget 2019 i december 2018.
[18] Revisionsrapport 8/2016 Lokalanpassningen på de mindre sjukhusen – Processerna och samordningen på Sollentuna sjukhus
[19] Revisionsrapport 7/2017 - Byggprojekt i vårdens fastigheter, RK 2017 - 0047
[20] Revisionsrapport 11/2017 Vård- och trafikinvesteringar - Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning

ryds sjukhus 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 därför att landstingsstyrelsen inte fullföljt sin uppsiktsplikt gällande den granskade vårdinvesteringen.

I budget 2018 har fullmäktige sedan beslutat om två förnyade genomförandebeslut med ökade investeringsutgifter för två av dessa strategiska investeringsobjekt. Den nya behandlingsbyggnaden vid Danderyds sjukhus har därmed fått en utökad investeringsram på 524 mnkr samtidigt som investeringsramen för upprustningen av Sollentuna sjukhus har utökats med 350 mnkr. Detta som en konsekvens av redan inträffade budgetöverskridanden av tidigare genomförandebeslut för båda dessa investeringar.

Detsamma gäller för den ny vård- och behandlingsbyggnaden S:t Görans sjukhus och för den nya behandlingsbyggnaden samt det nya försörjningskvarteret vid Södersjukhuset där beräknade överskridanden lett till beslut om utökade utgiftsramar. Förnyade genomförandebeslut för dessa objekt togs under hösten 2017 och våren 2018. Investeringsbudgeten utökades med 825 mnkr för den nya vård- och behandlingsbyggnaden vid S:t Görans sjukhus[21] och utökades sammantaget med 366 mnkr för byggnaderna vid Södersjukhuset[22].

I budget 2019 har dessutom två nya genomförandebeslut tagits som avser ombyggnationer och anpassningar i Karolinskas befintliga sjukhusbyggnad i Huddinge på 688 mnkr. Dessutom har landstingsfullmäktige fattat ett antal inriktnings- och utredningsbeslut i budgeten som kan komma att innebära tillkommande investeringar på nästan 4 mdkr om dessa utgiftsnivåer fortfarande kommer att gälla i de kommande genomförandebesluten för objekten. Dessa avser bland annat en ny vårdbyggnad vid Danderyds sjukhus, modernisering av vårdplatser vid Södersjukhuset, en ny byggnad (Helix 2) vid Karolinska Huddinge med fler vårdplatser för rättspsykiatri, med mera.

Locum har från och med mars 2018 tagit över det operativa planerings- och genomförandeansvaret för fastighetsinvesteringar inom vården från SFI inom landstingsstyrelsens förvaltning. Locum har därefter kontinuerligt presenterat statusen avseende ekonomi, tid och omfattning m.m. för de strategiska vårdinvesteringarna för FIB. I augusti 2018 hade FIB sitt sista möte. Beredningen har därefter lagts ner utan att det tydliggjorts var beredningens ansvar för att bereda och följa upp övergripande strategiska fastighetsfrågor samt investeringsfrågor har legat under hösten, samt hur de ska hanteras framöver och vilket organ återrapportering ska ske till. I rapporten från den sista genomgången i slutet av augusti 2018 anges endast indikationer på budgetöverskridanden för ett investeringsobjekt, Södertälje sjukhus, vilket dock inte framgår i budget 2019. Av intervjuer tydliggörs att det beror på att Locum inte är

[21] Förnyat genomförandebeslut för investeringsobjektet Vårdavdelningar och behandling vid S:t Görans sjukhus, LS 2017–1137
[22] Förnyat genomförandebeslut avseende investeringsobjektet Ny behandlingsbyggnad vid Södersjukhuset, LS 2017–1025 och Förnyat genomförandebeslut avseende investeringsobjektet Nytt försörjningskvarter vid Södersjukhuset, LS 2017–1027

överens med Skanska om regleringen av Södertäljeprojektets slutkostnader och att förhandling pågår mellan parterna.

Granskningen har även visat att några av de i budget 2019 angivna totala utgifterna per investeringsprojekt har ändrats jämfört med tidigare genomförandebeslut. För vård- och behandlingsbyggnaden vid S:t Görans sjukhus uppgår den beräknade totala utgiften enligt budget 2019 till 2 337 mnkr, vilket är 48 mnkr lägre än det förnyade genomförandebeslutet från våren 2018. Det förnyade genomförandebeslutet uppgick till 2 385 mnkr, varav 2 337 avsåg den nya vård- och behandlingsbyggnaden och 48 mnkr avsåg upprustning av psykiatriska vårdavdelningar vid S:t Göran, en utgift som tidigare varit upptagen inom investeringsramen för ospecificerade strategiska fastighetsinvesteringar. Enligt regionledningskontoret finns det dock en risk för att den tidigare utökade investeringsramen på 2 337 mnkr kan komma att överskridas.

Även budgetbeloppet för det nya försörjningskvarteret vid Södersjukhuset har minskat i budget 2019 jämfört med det förnyade genomförandebeslutet från senhösten 2017. Av granskningen framkommer att projektet i princip är färdigställt till en total investeringsutgift som är 20 mnkr lägre än gällande genomförandebeslut. Av granskningen framkommer att det även i detta fall har genomförts en teknisk justering. De överskjutande 20 mnkr som inte behövdes till försörjningskvarteret har flyttats över till den nya behandlingsbyggnaden vid Södersjukhuset, där behov av en utökad investeringsram finns. I stället för att förelägga fullmäktige ett nytt genomförandebeslut för behandlingsbyggnaden valde landstingsstyrelsen i beredningen av budget 2019 att tekniskt överföra överskjutande budgetmedel från försörjningskvarteret.

För två av objekten i budget 2019, där utökningar tidigare skett, ligger den angivna totala utgiften över fullmäktiges tidigare beslutade utgiftsnivå. Renoveringen av Sollentuna sjukhus beräknas i budget 2019 bli ytterligare 3 mnkr högre än beslutad budgetram och den nya behandlingsbyggnaden vid Södersjukhuset beräknas enligt budget 2019 överskrida den beslutade ramen med 20 mnkr, enligt ovan.

4.2.2 Ersättningsinvesteringar

Revisionen har i tidigare granskning konstaterat att det finns en risk för att det planerade underhållet inte genomförs i önskvärd grad för att bibehålla värde och funktion i vårdens fastigheter.[23] Den tidigare granskningen visade även att Locum under flera år har ansett sig vara tvungen att av samordningsskäl bromsa många ersättningsinvesteringar för att vänta in beslut om att påbörja arbete med att genomföra strategiska investeringar. Vidare hade flera ersättningsinvesteringar skjutits på framtiden i väntan på beslut om berörda fastigheter ska säljas eller inte.

Av årets granskning framkommer att det fortfarande finns ett eftersatt underhåll i vårdens fastigheteter. De intervjuade menar dels att de tidigare orsakerna till det eftersatta underhållet kvarstår, dels att det har tillkommit andra orsaker till varför investerings-och underhållsåtgärder inte motsvarar fastigheternas faktiska behov. En sådan orsak är att Locum måste ta hänsyn till vårdgivarnas dagliga verksamheter vid

[23] Revisionens årsrapport 2016 avseende Locum, RK 201604 - 0037

planering och genomförande av större byggnationer, vilket gör att åtgärder inte alltid kan genomföras utifrån fastighetens faktiska behov. Dessutom menar de intervjuade att Locum i dagsläget saknar tillgängliga budgetmedel för att genomföra nödvändiga ersättningsinvesteringar och underhåll.

I februari 2018[24] beslutade Locums styrelse att godkänna ledningens rapport avseende åtgärder för en ökad driftsäkerhet i sjukhusen. Av rapporten framkommer att det på grund av eftersatt underhåll krävs omfattande investeringar i akutsjukhusen för att säkerställa driftsäkerheten. I rapporten framgår att det i dagsläget saknas närmare 8 mdkr för upprustning och åtgärder vid akutsjukhusen under den tioåriga planeringsperioden. Av dessa 8 mdkr avser 5 mdkr teknisk upprustning för att säkerställa driftsäkerheten och 3 mdkr avser investeringsmedel för att klara Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) definition av robusta sjukhus. Exempelvis ska sjukhus ha dubbla inkommande försörjningskanaler för vatten, avlopp, värme och elektricitet.

Som en del i landstingets budgetprocess gällande budget 2019 har Locums styrelse i september 2018 beslutat om ett förslag till en reviderad investeringsplan för vårdens fastigheter för perioden 2019 – 2028. I planen ingår ett nytt investeringsobjekt, ”Robusta sjukhus” på 8 mdkr. Enligt intervjuer är det ett projekt som syftar till att hantera de brister som framkommer i utredningen från februari 2018, se stycket ovan. I landstingsstyrelsens beredningsprocess inför fullmäktiges beslut om budget för 2019 har dock detta projekt återremitterats till Locum för vidare utredning. Enligt regionledningskontoret är avsikten att detta projekt ska tas upp för beredning inför fullmäktiges budget för 2020.

Locum har även i delårsrapporten hösten 2018 pekat på det eftersatta underhållet[25]. Där står bland annat att upprustningsbehovet i landstingets vårdfastigheter är stort. Vidare framgår att den stora satsningen på ny- och ombyggnationer av de strategiska fastigheterna för att modernisera och utveckla hälso- och sjukvården i länet omfattar 17 procent av fastighetsbeståndet. Resterande 83 procent är enligt delårsrapporten i behov av upprustning av olika slag. För att hantera detta har fullmäktige tilldelat 700 mnkr årligen, vilket, enligt Locums delårsrapport, är en mycket mindre del än det faktiska behovet. Enligt de intervjuade skulle det årligen behövas ytterligare ca 500 mnkr årligen under den tioåriga planeringsperioden för att på sikt klara det eftersatta underhållet. Detta motsvarar de 5 mdkr som Locum redovisat i sin rapport från februari 2018 och i sin beslutade reviderade investeringsplan för perioden 2019 – 2028 enligt ovan.

Även hälso- och sjukvårdsnämnden har till landstingsstyrelsen i sitt beslut om förslag till justerad investeringsplan för vårdens investeringar 2019 - 2028[26] framhållit det eftersatta underhållet i vårdens fastigheter. Nämnden påtalar bland annat risken för att flertalet av vårdfastigheterna, särskilt de mindre sjukhusen, väntas få ett ökat behov av akut underhåll.

[24] LOC 1711 - 1076
[25] Locum AB, Delårsrapport augusti 2018, LOC 1801 - 0165, LS 2017 - 1383
[26] HSN 2018 - 0236

4.3 Revisionens bedömning

Revisionen har i flera tidigare granskningar påtalat att landstingsstyrelsens bristfälliga styrning och uppföljning av de stora strategiska investeringsprojekten riskerat att leda till kraftiga budgetöverskridanden. Under 2017 och början av 2018 har fullmäktige, för alla de granskade vårdinvesteringarna, varit tvungen att ta förnyade beslut om utökade investeringsramar då tidigare beslutade ramar varit på väg att överskridas. Sammantaget har investeringsramarna utökats med ca 2 100 mnkr för investeringarna vid Södersjukhuset, Danderyds sjukhus, S:t Görans sjukhus och Sollentuna sjukhus. Att de nyligen utökade investeringsbudgetarna för S:t Görans sjukhus och behandlingsbygganade vid Södersjukhuset redan bedöms som otillräckliga ser revisionen som en effekt av en fortsatt otillräcklig uppföljning och styrning från landstingsstyrelsens sida.

Revisionen bedömer att både Locum och hälso- och sjukvårdsnämnden, bl.a. i beredningen av budget, har tagit upp frågan om det eftersatta underhållet och behovet av en utökad investeringsbudget för ersättningsinvesteringar. Landstingsstyrelsen har hittills inte hanterat frågan. Revisionen menar att det är landstingsstyrelsens ansvar att säkerställa en transparent hantering med rapportering till fullmäktige som visar på realistiska totalkostnadsprognoser även för ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder av vårdens fastigheter.

Behovet av utökade medel för eftersatta underhåll har inte beaktats i fullmäktiges budget för 2018 eller 2019. Merparten av dessa tillkommande investeringar i underhållsåtgärder på ca 5 mdkr under den kommande tioårsperioden bedöms av Locum som ofrånkomliga för att kunna behålla värdet och funktionaliteten i vårdens fastigheter. Till detta kommer investeringsutgifter på ca 3 mdkr för att göra akutsjukhusen robusta i enlighet med myndigheternas krav, vilket inte framgår av fullmäktiges budget. Inte heller denna fråga har beretts av landstingsstyrelsen, men enligt uppgift från regionledningskontoret kommer ett ärende kring ersättningsinvesteringar gällande vårdens fastigheter att beredas inom ramen för framtagande av budget 2020.

I augusti 2018 avvecklades fastighets- och investeringsberedningen. Revisionen bedömer att beredningens ansvar för att bereda och följa upp övergripande strategiska fastighetsfrågor samt investeringsfrågor därmed inte hanterats av landstingsstyrelsen under återstoden av 2018. Hur dessa frågor ska hanteras av regionstyrelsen från och med 2019 är inte klarlagt. Revisionen bedömer därmed att uppsikten inte varit tillräcklig under 2018 och att det finns en risk för att detta kommer att fortgå under 2019.

I granskningen har revisionen noterat att för några specificerade investeringsobjekt har vissa tekniska justeringar gjorts i budget 2019. Revisionen anser inte att hanteringen av tekniska justeringar mellan olika investeringsobjekt vare sig är transparent eller förenlig med gällande investeringsstrategi. I de fall som investeringsobjekt bedöms överskrida av fullmäktige fattade genomförandebeslut bör dessa, i enlighet

med revisionens tidigare lämnade rekommendation[27], föreläggas fullmäktige för förnyade beslut till de nu högre beloppen.

Landstingsstyrelsens styrning och kontroll över tillkommande investeringsutgifter i vårdens fastigheter bedöms utifrån ovanstående som otillräcklig.

5 Tillkommande investeringar inom trafikområdet

I kapitlet sammanfattas revisionens granskning av tillkommande investeringar inom trafikområdet. För en mer utförlig redovisning, se rapport 12/2018, Kostnaderna i kollektivtrafiken.

5.1 Tillkommande behov för specificerade objekt

Vid en jämförelse mellan fullmäktiges tioåriga investeringsplan för trafikområdet i budget 2017, 2018 respektive i budget 2019 framgår att trafikinvesteringarnas andel av de totala investeringarna uppgår till två tredjedelar dessa tre år. Där framgår vidare att de planerade investeringsutgifterna för de närmast kommande tio åren i respektive budget ökar med 5,2 mdkr mellan budget 2017 och 2018 och med 1 mdkr mellan budget 2018 och 2019.

Till och med 2018 har definitionen på specificerade investeringar varit att det är investeringar med utgifter på 100 mnkr eller mer per investeringsobjekt. Dessa ska beslutas av fullmäktige per objekt[28]. Objekt under 100 mnkr benämns ospecificerade.

Det framgår av revisionens granskning att trafiknämnden i budgetunderlagen inför budget 2019 har lyft fram flera nya/utökade investeringsobjekt jämfört med budget 2018. Revisionens analys av 2019 års investeringsplan för trafikförvaltningen i nämndens budgetunderlag jämfört med 2018 års investeringsplan i fastställd budget visar på följande nya/ändrade objekt:

Objekt *(För objekt med koppling till utbyggd tunnelbana – se separat genomgång i avsnitt 5.2 och 5.3)*	**Belopp mnkr enl. budget 2019**	**Senaste beslut**
Utökad utgift för ersättningsinvestering gällande Rissne tunnelbanedepå (som därmed har flyttats från ospecificerade till specificerade investeringar)	648	Inriktningsbeslut (TN 2018-11-06) LS 2018-12-18 17 mnkr för utredningsfasen

[27] Revisionsrapport 11/2017 Vård- och trafikinvesteringar - Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning
[28] Fr o m budget 2019 är undre gränsen för specificerade investeringar 300 mnkr.

Objekt *(För objekt med koppling till utbyggd tunnelbana – se separat genomgång i avsnitt 5.2 och 5.3)*	**Belopp mnkr enl. budget 2019**	**Senaste beslut**
Nytillkommet reinvesteringsobjekt gällande bytespunkt Slussens upprustning	500	Utredningsbeslut (TN 2018-01-30) LS 2018-04-10 20 mnkr för utredningsfasen
Uppdaterad uppskattning av utbyggnaden av Älvsjö depå som innebär en ökning av totalutgiften	865	Inriktningsbeslut (TN 2018-05-22) LS 2018-10-23 23 mnkr för planeringsfasen
Nytillkommet objekt samkörbarhet mellan fordonsgenerationer i pendeltågsflottan (endast en del av objektets totala belopp på 447 mnkr kan i denna sammanställning räknas som tillkommande)	160	Utredningsbeslut (TN 2018-06-19) LS 2018-10-23 3 mnkr för utredning
Nytt objekt gällande brukarspecifik inredning (m.m.) för bussterminal Slussen vilket redovisas som ett separat investeringsprojekt utanför investeringsobjektet bussterminal Slussen.	180	Utredningsbeslut (TN 2018-01-31) LS 2018-04-10 10 mnkr för utredningsfasen

Sammantaget uppgår tillkommande och utökade investeringsobjekt under utredning till en total utgift på sammanlagt drygt 2 miljarder kronor. Fullmäktige beslutade i december 2018 att inkludera trafiknämndens förslag enligt ovan i investeringsbudgeten för trafiknämnden.

Skillnaderna mellan 2019 och 2018 års budget framgår i tabeller i trafiknämndens förslag till investeringsplan. Förändringarna kan dock ha flera olika orsaker och några förklarande fotnoter finns inte i tabellen. Nya/utökade objekt kommenteras inte i den övergripande texten för investeringsplanen utan läsaren behöver gå igenom samtliga beskrivningar av enskilda investeringsobjekt för att förstå vilka som är tillkommande/utökade och varför de har tillkommit. Objekt, eller delar av objekt, som har flyttats eller tagits bort ur investeringsplanen kommenteras inte heller tydligt i nämndens budgetunderlag. Till exempel framgår det inte tydligt i investeringsplanen för 2019 att det totala investeringsbeloppet har minskat med 1,5 mdkr därför att det tidigare beslutade investeringsobjektet gällande förarlös drift på röda linjen har plockats bort.

Det är inte tydligt i investeringsplanen i vilken utsträckning upptagna belopp utgör hela det uppskattade behovet utifrån fullständiga inledande kalkyler eller om det bara är vissa delar av investeringen som har kalkylerats och redovisas. Enligt förvaltningen tar man i tidiga skeden normalt bara med utredningskostnader beroende på att man ännu inte vet hur stor den eventuella investeringen blir eller om den blir av. Om utredningsfasen pågår och man planerar för inriktningsbeslut tas även planeringsfasen med i budgetunderlaget. Dock anges att det finns undantag från detta som t.ex. program Bussdepåer och Spårdepåer där man uppskattat ungefärliga belopp och därför tagit med även genomförandefasen för dessa program i budgeten. Det framgår dock av underliggande texter att det även här pågår ytterligare utredningar och att beloppen kan komma att ändras.

Granskning av befintliga och tillkommande objekt i investeringsplanen med koppling till utbyggnaden av tunnelbanan beskrivs i särskilda avsnitt (se avsnitt 5.2 och 5.3). Kommande investeringar kopplat till Sverigeförhandlingen[29] togs in i investeringsplanen för första gången i budget 2018. I 2019 års budget finns objekten upptagna i trafikförvaltningens del av planen med beloppen Roslagsbanan till City, 9 mdkr och Spårväg syd 5,2 mdkr, mdkr samt i förvaltning för utbyggd tunnelbanas FUT) del Tunnelbana Älvsjö – Fridhemsplan 14,3 och Station Hagalund 1,3 mdkr[30]. Revisionen har i denna granskning inte närmare analyserat investeringsobjekten från Sverigeförhandlingen och om t.ex. några behov av tilläggsinvesteringar har identifierats samt i vilken mån det redan nu finns identifierat framtida driftkonsekvenser. Revisionen noterar att, med undantag av Station Hagalund som redan nu är ett pågående projekt, så är det för närvarande endast vissa utredningsutgifter som är inplanerade. Större utgifter kopplade till genomförande ligger i investeringsplanen från och med 2022 för tunnelbanan, 2024 för Spårväg Syd och 2026 för Roslagsbanan till City.

Som revisionen konstaterade i delrapporten för trafiknämnden 2018 pågår för närvarande en analys av tunnelbanesystemet och dess framtid, vilket även är ett uppdrag från fullmäktige i budget 2019. Analysen, som har stark koppling till utbyggnaden av tunnelbanan (se vidare avsnitt 5.2 och 5.3), kan innebära att ytterligare investeringsbehov tillkommer. Bland annat har det framkommit av revisionens granskning att signalsystemen i alla tre befintliga tunnelbanelinjerna kommer behöva bytas. Tidigare beslutat införande av nytt signalsystem på tunnelbanans röda linje[31] har, som framgått av nämndens rapportering och revisionens årsrapport 2017, avbrutits. I samband med detta kostnadsfördes faktiska nedlagda utgifter på 472 mnkr. Revisionen konstaterar att det i nämndens underlag till investeringsplan inte finns något nytt investeringsobjekt gällande byte av signalsystem på röda linjen[32]. Byte av signal-

[29] Sverigeförhandlingen är ett initiativ från Sveriges regering för att bygga höghastighetsjärnväg i Sverige och få förbättrad kollektivtrafik och ökat bostadsbyggande i storstäderna. Våren 2017 skrevs avtalet om fyra storstadsåtgärder i Stockholm under.
[30] Detta är bruttobelopp, dvs. medfinansieringen enligt avtal för Sverigeförhandlingen har ej räknats bort.
[31] Del av program Röda linjens uppgradering
[32] Fullmäktige har tagit ett nytt genomförandebeslut gällande befintligt investeringsprogram Röda linjens uppgradering men detta gäller enbart justering av investeringsbudgeten där investeringsmedel har förts över från FUT kopplat till för anpassning av fordon. FUT 2017–0233

system kommer innebära tillkommande utgifter minst i miljardklassen per linje enligt trafikförvaltningen. Revisionen kan inte se att fullmäktiges budget 2019 tar höjd för sådana utgifter de närmaste tio åren. Ett annat exempel på identifierade, men ännu ej kostnadsberäknade framtida investeringsbehov, som därmed saknas i fullmäktiges budget, utgörs av systemet för belysning. Manöversystemet för belysning i den befintliga tunnelbanan har redan passerat sin beräknade livslängd och kommer att behöva åtgärdas inom de närmaste åren.

Efter tunnelbaneanalysen ska, enligt förvaltningens planering, en motsvarande analys göras gällande pendeltågssystemet. Även om infrastrukturen för pendeltåg ägs och underhålls av Trafikverket kan analysen innebära att ökade behov av investeringar i depåer och fordon, som regionen ansvarar för, kommer fram.

Revisionens granskning av trafiknämndens underlag till investeringsplan visar också på riskområden som inte har kommenterats. Revisionen konstaterar t.ex. att det i investeringsplanen för närvarande finns totalt ca 250 mnkr för förstärkning av innertaket på Fridhemsplans tunnelbanestation. Av 2014 års inriktningsbeslut för denna investering framgår dock att motsvarande problem kan finnas på en rad andra tunnelbanestationer. Det framgår av nu genomförd granskning att motsvarande behov kan finnas på 10–15 ytterligare stationer. Detta har inte indikerats i investeringsplanen som kommande behov. Enligt uppgift pågår en behovsanalys som ännu inte har avslutats. Av intervjuer har också framkommit att den totala beräknade utgiften för program biljettsystem, för närvarande 250 mnkr, inte har tagits upp i investeringsplanen förutom några mindre delar bland ospecificerade investeringar.

Generellt gäller att landstingsstyrelsen i sin beredning av trafiknämndens underlag till investeringsplan inte genomför förändringar eller kommenterar osäkerheter. Det innebär att ovanstående iakttagelser gällande svårigheter att utläsa investeringsplanen och dess risker följer med landstingsstyrelsens förslag till investeringsplan inför fullmäktiges beslut.

5.1.1 Tillkommande behov för ospecificerade ersättningsinvesteringar

De ospecificerade investeringarna utgörs till största delen av ersättningsinvesteringar. Behovet av investeringsmedel för ersättningsinvesteringar[33] kommenteras allmänt i nämndens yttrande inför budget 2018 utan att det preciseras vilket behov nämnden anser finns.

Revisionen har tidigare rekommenderat nämnden att i budgetarbetet analysera och tydliggöra behovet av ersättningsinvesteringar såväl på kort som lång sikt[34]. I intervjuer framkommer att nämnden fortfarande inte har en tydlig process och en tydlig bild av underhålls-/ersättningsinvesteringsbehovet. De belopp som tas upp i underlag och budgetar är en blandning av konstaterade behov och behov som moderats utifrån vad förvaltningen och marknaden praktiskt klarar att hantera. Utvecklingsarbete pågår fortfarande kring de administrativa system som ska stödja analysen

[33] Om ersättningsinvesteringar i slutänden blir specificerade eller ospecificerade är i huvudsak en fråga om ifall flera investeringsbehov, antingen flera reinvesteringsbehov eller reinvesterings- och strategiska behov, läggs ihop till ett gemensamt projekt/program.
[34] Landstingsrevisorerna årsrapport 2016 trafiknämnden, rekommendation nr 984

av underhållsbehoven. Det finns också behov av att stärka uppföljningen av den rapportering av underhållsbehov respektive behov av ersättningsinvesteringar som ska komma från trafik- och underhållsleverantörer.

5.2 Risk för fördyringar utöver Stockholmsöverenskommelsen

5.2.1 Huvudavtalet enligt Stockholmsöverenskommelsen

Stockholmsförhandlingen resulterade i ett avtal i januari 2014, Stockholmsöverenskommelsen, mellan staten, landstinget/regionen, Stockholms stad, Solna kommun, Järfälla kommun och Nacka kommun. Huvudavtalet avser tre nya tunnelbanelinjer och nybyggnation av 78 000 bostäder. De tre nya tunnelbanelinjerna, med ursprungligt avtalade investeringsutgift, är:

- Förlängning av Blå linje från Kungsträdgården till Nacka centrum. I projektet ingår även en förgrening från Gullmarsplan mot befintlig Grön linje mot Hagsätra, 12,5 mdkr
- Förlängning av Blå linje från Akalla till Barkarby station, 2,9 mdkr
- Ny linje från Odenplan till Arenastaden, 4,1 mdkr

Av huvudavtalet framkommer att investeringsutgifterna för de tre tunnelbanelinjerna som fördelats mellan de olika avtalsparterna uppgår till 19,5 mdkr. Sammantaget uppgår investeringsutgifterna enligt grundavtalet till 25,7 mdkr, Region Stockholms del av detta uppgår till 6 850 mnkr, varav 6 200 mnkr för depå och fordon, samt 650 mnkr som avser regionens del för finansiering av de nya tunnelbanelinjerna.

Av huvudavtalet framgår att landstinget/regionen ansvarar för tunnelbaneutbyggnaden medan respektive kommun ansvarar för utbyggnaden av de bostäder som ingår i överenskommelsen. Inom landstinget lades ansvaret för tunnelbaneutbyggnaden initialt på landstingsstyrelsen som skapade en ny förvaltning, förvaltningen för utbyggd tunnelbana (FUT). Vid halvårsskiftet 2017 flyttades FUT från landstingsstyrelsen till trafiknämnden.

Inom det beslutade huvudavtalet finns en klausul om acceptans för fördyring av de tre tunnelbanelinjerna på sammantaget 2 925 mnkr. Hur frågan ska hanteras av parterna vid eventuella fördyringar utöver dessa 2 925 mnkr framgår inte av avtalet. Kring årsskiftet 2015/2016 tog FUT fram de första produktionskalkylerna för de planerade sträckorna och stationerna. Dessa visade på högre investeringsutgifter än vad som avtalat i Stockholmsöverenskommelsen. Under 2016 tog förvaltningen fram ett åtgärdsförslag om bland annat en utökad investeringsram för de tre linjerna på 1 160 mnkr. I mars 2017 beslutade fullmäktige att godkänna ett partsgemensamt tilläggsavtal till huvudavtalet som medför fördyringar med 1 160 mnkr.

5.2.2 Risk för fördyringar utöver Stockholmsöverenskommelsen

I granskningen har det framkommit ett antal större risker som kan medföra överskridanden av den beslutade utgiftsramen enligt Stockholmsöverenskommelsens avtal. En av riskerna är kopplad till projektets index. I praktiken finns det två olika index som påverkar projektet, dels index för uppräkning av finansiärernas bidrag som är

kopplade till KPI[35], dels flera bygg- och anläggningsindex kopplade till de upphandlade entreprenörsavtalen. FUT bedömer att detta kan medföra ett framtida gap mellan finansiärernas bidrag och de faktiska investeringsutgifterna för de tre linjerna som i så fall leder till att de blir underfinansierade.

Andra risker som FUT lyfter och som skulle kunna medföra att projektet fördyras är att det kommer in för få anbud på de stora entreprenadupphandlingarna så att konkurrensen åsidosätts och att projektet försenas, t.ex. på grund av överklaganden, som kan medföra ökade utgifter. Ovanstående risker bör dock ses i relation till att en, för närvarande, god upphandlingssituation med konkurrens kan ge lägre upphandlingskostnader än förväntat.

5.2.3 Olika planeringshorisonter och framtida driftkostnader

Granskningen har visat att FUT och trafikförvaltningen i respektive planering arbetar utifrån olika tidshorisonter vilket leder till olika bedömningar när det gäller kravställandet på investeringar i den nya tunnelbanan. FUT arbetar i enlighet med Stockholmsöverenskommelsen med utgångspunkt från den befolkningstillväxt och de resandeströmmar som prognostiseras till 2030. Trafikförvaltningen utgår från RUFS 2050 och därmed från den befolkningstillväxt och de resandeströmmar som beräknas till dess. Att ändra eller komplettera efter 2030 kan bli betydligt dyrare att genomföra i ett långsiktigt perspektiv än att genomföra en mer omfattande investering utifrån perspektivet 2050 på en gång.

Ett exempel på problem som kan uppstå för att de båda förvaltningarna arbetar med olika planeringshorisonter är hissarna vid den nya tunnelbanans uppgång vid Gullmarsplan. Den nya stationen kommer att ligga så långt under marken att man valt att använda hissar i stället för rulltrappor för att transportera resenärerna till och från perrongerna. Utifrån FUT:s planeringshorisont räcker det med mindre hissar, men utifrån trafikförvaltningens längre planeringsperspektiv behöver hissarna vara större för att hantera de ökande resandeströmmarna som prognostiseras i RUFS 2050. Om FUT bygger de mindre hissarna kommer trafikförvaltningen att behöva bygga om dessa i ett senare skede, vilket skulle kräva omfattande ombyggnationer och stora tillkommande utgifter. Trafikförvaltningen planerar att finansiera den tillkommande utgiften så att FUT kan bygga de större hissarna redan från start.

Flera av de intervjuade har påtalat vikten av att överblicka tunnelbanans samlade utgifter och driftkostnader under hela investeringens livslängd. FUT har ansvar för att bygga den nya tunnelbanan utifrån den av parterna beslutade investeringsramen, som bland annat blir styrande för val av tekniska lösningar. Mot bakgrund av FUT:s begränsade investeringsbudget kan deras förslag till tekniska lösningar ibland generera högre framtida driftkostnader än andra möjliga tekniska lösningar som har högre initiala investeringsutgifter, men lägre framtida driftkostnader, dvs. lösningar som sammantaget kan bli dyrare för regionen under investeringens hela livslängd.

[35] Konsumentprisindex (KPI) mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen, de priser konsumenten faktiskt betalar. KPI är det vanliga måttet för kompensations- och inflationsberäkningar i Sverige.

Ett sådant exempel är rälsen i den nya tunnelbanan. I den befintliga tunnelbanan ligger spåren på makadam och slipers vilket medför att rälsen rör sig och behöver riktas om ett par gånger årligen, ett arbete som är både tidskrävande och kostsamt. Enligt Stockholmsöverenskommelsen skulle den nya tunnelbanan byggas med utgångspunkt i den standard som nu föreligger i den befintliga tunnelbanan I nybyggda tunnelbanor på andra ställen i världen skruvas rälsen istället fast i betonggolv. Att bygga med betonggolv och fastskruvade spår i den nya tunnelbanan skulle enligt FUT generera en tillkommande utgift på mellan 300 - 500 mnkr, medel som FUT inte förfogar över. I gengäld skulle de samlade framtida nuvärdesberäknade driftkostnaderna minska betydligt. Frågan har diskuterats mellan förvaltningarna men i nuläget bedömer FUT att en förändrad lösning med betonggolv inte vara möjlig att genomföra.

5.3 Tillkommande investeringsbehov i befintlig tunnelbana

I budget 2015[36] beslutade fullmäktige att *”uppdra åt trafiknämnden att, i samråd med landstingsstyrelsen[37], utreda tillkommande investeringsbehov för befintlig tunnelbana, bytespunkter samt angränsande anläggningar med anledning av beslutad överenskommelse om utbyggnad av tunnelbana i enlighet med 2013 års Stockholmsförhandling”*. I granskningen har det framkommit att det är en glidande skala för vad som avses med tillkommande investeringar i tunnelbaneutbyggnaden. I ena änden finns investeringar som endast uppkommer som en följd av den nya tunnelbanan. I andra änden uppstår behov av ersättningsinvesteringar i den befintliga tunnelbanan som har en indirekt koppling till utbyggnaden av de nya linjerna. Enligt de intervjuade kan dessa ersättningsinvesteringar behöva tidigareläggas något eller några år för att generera samordningsvinster med motsvarande arbeten i de nya delarna. Trafikförvaltningen och FUT har sedan investeringsprojektet startade 2014 samverkat för att hantera frågor i gränssnittet mellan de båda förvaltningarnas ansvar. Syfte har varit att utbyggnaden på ett så smidigt sätt som möjligt ska kunna integreras med det befintliga tunnelbanesystemet. Som en del i detta arbete diskuterar företrädare för de båda förvaltningarna regelmässigt förslag till tekniska lösningar i den nya tunnelbanan.

Tillkommande investeringar med utgångspunkt i ovanstående uppdrag avser investeringar som uppstår som en direkt konsekvens av nya tunnelbanan. Redan i investeringsbilagan till fullmäktiges budget för 2016[38] anges, inom ramen för trafikförvaltningen fem tillkommande investeringsprojekt med koppling till tunnelbaneutbyggnaden, men utan uppgift om beräknade totala investeringsutgifter. I budget 2017 anges även projektens totala investeringsutgifter, utgifter som även anges i budget 2019:

- Bytespunkt Gullmarsplan, 301 mnkr
- Bussterminal Barkarby, 121 mnkr
- Bussterminal Nacka Centrum, 520 mnkr
- Övergripande utredningar befintliga system, 160 mnkr

[36] Mål och budget 2015, LS 1403 – 0399, LS 1409 - 1065
[37] Det övergripande ansvaret för tunnelbaneutbyggnaden låg fram till och med den 30 juni 2017 hos landstingsstyrelsen. Från och med den 1 juli 2017 flyttades FUT, och därmed även ansvaret för tunnelbaneutbyggnaden, över till trafiknämnden.
[38] Mål och budget 2016, LS 2015 - 0039, LS 1312 - 1542

- Anpassning trafikstyrningssystem befintlig tunnelbana, 229 mnkr

Bussterminal Barkarby samt Nacka centrum är en del av Stockholmsöverenskommelsen och har således ingen koppling till uppdraget om tillkommande investeringar. I överenskommelsen har avtalats att dessa båda bytespunkter ska byggas av Region Stockholm och genom en delad finansiering mellan regionen och berörd kommun. När det gäller Gullmarsplan så är detta ett sedan tidigare identifierat investeringsobjekt inom ramen för trafikförvaltningens befintliga tunnelbana, dock har nya tunnelbanan medfört ytterligare investeringar på Gullmarsplan.

Av intervjuer framgår att för tre av projekten beräknas utgifterna öka jämfört med budget 2019. Projektet *Anpassning trafikstyrningssystem befintlig tunnelbana* är ett projekt som innefattar förändringar som delvis har en koppling till utbyggnaden av den nya tunnelbanan. Dessutom ingår upprustning i den befintliga tunnelbanan som en konsekvens av föråldrade/utgångna system. Ett exempel på det sistnämnda är en nödvändig uppgradering av signalsystemet på Gröna linjen. Trafiknämnden har redan innan fullmäktige beslutat om budget 2019 arbetat med att ta fram fyra genomförandebeslut för projektet Anpassning trafikstyrningssystem befintlig tunnelbana, som ska beslutas separat under 2019. Dessa beräknas sammantaget uppgå till 850 mnkr, vilket är 621 mnkr högre än budgeterat. Trafikförvaltningen anser dock att det redan finns finansiering för dessa 850 mnkr inom ramen för förvaltningens ram för ospecificerade investeringar och genom investeringsmedel från Program Röda linjen. Vidare har trafiknämnden arbetat med en utredning som rör projektet *Bytespunkt Gullmarsplan*. Av arbetsunderlaget framgår att utgifterna beräknas uppgå till 2 200 mnkr vilket är 1 899 mnkr högre än i budget 2019.

I samband med att det identifieras nya tillkommande investeringar utreds och hanteras dessa inom ramen för investeringsprojektet *Övergripande utredningar befintliga system,* som hanteras av trafikförvaltningen, innan de eventuellt överförs till ett eget investeringsprojekt. Den för projektets angivna totala utgiftsnivå på 160 mnkr i fullmäktiges budget 2017 – 2019 är snarare en uppskattning av vad dessa tillkommande investeringar bedöms uppgå till än en beräkning av faktiska utgifter. Av granskningen framkommer att det finns en tvekan bland de intervjuade om de budgeterade 160 mnkr ens kommer att räcka för de redan identifierade tillkommande investeringarna som ligger i projektet såsom avveckling av spårområdet för sträckan Globen – Enskede Gård – Sockenplan, som inte längre kommer att trafikeras. Ett annat deluppdrag handlar om att hantera halten av skadliga partiklar i hela tunnelbanesystemet. När det gäller partikelhalt i de nya stationerna så investerar FUT i ventilation som hanterar detta i de nya stationerna.

5.4 Revisionens bedömning

Revisionen har tidigare bedömt att landstingsstyrelsens uppsikt över trafikens investeringar behöver stärkas, vilket kvarstår efter denna granskning. Revisionen har under hösten 2018 granskat landstingets övergripande investeringsstyrning. I de delar där granskningen resulterar i direkta synpunkter på trafiknämndens investeringsstyrning, framkommer dessa i revisionens projektrapport 12/2018, *Kostnader i kollektivtrafiken*.

Revisionen bedömer att landstingsstyrelsens beredning inte säkerställer att tillkommande investeringar i trafiknämndens långsiktiga investeringsplanering framkommer i fullmäktiges budget. Granskningen av investeringar under 2018 visar att det utöver redan beslutade utökningar av investeringsvolymerna även finns behov att inom en nära framtid genomföra ett antal kända investeringar på många miljarder kronor inom kollektivtrafiken som inte finns upptagna i fullmäktiges budget. I anslutning till utbyggnaden av den nya tunnelbanan, finns kända men inte budgeterade tillkommande investeringsutgifter på drygt 2,5 miljarder kronor. Till dessa utgifter tillkommer investeringar för att komma till rätta med det eftersatta underhållet i trafikens fastigheter och anläggningar där det finns en betydande osäkerhet kring det totala behovet av ersättningsinvesteringar i kollektivtrafiken. I granskningen har det bland annat framkommit behov av byte av signalsystem i den befintliga tunnelbanan, en utgift som inte tagits upp i fullmäktiges budget.

Vidare bedömer revisionen att det finns ett antal större risker som kan medföra överskridanden av den beslutade investeringen i ny tunnelbana enligt Stockholmsöverenskommelsen. Detta gäller bland annat risker kopplade till projektets olika indexökningar för finansiärernas bidrag respektive de faktiska investeringsutgifterna. Revisionen anser att regionstyrelsen behöver skapa en hanteringsordning för hur regionen ska agera gentemot de övriga parterna i Stockholmsöverenskommelsen ifall det visare sig att huvudavtalets beslutade investeringsutgifter per linje kommer att överskridas.

Revisionen konstaterar att fullmäktige redan 2015 uppdrog åt trafiknämnden att, i samråd med landstingsstyrelsen, utreda tillkommande investeringsbehov för befintlig tunnelbana, bytespunkter samt angränsande anläggningar kopplat till utbyggnaden av tunnelbanan. Det framgår dock av granskningen dels att det fortfarande pågår olika utredningar med risk för ytterligare tillkommande investeringsbehov, dels att pågående utredningar och investeringsobjekt inte redovisas samlat utifrån fullmäktiges uppdrag.

Sammanfattningsvis konstaterar revisionen att det saknas flera miljarder för redan kända tillkommande investeringar i anslutning till den nya tunnelbanan i fullmäktiges budget för 2019. Till detta kommer risk för betydande investeringsbehov även i kollektivtrafiken i övrigt. Revisionen anser att regionstyrelsen behöver säkerställa att tillkommande investeringar med anledning av tunnelbaneutbyggnaden och övriga behov inom kollektivtrafiken identifieras i beredningen av fullmäktiges budget. Regionstyrelsen ansvara för att fullmäktige ges en heltäckande bild dels i förhållande till beräknat investeringsutrymme, i budget såväl som i löpande återrapportering.

Vad gör Landstingsrevisorerna?

Landstingsrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av landstingets 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 finns på Landstingsrevisorernas hemsida www.sll.se/rev. De kan också beställas från revisionskontoret. Det går även att prenumerera på Landstingsrevisorernas nyhetsbrev Nytt från landstingsrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna.rev@sll.se.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

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/rev
Org.nr: 232100-0016