Stockholms läns landsting

10

Yttrande över landstingsrevisorernas rapport nr 11/2017 Vård- och trafikinvesteringar – Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning

HSN 2018-0359

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Styrning och ekonomi
Thomas Österberg

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-04-26

HSN 2018-0359

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Yttrande över landstingsrevisorernas rapport nr 11/2017 Vård- och trafikinvesteringar – Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna har översänt rapporten nr 11/2017 Vård- och trafikinvesteringar – Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning till hälso- och sjukvårdsnämnden för yttrande. Ärendet beskriver hälso- och sjukvårdsnämndens roll i den övergripande planeringen av investeringar inom hälso- och sjukvården.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Landstingsrevisorernas rapport 11/2017

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

att till landstingsrevisorerna överlämna hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande som nämndens yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund

Landstingsrevisorerna bedömer att den landstingsövergripande styrningen inte varit tillräcklig för att säkerställa en långsiktigt god ekonomisk hushållning. I rapporten har revisorerna särskilt granskat investeringsobjekten behandlingsbyggnad på Danderyds sjukhus samt program Slussen.

Rapporten lyfter fram att det praktiska ansvaret förskjutits från landstingsstyrelsens förvaltning till hälso- och sjukvårdsförvaltningen samt Locum men att rollerna fortfarande upplevs oklara. Därmed finns en risk att ingen part tar ansvaret fullt ut och att landstingsstyrelsens övergripande ansvar och uppsikt inte blir tillräcklig. Revisorerna vill att nämnden återkommer med en beskrivning över hur man deltar i den övergripande planeringen av investeringar inom hälso- och sjukvården samt aktivt deltar i utformningen och funktionaliteten av vårdlokalerna.

Överväganden
Enligt reglementet för landstingsstyrelse och nämnder, §49 punkt 7, ska hälso- och sjukvårdsnämnden ”delta i den övergripande planeringen av investeringar inom hälso- och sjukvården samt samråda med berörda enheter inom hälso- och sjukvården om förslag till specificerade investeringsobjekt, utarbeta yttrande över och prioritera investeringsförslag.”

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen deltar i arbetet med att ta fram vårdbehovsprognoser och investeringsbudget och är representerad i beredningss- och styrgruppen för vårdens investeringar. Här samordnas och föreslås åtgärder i styrningen och uppföljningen av investeringarna. I styrgruppen för vårdens investeringar är förutom hälso- och sjukvårdsförvaltningen även Locum, Strategiska fastighetsfrågor och investeringar samt landstingsstyrelsens förvaltning representerade. Från och med mars månad har ett skifte av ordförandeskapet i styrgruppen skett från landstingsstyrelsens förvaltning till hälso- och sjukvårdsförvaltningen.

Det kan diskuteras var nivån för övergripande planering börjar och slutar. Dock innebär hälso- och sjukvårdsförvaltningens ansvar att planera hälso- och sjukvård ur ett övergripande befolkningsperspektiv att förvaltningen generellt inte deltar i arbetet med hur vårdlokaler ska utformas eller i detaljer kring funktionaliteten i lokalerna. Detta är frågor som vårdproducenterna tillsammans med Locum hanterar. Uppstår problem i dessa frågor bidrar förvaltningen i möjligaste mån med stöd, tillsammans med andra landstingsinterna parter.

Förvaltningen delar revisorerna bedömning att det finns en otydlighet i hur ansvaret för vårdens investeringar är fördelat inom landstinget. Detta utgör en risk eftersom det kan leda till missförstånd och felaktiga beslut bland de flertalet medarbetare som är involverade i landstingets investerings- och byggprojekt.

Efter landstingsstyrelsens beslut att föra över ansvar på nämnder och styrelser, LS 2017-1002 ”Effektivare ledning och styrning…” råder oklarhet i vad denna förskjutning av ansvar praktiskt innebär för hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Ett arbete pågår med att se över investeringsprocessen, roller och ansvar och landstingsstyrelsen ska återkomma med förslag om ansvarsfördelning till fullmäktige i samband med budget 2019.

Ekonomiska konsekvenser
Yttrandet får oförändrade ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för patientsäkerhet
Yttrandet får oförändrade konsekvenser för patientsäkerheten.

Konsekvenser för jämställd och jämlik vård
Yttrandet får oförändrade konsekvenser för jämställd och jämlik vård.

Miljökonsekvenser
Yttrandet får oförändrade konsekvenser för miljön.

Administrativa konsekvenser.
Yttrandet får oförändrade administrativa konsekvenser.

Barbro Naroskyin
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Margareta Tufvesson
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Landstingsrevisorerna

Godkänd av Barbro Naroskyin, 2018-04-26

PROJEKTRAPPORT NR 11/2017

Vård- och trafikinvesteringar

Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Kort om rapporten

Landstinget har de senaste åren successivt ökat investeringsvolymerna, både inom vård- och trafikområdet. Revisionen bedömer sammantaget att den landstingsövergripande styrningen inte varit tillräcklig för att säkerställa en god ekonomisk hushållning på sikt. Ett antal omflyttningar av det praktiska ansvaret för investeringarna har genomförts under de senaste åren och revisionen bedömer att en risk finns att landstinget hamnar i en situation där ingen tar ansvaret fullt ut. Vidare behöver landstingsstyrelsen säkerställa en rapporteringsordning som visar på realistiska totalkostnadsprognoser för alla investeringsobjekt, samt en transparent hanteringsordning för de objekt som prognostiseras överskrida beslutade investeringsramar. Revisionen menar att alla investeringar vars utgifter överskrider tidigare fattade beslut ska lyftas till fullmäktige för förnyade genomförandebeslut.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2018-02-20 RK 2017-0059

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Projektrapport 11/2017
Vård- och trafikinvesteringar - Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning

Revisorerna i revisorsgrupp II beslutade vid sitt möte 2018-02-20 att uppdra till kontoret att överlämna rapporten hälso- och sjukvårdsnämnden för yttrande senast 2018-05-25.

Mot bakgrund av de succesivt ökande investeringsvolymerna är revisionens samlade bedömning att den landstingsövergripande styrningen av vårdens och trafikens investeringar inte varit tillräcklig. Landstingsstyrelsen och övriga berörda nämnder och bolagsstyrelser behöver därför stärka sin styrning och uppföljning av vårdens respektive trafikens investeringar.

Revisorerna vill till hälso- och sjukvårdsnämnden särskilt framhålla vikten av att nämnden enligt gällande reglemente deltar i den övergripande planeringen av investeringar inom hälso- och sjukvården. I sitt yttrande önskar revisionen att nämnden beskriver hur man, som beställare av hälso- och sjukvård i länet, avser att ta aktiv del i arbetet med utformning av, och övergripande funktionalitet i landstingets vårdlokaler.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Hans-Erik Salomonsson
Ordförande

Christina Holmqvist
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

2018-02-20 RK 2017-0059

Landstingsstyrelsen

Projektrapport 11/2017
Vård- och trafikinvesteringar - Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade vid sitt möte 2018-02-20 att uppdra till kontoret att överlämna rapporten landstingsstyrelsen för yttrande senast 2018-05-25.

Mot bakgrund av de succesivt ökande investeringsvolymerna är revisionens samlade bedömning att den landstingsövergripande styrningen av vårdens och trafikens investeringar inte varit tillräcklig för att säkerställa en god ekonomisk hushållning på sikt. Landstingsstyrelsen behöver därför stärka sin styrning och uppsikt av vårdens och trafikens investeringar.

Revisorerna vill till landstingsstyrelsen särskilt framhålla vikten av att landstingsstyrelsen tydliggör ansvaret för vårdens investeringar. I sitt yttrande önskar revisionen att landstingsstyrelsen beskriver hur man har för avsikt att förtydliga ansvaret så att hälso-och sjukvårdsförvaltningen och Locum AB ges förutsättningar att ta ansvar för vårdens investeringar. Vidare önskar revisorerna svar på vilka förändringar styrelsen avser att vidta för att säkerställa dels en rapporteringsordning som visar på realistiska totalkostnadsprognoser för alla investeringsobjekt, dels en transparent hanteringsordning för de objekt som prognostiseras överskrida beslutade investeringsramar med kontinuerlig rapportering till landstingsfullmäktige. Slutligen hur styrelsens rapportering och uppsikt av trafikens investeringar respektive vårdens investeringar kan ske på ett likartat sätt.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
Ordförande

Anette Carlstedt
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2018-02-20 RK 2017-0059

Trafiknämnden

Projektrapport 11/2017
Vård- och trafikinvesteringar - Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2018-02-20 att uppdra till kontoret att överlämna rapporten till trafiknämnden för yttrande senast 2018-05-25.

Mot bakgrund av de successivt ökande investeringsvolymerna är revisionens samlade bedömning att den landstingsövergripande styrningen av vårdens och trafikens investeringar inte varit tillräcklig. Landstingsstyrelsen och övriga berörda nämnder och bolagsstyrelser behöver därför stärka sin styrning och uppföljning av vårdens respektive trafikens investeringar.

Revisorerna vill till trafiknämnden särskilt framhålla vikten av att säkerställa en rapporteringsordning till nämnden och från nämnden till landstingsstyrelsen som visar på realistiska totalkostnadsprognoser för alla nämndens investeringsprogram och för de i programmen ingående projekten. I sitt yttrande önskar revisionen att styrelsen beskriver hur transparensen i ärenden från nämnden till landstingsfullmäktige om utökade medel till stora program kan öka. Detta mot bakgrund av de svårigheter som finns att härleda beslut om medel för program Slussen.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Turid Stenhaugen
Ordförande

Kristina Brismark
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2018-02-20 RK 2017-0059

Locum AB

Projektrapport 11/2017
Vård- och trafikinvesteringar - Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2018-02-20 att uppdra till kontoret att överlämna rapporten styrelsen för Locum AB för yttrande senast 2018-05-25.

Mot bakgrund av de successivt ökande investeringsvolymerna är revisionens samlade bedömning att den landstingsövergripande styrningen av vårdens och trafikens investeringar inte varit tillräcklig för att säkerställa en god ekonomisk hushållning på sikt. Landstingsstyrelsen och övriga berörda nämnder och bolagsstyrelser behöver därför stärka sin styrning och uppföljning av vårdens respektive trafikens investeringar.

Revisorerna vill till Locum särskilt framhålla vikten av att säkerställa att budgeten för investeringar följs och att givna tidsramar hålls. I sitt yttrande önskar revisionen att styrelsen för Locum beskriver hur Locum kan bidra till en mer proaktiv styrning av vårdens investeringar i syfte att på ett tidigare stadium skapa förutsättningar för alternativa åtgärder innan händelser som riskerar att spräcka tids- och budgetramar inträffar.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Turid Stenhaugen
Ordförande

Kristina Brismark
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

2 Utgångspunkter för granskningen 4
2.1 Motiv till granskningen 4
2.2 Revisionsfråga 5
2.3 Avgränsning 5
2.4 Bedömningsgrunder 5
2.5 Metod 6

3 Övergripande styrning av investeringar 6
3.1 Ökande investeringsvolymer 6
3.2 Uppdrag och beslut som påverkar investeringsprocessen 8
3.3 Revisionens bedömning 10

4 Styrning av vård- respektive trafikinvesteringar 11
4.1 Landstingsstyrelsens uppföljning och uppsikt 11
4.2 Styrning och uppföljning av vårdens investeringar 12
4.3 Styrning och uppföljning av trafikens investeringar 14
4.4 Revisionens bedömning 16

5 Hantering av avvikelser mot genomförandebeslut 18
5.1 Exempel på avvikelsehantering inom vårdområdet 18
5.2 Exempel på avvikelsehantering inom trafikområdet 19
5.3 Revisionens bedömning 19

1 Slutsatser och rekommendationer

Landstinget har de senaste åren successivt ökat investeringsvolymerna, både inom vård- och trafikområdet. Revisionen har därför granskat om styrning och uppföljning av landstingets investeringar ger förutsättningar för en god ekonomisk hushållning. Två större investeringsobjekt har granskats; behandlingsbyggnad vid Danderyds sjukhus och program Slussen.

Mot bakgrund av de successivt ökande investeringsvolymerna bedömer revisionen sammantaget att den landstingsövergripande styrningen inte varit tillräcklig för att säkerställa en god ekonomisk hushållning på sikt. Med ökande investeringar följer ökade framtida investeringsrelaterade kostnader som innebär en risk att verksamheterna på sikt inte kan bedrivas med önskad kvalitet och omfattning. För att de investeringsrelaterade kostnaderna ska kunna inrymmas i landstingets framtida ekonomi har krav ställts på verksamheterna att minska kostnadsutvecklingen. Revisionen har dock de senaste åren konstaterat att landstinget hittills inte har uppnått den långsiktigt uppställda kostnadsutvecklingstakt som i landstingsfullmäktiges budget anges som en förutsättning för balans i ekonomin på sikt.

Enligt landstingsfullmäktiges beslut om reglemente, ägardirektiv och investeringsstrategi är ansvaret för vårdens investeringar fördelat mellan landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt Locum AB. Ett antal omflyttningar av det praktiska ansvaret mellan berörda förvaltningar och fastighetsbolaget har genomförts under de senaste åren och fler planeras ske under 2018. Även om syftet med omflyttningarna varit att tydligare fördela ansvaret anser revisionen att det omvänt uppstått en risk för att landstinget hamnar i en situation där ingen tar ansvaret fullt ut och att landstingsstyrelsen övergripande ansvar och uppsikt inte är tillräcklig.

Under 2017 har ansvaret för framtidens hälso- och sjukvård överförts till hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Företrädare för landstingsledningen respektive ledningen för hälso- och sjukvårdsförvaltningen har olika uppfattning om ansvaret för vårdens investeringar har följt med som en del i ansvaret för FHS. Under 2018 ska det operativa planerings- och genomförandeansvaret för alla fastighetsinvesteringar inom vården överföras från landstingsstyrelsen till Locum samtidigt som landstingsstyrelsen fortsatt ska ansvara för landstingets investeringsfrågor. Om överföringen innebär att Locum ska besluta i alla vårdinvesteringsfrågor som rör den operativ planeringen och genomförandet för landstingsstyrelsens räkning bedömer revisionen att det måste tydliggöras vilka beslut som inte kan delegeras och hur återrapportering av landstingsstyrelsens uppdrag ska ske. Detta eftersom en kommunal nämnd/styrelse inte kan delegera beslut i kommunallagens mening till ett bolag.

Revisionen bedömer att landstingsstyrelsens uppsikt över trafikens investeringar behöver stärkas. Uppsikten över trafikens investeringar har hittills inte varit på samma nivå som för vårdens investeringar. Bland annat bör fastighets- och investeringsberedningen, i enlighet med gällande reglemente, kontinuerligt följa upp trafikens investeringar.

Revisionen bedömer att landstingsstyrelsens rapportering i månads-, tertial-, delårs- och årsrapporterna inte i tillräcklig grad omfattar de enskilda strategiska vård- och trafikinvesteringarna. Fokus i uppföljningen ligger på budgetåret trots att många stora investeringar kommer att pågå under flera år framåt. Rapporteringen sker oftast av årets investeringsvolym på aggregerad nivå jämfört med årets investeringsbudget. Det går därmed inte att avgöra om enskilda investeringar väntas avvika tids- eller beloppsmässigt. Revisionen menar att uppföljning och återrapporteringen bör ske specificerat per investeringsobjekt med prognostiserade totala utgifter i förhållande till beslutad total utgiftsbudget för objektet.

Både Locum och trafiknämnden har satt upp adekvata projektorganisationer för att följa upp projektet ny behandlingsbyggnad vid Danderyds sjukhus respektive programmet Slussen. Rapporteringen och uppföljningen av dessa investeringar bedöms av revisionen ha fokus på budget, tid och projektets omfattning/framdrift. Revisionen menar att i trafiknämndens återrapportering av Slussen är uppföljningens fokus på avvikelser under innevarande budgetår och för lite på eventuella avvikelser mot programmets totala utgifter. Revisionen anser att Locum bör överväga hur bolaget kan bidra till en mer proaktiv styrning av vårdens investeringar i syfte att på ett tidigare stadium kunna minska risken för framtida överdrag av uppställda tids- och investeringsbudgetar.

Revisionen bedömer att Locum har följt gällande genomförandeavtal för behandlingsbyggnaden vid Danderyds sjukhus. På ett tidigt stadium och vid flera tillfällen har Locum rapporterat prognostiserade avvikelser gällande både tid- och budgetöverskridanden till landstingsstyrelsens förvaltning. Dessa har dock varierat mycket mellan de olika rapporteringstillfällena. Därefter har funktionsområdet strategiska fastighetsfrågor och investeringar (SFI) vid landstingsstyrelsens förvaltning (LSF), vid ett flertal tillfällen rapporterat till landstingsstyrelsens fastighets- och investeringsberedning (FIB) att investeringsobjektet befaras gå med kraftiga underskott, dock utan att precisera det faktiska beloppet som bedömts osäkert.

Landstingsstyrelsen har inte fört informationen från beredningen om avvikelser vidare till landstingsfullmäktige. Revisionen bedömer att landstingsstyrelsen inte har fullföljt sin uppsiktsplikt gällande den granskade vårdinvesteringen vid Danderyds sjukhus. Först i samband med förslag om tillkommande investeringsutgifter på 524 mnkr i fullmäktiges budget 2018 framkommer det prognostiserade överdraget för investeringen. Landstingsstyrelsen överträdde dessutom under 2014 sin delegation från fullmäktige med 50 mnkr i samband med beslut om tillkommande medel för den tekniska upprustningen av byggnad 22 vid Danderyds sjukhus.

Revisionen menar att det är svårt att följa och förstå vilka genomförandebeslut som faktiskt gäller för Program Slussen med tre enskilda beslut på programmets ingående delar från 2013, därefter beslut på hela programmet i budget 2015 och sedan förnyat genomförandebeslutet 2018 för endast en av de ingående delarna. Revisonen bedömer därför att landstingsstyrelsens beredning inte varit tillräcklig. Bland annat saknas beslutsunderlag för program Slussen till budget 2015. Det innebär att transparens saknas i ärendet till fullmäktige och att det inte går att härleda vad beslutet på drygt 2 miljarder kr för programmet faktiskt avser.

Landstingsstyrelsen bör se över hur investeringsobjekt som överskrider tidigare fattade beslut ska hanteras. Landstingsstyrelsens förvaltning har i budgetens investeringsanvisningar slagit fast att endast de investeringsobjekt som överskrider tidigare fattade beslut med *väsentliga belopp* ska tas upp för förnyade genomförandebeslut i fullmäktige. Revisionen menar att detta skapar risk för en godtycklig hantering särskilt som *väsentliga belopp* inte är definierat. Revisionen anser att alla investeringar vars utgifter överskrider tidigare fattade beslut ska lyftas till fullmäktige för förnyade genomförandebeslut.

Rekommendationer:

Landstingsstyrelsen bör:

- tydliggöra ansvaret för vårdens investeringar så att hälso-och sjukvårdsförvaltningen och Locum har förutsättningar att ta ansvar för dessa.
- säkerställa att enskilda specificerade investeringars prognostiserade totala utgifter framgår i landstingsstyrelsens månads-, tertial- och delårsrapporter.
- säkerställa att fastighets- och investeringsberedningen följer upp och rapporterar prognostiserade avvikelser för såväl vårdens som trafikens specificerade investeringar till landstingsstyrelsen som i sin tur kontinuerligt bör rapportera till fullmäktige.
- säkerställa att förnyade genomförandebeslut snarast föreläggs fullmäktige för beslut när beräknade utgiftsnivåer prognosticeras överskrida tidigare beslutade nivåer.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Landstinget har sedan 2010 med beslutet om byggnationen av Nya karolinska Solna (NKS) och följdinvesteringarna med anledning av framtidens hälso- och sjukvård successivt ökat investeringsvolymerna. Även inom trafikområdet har investeringarna successivt ökat. I fullmäktiges budget för 2017 beräknas investeringsutrymmet de närmaste tio åren till 116 mdkr. Motsvarande siffra i budget 2016 var 110 mdkr. Investeringar per år har ökat från ca 3 miljarder kr 2006 till 15 miljarder kr 2016, en femdubbling på tio år.

I de senaste årens budgetar har berörda nämnder och styrelser fått i uppdrag att identifiera möjliga utgiftsreduktioner avseende beslutade investeringar. I budget 2016 och 2017 framkommer dock att de framtida investeringsvolymerna snarare ökar än minskar. Enligt budget 2017 ökar planerade investeringar 2017 - 2020 med 7 mdkr jämfört med planen i budget 2016. Orsaken till ökningen beskrivs i budget 2017 bero på fördyringar och tillkommande behov inom trafik- och vårdområdet. I budget 2018 framkommer att flera av de strategiska fastighetsinvesteringarna inom vården inte kommer att kunna hållas inom tidigare beslutade tids- och budgetramar. Som en konsekvens av detta krävs, enligt budgeten, dels nya genomförandebeslut, dels omprövningar av genomförande av de berörda investeringsobjekten.

Investeringarna kommer att leda till ökade kapital- och driftkostnader under många år framöver, vilket kommer att utgöra en stor belastning på ekonomin. Under flera år har fullmäktige påtalat vikten av att kostnadsutvecklingstakten behöver brytas som en förutsättning för att landstinget ska klara av planerade investeringar inom vård och trafik. Revisionen har konstaterat att landstinget under de senaste åren inte lyckats bryta kostnadsutvecklingstakten i enlighet med fullmäktiges intentioner.

Revisionen har i tidigare granskningar[1] sett att styrningen och kontrollen av utgifterna i större investeringsprojekt varit svag. I ett flertal fall har varken budget eller tidplan hållits. Tidigare granskningar har även visat att besluts- och genomförandeprocesserna varit otydliga med risk för att beslutsbefogenheter kringgås. Det har också framkommit att prioritering och uppföljning inte genomförts på ett samlat sätt. Revisionen ser därför en risk att flera omfattande investeringar inte kommer att kunna förverkligas inom beslutade tids- och budgetramar.

Mot bakgrund av de omfattande riskerna inom investeringsområdet med påverkan på såväl ekonomi som verksamhet har revisionen granskat hur berörda verksamheter styr och följer upp beslutade investeringar i syfte att bidra till en god ekonomisk hushållning.

[1] Se till exempel projektrapport 7/2015 Investeringar – styrning och samordning inom SLL, RK 201505 – 0055 eller rapport 9/2016 Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning, RK 201610 - 0059

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Ger styrningen och uppföljningen av landstingets investeringar förutsättningar för en god ekonomisk hushållning?

Den övergripande revisionsfrågan kan brytas ner i följande delfrågor:

1. Hur arbetar landstingsstyrelsen med styrning, uppföljning och uppsikt av fullmäktiges beslutade investeringsprojekt?
2. Hur säkerställer berörda nämnder och styrelser att beslutade investeringars budget och tidsramar hålls?
3. Hur ser processen ut för hantering av avvikelser mot genomförandebeslut?

2.3 Avgränsning

Granskningen har dels avsett landstingsstyrelsens övergripande ansvar för styrning, uppföljning och uppsikt över landstingets investeringsverksamhet, dels trafiknämndens ansvar för styrning och uppföljning av nämndens investeringsverksamhet. Även Locum AB:s och hälso- och sjukvårdsnämndens (HSN) ansvar inom investeringsområdet har berörts av granskningen.

Två större investeringsobjekt har granskats, ett inom trafikområdet och ett inom vården. Det valda investeringsobjektet inom vården är ny behandlingsbyggnad vid Danderyds sjukhus som är ett investeringsobjekt med utgiftsökningar som har medfört tillkommande genomförandebeslut i fullmäktige. Inom trafikområdet har program Slussen och spårutbyggnad Nacka[2] granskats. Det är ett program med många ingående delar där fullmäktige tagit genomförandebeslut vid flera tillfällen både om helheten och för de ingående delarna.

2.4 Bedömningsgrunder

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

A. Enligt kommunallagen (8 kap/1 §) ska landstinget ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.
B. 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.
C. Enligt kommunallagen (6 kap/1 §) ska landstingsstyrelsen leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder och landstingsägda aktiebolag.
D. Enligt kommunallagen (6 kap/7 §) ska nämnder liksom styrelser i helägda bolag se till att all verksamhet bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer. De ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

[2] Fortsättningsvis benämnt program slussen eller bara Slussen

E. 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 och inom ramen för sitt uppsiktsansvar även ansvarar för granskning av landstingets investeringsobjekt.
F. Av landstingets investeringsstrategi (LS 1308 – 1033, LS 1407 – 0854), beslutad av fullmäktige i mars 2015, framgår att ansvaret för uppföljning ligger hos den förvaltning/bolag som genomför investeringen.
G. SLL – Mål och budget 2017, sid 152; ”Det är av stor vikt att hålla de beslutade investeringsramarna för att inte ytterligare minska det ekonomiska utrymmet för verksamheterna.”

2.5 Metod

Granskningen har genomförts i form av dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har företrädesvis genomförts med ansvariga företrädare för i granskningen valda investeringsobjekt vid trafikförvaltningen och vid Locum AB. Vidare har intervjuer med berörda medarbetare från funktionsområdena SLL styrning och ekonomi, samt SLL strategiska fastighetsfrågor och investeringar (SFI), båda vid landstingsstyrelsens förvaltning genomförts.

Dokumentstudier och intervjuer har genomförts i syfte att se hur berörda verksamheter har följt upp och återrapporterat resultat från gjorda uppföljningar till landstingsstyrelsen och fullmäktige. Hur återrapporteringen har sett ut har varit av speciellt intresse i de fall som uppföljningen visat på betydande avvikelser mot fattade genomförandebeslut.

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

3 Övergripande styrning av investeringar

3.1 Ökande investeringsvolymer

Av landstingets budget 2017[3] framkommer att landstingets omfattande investeringsvolymer de närmaste åren medför stora utmaningar för landstinget att uppnå målet om en god ekonomisk hushållning. Vidare framkommer att det är av stor vikt att hålla de beslutade investeringsramarna för att inte ytterligare minska det ekonomiska utrymmet för verksamheterna. Budskapet om att hålla tillbaka framtida investeringar för att upprätthålla kärnverksamheterna och klara deras ekonomi har upprepats sedan flera år tillbaka.

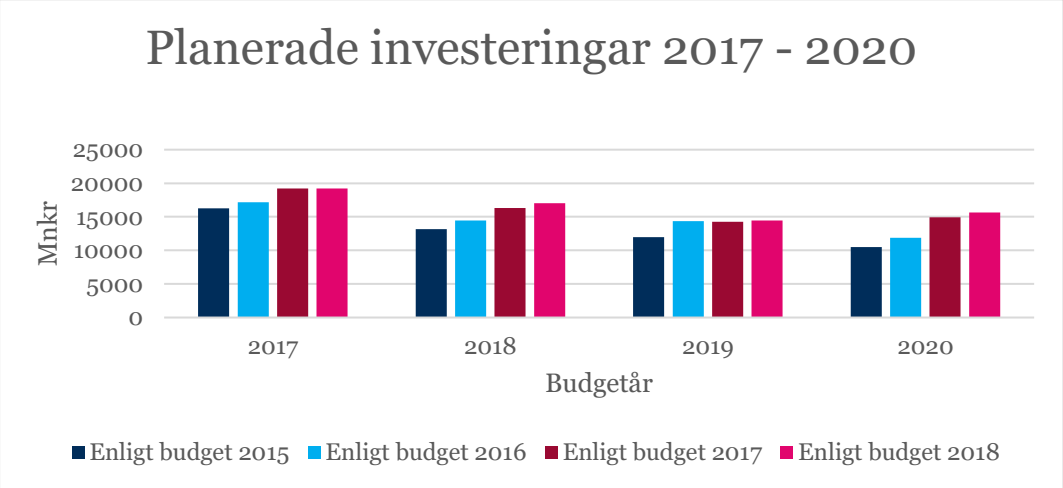
Revisionen har i ett antal granskningar de senaste åren konstaterat att landstingets samlade investeringsvolymer snarare har ökat än minskat. Till exempel har både trafiknämnden och landstingsstyrelsen fått i uppdrag från fullmäktige att se över ambitionsnivåer avseende beslutade och planerade investeringar utan att det har resulterat

[3] SLL – Mål och budget 2017, LS 2016 - 0257

i några direkta minskningar. Däremot har både beslutade och planerade investeringar förskjutits till perioden efter 2019. Dessa uppskjutna investeringar uppgår sammantaget till flera miljarder.

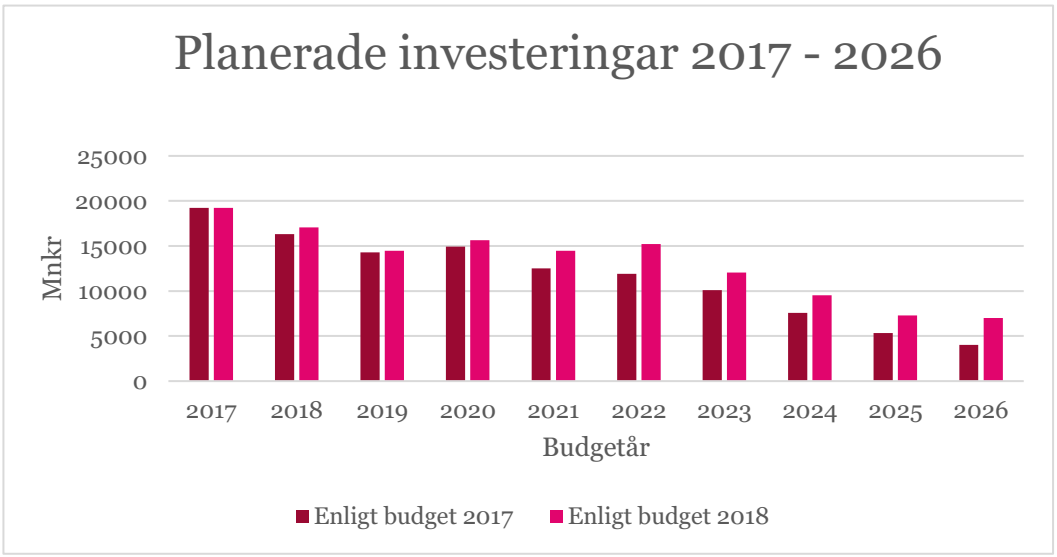
Revisionen har sammanställt landstingets planerade investeringar från uppgifter i de senaste årens budgetdokument. Diagram 1 nedan visar att landstingets planerade investeringar under perioden 2017 – 2020 kontinuerligt ökat från 52 mdkr i budget 2015 till 66,4 mdkr i budget 2018.

Diagram 1



Även när landstingets planeringshorisont förlängs till tio år är de planerade investeringarna för perioden 2017 – 2026 högre för alla år i budget 2018 jämfört med i budget 2017, vilket framgår av diagram 2 nedan. De planerade investeringarna för perioden 2017 – 2026 i budget 2017 uppgår till 116 mdkr för att i budget 2018 ha ökat till 132 mdkr.

Diagram 2



Enligt landstingsstyrelsens förvaltning (LSF) finns flera delförklaringar till volymökningarna. Ett exempel är den nyligen beslutade utbyggnaden av tvärbanan med den s.k. Kistagrenen, en investering på ca 5 mdkr. En annan förklaring är ett kraftigt ökat byggnadskostnadsindex som kommer att slå igenom i investeringsutgifterna även de kommande åren. En ökande andel ersättningsinvesteringar jämfört med tidigare planering har även bidragit till de ökade investeringsvolymerna.

Ökande investeringar genererar ökande investeringsrelaterade kostnader som i sin tur medför ett minskat utrymme för verksamhetsrelaterade kostnadsökningar. I de senaste årens budgetar slås det fast att landstinget behöver begränsa den underliggande kostnadsökningstakten för att klara av de framtida investeringsrelaterade kostnaderna. Om landstinget misslyckas med detta riskerar landstingets resultat, enligt de senaste årens budgetdokument, att utvecklas kraftigt negativt.

I landstingets budget för 2018[4] slås fast att landstingets investeringsstrategi ska säkerställa att de investeringar som planeras ska utgå från landstingets långsiktiga ekonomiska ramar och förutsättningar. Revisionen har under de senaste åren konstaterat att landstinget hittills inte lyckats hålla kostnadsökningstakten över tid[5]. Kostnadsökningstakten under 2016 blev 5,4 procent jämfört med den uppställda nivån på 3,3 procent över tid[6]. Av landstingets månadsrapport för november 2017[7] framkommer att kostnadsökningstakten prognosticeras att överskridas med cirka en procentenhet under 2017.

3.2 Uppdrag och beslut som påverkar investeringsprocessen

I januari 2017 beslutade landstingsstyrelsen om ett uppdrag till landstingsdirektören[8] som syftar till att säkerställa en effektiv ledning, styrning och uppföljning av landstingets verksamheter och stärka landstingsstyrelsens förutsättningar för uppsikt över landstingets nämnder och bolagsstyrelser. En del i uppdraget handlar om en översyn av landstingets investeringspolicy och -strategi i syfte att förtydliga roller och ansvar, stärka landstingets förmåga till självfinansiering och långsiktigt minska låneskulden.

Av granskningen framkommer att översynen pågår, men att den inte kommer att slutföras förrän tidigast under första halvan av 2018. Som en del i översynen avser landstingsstyrelsens förvaltning att inrätta en speciell funktion/avdelning för styrning, uppföljning och uppsikt av landstingets samlade investeringsverksamhet. Det framkommer vidare att landstinget har för avsikt att skapa en enhetlig process för prioritering, styrning och uppföljning av både strategiska- och ersättningsinveste-

[4] SLL mål och budget 2018, LS 2017 - 0452
[5] Revisionsrapport 9/2016 - Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning, RK 201610 - 0059
[6] SLL – Årsredovisning 2016, LS 2016 - 0900
[7] SLL månadsrapport november 2017, LS 2017 - 0125
[8] Effektiv ledning, styrning och uppföljning inom Stockholms läns landsting, LS 2017 - 0180

ringar inom både vården och trafiken. I dagsläget skiljer sig processerna för prioritering och styrning av de två investeringsslagen åt, likväl som att trafik- och vårdinvesteringar prioriteras var för sig.

Landstingsstyrelsen har enligt landstingets reglemente[9] bland annat ansvar för fastighetsstrategiska frågor och investeringsfrågor. I januari 2018,[10] beslutade landstingsstyrelsen att överföra det operativa planerings- och genomförandeansvaret för fastighetsinvesteringar inom Landstingsfastigheter Stockholm (LFS) från landstingsstyrelsen till Locum AB, landstingets fastighetsförvaltare, från den 1 mars 2018. Av ärendet om effektiviseringar framkommer dock att landstingsstyrelsen fortsatt ska ansvara för landstingets strategiska investeringsfrågor.

Locum ansvarar enligt nu gällande ägardirektiv[11] för att på uppdrag av landstingsstyrelsen genomföra av fullmäktige beslutade strategiska fastighetsinvesteringar inom vården. På förvaltningssidan handlar överföringen mellan landstingsstyrelsen och Locum om att föra över delar av funktionen Strategiska fastighetsfrågor och investeringar (SFI) från landstingsstyrelsens förvaltning till Locum. Den del som berörs av överföringen är avdelningen för strategiska investeringar som har fungerat som beställare av genomförandet av fullmäktiges beslutade specificerade strategiska vårdinvesteringar. Avdelningen har även svarat för den övergripande styrningen av dessa investeringar. Hur landstingsstyrelsen ska upprätthålla det övergripande ansvaret för en verksamhet som i praktiken förs över till ett bolag framgår inte, exempelvis vilka beslut som enligt kommunallagen inte kan delegeras till bolaget.

I ärendet som rör flytten av ansvaret för fastighetsinvesteringar till Locum framkommer även att landstingsstyrelsen senast i juni 2018 ska återkomma till fullmäktige med förslag som dels förtydligar att ansvar för en investering ska åvila den nämnd eller styrelse som har driftskostnadsansvaret när investeringen står klar, dels förslag om hur landstingsstyrelsen ska stärka sin uppsikt över nämnders och styrelsers pågående investeringar.

Av landstingets reglemente framgår det att 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. Enligt Programguiden[12] är nämndens ansvar i investeringsfrågor konkretiserat till vad förvaltningen har för uppdrag inom området. I Programguiden är detta ansvar uttryckt i termer av att hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF) upprättar krav på investeringen avseende verksamhetsinnehåll, kapacitet, tidsplan och kostnad.

[9] SLL - Arbetsordningar, reglementen och delegationsordning 2015-02-17, reviderad 2017-06-14, LS 1410 – 1211, LS 2017 - 0785
[10] Effektivare ledning och styrning av landstingets fastigheter och av utförandet av vårdens investeringar, LS 2017 – 1002
[11] Locum AB, specifika ägardirektiv, LS 1404 - 0474
[12] Programguiden är ett landstingsinternt styrdokument som reglerar ansvar och roller mellan berörda aktörer för landstingets strategiska vårdinvesteringar.

I denna granskning, och även i andra granskningar under året[13], har det framkommit att HSF inte aktivt har tagit ansvaret enligt reglementet, dvs. att delta i den övergripande planeringen av investeringar inom hälso- och sjukvården. Ett exempel på detta är att HSF från och med sommaren 2017 endast finns representerat i två av totalt sju lokala styrgrupper för strategiska investeringar vid landstingets sjukhus. Enligt Programguiden ska styrgrupperna för strategiska investeringar på akutsjukhusen, som leds av SFI, bemannas med representanter från bland annat HSF. Av tidigare granskningar 2017 har det framkommit att ansvariga både på Locum och LSF, inklusive SFI, ser att det är ett problem att HSF, som har ansvaret för nuvarande och framtida vårdbeställningar, inte aktivt tagit del i hur funktionaliteten i de framtida sjukhusen ska se ut.

Under 2017 har landstingsdirektörens beslut[14] om överföring av det operativa ansvaret för genomförandet av framtidens hälso- och sjukvård (FHS) till hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning (HSF) lett till ytterligare oklarheter när det gäller ansvaret för investeringarna. I verkställighetsbeslutet är det inte explicit uttryckt att HSF i och med övertagandet av ansvaret för FHS även får ansvaret för vårdens strategiska investeringar. I beslutet framgår att i ansvaret ligger att säkerställa genomförandet av FHS. Av revisionens granskning framkommer att företrädare för LSF menar att övertagandet av ansvaret för FHS även innebär ansvar för de strategiska vårdinvesteringarna. Ledningen för HSF menar att ansvaret för de strategiska vårdinvesteringarna inte ingår i förvaltningens ansvar för att säkerställa genomförandet av FHS. Av granskningen framkommer vidare att flera funktioner inom landstinget menar att HSF i dagsläget saknar kompetens för att ta ett aktivt ansvar för investeringarna inom FHS. LSF menar dock att resurserna finns tillgängliga i landstinget för HSF att nyttja på samma sätt som LSF hittills gjort.

3.3 Revisionens bedömning

Revisionen kan konstatera att landstinget inte lyckats minska de kommande årens investeringsutgifter och inte heller kunnat begränsa kostnadsökningstakten till den uppställda nivån. Svårigheterna att uppnå önskad kostnadsutvecklingstakt och därmed balans i ekonomin på sikt kvarstår. Mot bakgrund av de ökande framtida investeringsvolymerna bedömer revisionen att landstingets investeringsplanering hittills inte utgått från landstingets långsiktiga ekonomiska förutsättningar. Revisionen bedömer att styrningen bland annat genom landstingets investeringsstrategi inte varit tillräcklig för att säkerställa en god ekonomisk hushållning på sikt.

Revisionen menar att ansvar och roller för vårdens investeringar inte är helt tydligt och i vissa fall motstridigt. Det gäller bland annat att landstingsstyrelsen fortsatt ska ansvara för landstingets strategiska investeringsfrågor samtidigt som det anges i ärendet till landstingsstyrelsen att det operativa planerings- och genomförandeansvaret för fastighetsinvesteringar överförs från landstingsstyrelsen till Locum. Om

[13] Revisionsrapport 7/2017, Byggprojekt i vårdens fastigheter, RK 2017 – 0047 och Revisionsrapport 12/2017 – Framtidens hälso- och sjukvård
-planering och genomförande 2017, RK 2017 - 0068
[14] Ansvar för genomförande av Framtidens hälso- och sjukvård (FHS), verkställighetsbeslut per 2017 - 0620, LDR 7120

överföringen innebär att Locum ska besluta i allt löpande arbete för landstingsstyrelsens räkning bedömer revisionen att det måste tydliggöras vilka beslut som inte kan delegeras och hur återrapportering av landstingsstyrelsens uppdrag ska ske. Detta eftersom en kommunal nämnd/styrelse inte kan delegera beslut i kommunallagens mening till ett bolag.

Även om syftet med omflyttningarna varit att tydligare fördela ansvaret så anser revisionen att ansvaret blivit än mer otydligt genom verkställighetsbeslutet om överföring av ansvaret för FHS till HSF. Detta eftersom företrädare för landstingsledningen respektive ledningen för HSF har olika uppfattning om även ansvaret för vårdens investeringar har följt med FHS-uppdraget över till HSF. Revisionen vill i sammanhanget åter peka på att HSN, som ansvarig för beställning av den framtida vården vid länets akutsjukhus, hittills inte tagit aktiv del i hur den övergripande funktionaliteten i de framtida sjukhusen ska se ut.

Mot bakgrund av de otydligheter som råder kring vilken organisation inom landstinget som kommer att ha det faktiska ansvaret för vårdens investeringar ser revisionen en uppenbar risk för att landstinget kommer att hamna i en situation där ingen tar ansvaret fullt ut. Oklarheterna innebär enligt revisionens bedömning en riskfaktor i ett kritiskt skede såväl för styrningen av investeringarna som för framdriften av FHS.

4 Styrning av vård- respektive trafikinvesteringar

4.1 Landstingsstyrelsens uppföljning och uppsikt

I budget 2017 framhålls att det är av ”stor vikt att hålla de beslutade investeringsramarna för att inte ytterligare minska det ekonomiska utrymmet för verksamheterna”. Vidare framgår att en löpande uppföljning av investeringsobjekten ska ske i samband med den månatliga rapporteringen och uppföljningen mot landstingets budget. En särskild granskning och utvärdering ska göras av investeringsobjekten när ett behov uppstår.

Inom landstinget finns en uppföljningsprocess gällande ekonomi och verksamhetsutveckling i form av tertial-, delårsrapport och årsbokslut till landstingsstyrelsen och till fullmäktige. I tertial- och delårsrapporten redovisas statusen på flera av, men inte alla de större strategiska investeringarna med fokus på det innevarande året och inte på investeringarnas prognostiserades totala utgifter i förhållande till fullmäktiges beslut. Landstingsstyrelsen sammanställer dessutom månadsrapporter för landstinget.[15] I dessa ges en statusredovisning på en aggregerad nivå per verksamhetsområde, trafik och vård som fokuserar på uppföljning av årets totala budgeterade investeringsutgifter. Inte heller här framgår de totala investeringsutgifterna per objekt.

Under landstingsstyrelsens finns en landstingsövergripande fastighets- och investeringsberedning (FIB). Där bereds både strategiska vård- och trafikinvesteringar som sedan tas upp i landstingsrådsberedningen och landstingsstyrelsen innan beslut tas i

[15] Månadsrapporterna tas fram för februari, mars, maj, juli, september, oktober och november.

fullmäktige. FIB får kontinuerligt en genomgång av statusen på de strategiska vårdinvesteringarna utifrån perspektiven ekonomi, tid och omfattning/innehåll. Informationen till FIB utgår från styrgruppsrapporter och protokoll från de lokala styrgrupperna för de strategiska vårdinvesteringarna vid respektive sjukhusområde. Granskningen visar vidare att den information rörande de strategiska vårdinvesteringarna som FIB erhåller inte formellt förmedlas vidare till vare sig landstingsstyrelsen som helhet, eller till fullmäktige, men den finns tillgänglig i form av Power Point presentationer på landstingets intranät.

I landstingets reglemente framgår att det åligger FIB att dels bereda övergripande strategiska fastighetsfrågor samt investeringsfrågor, dels att följa upp verksamheten inom beredningens ansvarsområde. Granskningen visar att FIB inte begärt motsvarande kontinuerliga information kring statusen på trafikens strategiska investeringar som FIB får för vårdens dito.

Trafiknämnden styr och följer upp de pågående investeringarna inom trafikområdet, medan Locum och landstingsstyrelsen styr och följer upp de pågående strategiska investeringarna inom vården. Av granskningen framkommer att både Locum och trafikförvaltningen kontinuerligt tar fram uppföljningsrapporter för de olika strategiska investeringsobjekten som beskriver framdriften ur både ett ekonomiskt- och tidsmässigt perspektiv.

På förvaltningsnivå fanns det tidigare en landstingsövergripande beredning- och styrgrupp (BIF) för framförallt vårdens- och trafikens strategiska investeringar, med representanter från berörda förvaltningar och bolag. Gruppen ersattes under inledningen av 2017 av en landstingsövergripande styrgrupp med högre tjänstemän, som numer endast följer upp vårdens strategiska investeringar. Styrgruppen leds av vice VD för LISAB[16], tillika landstingets ekonomidirektör, vid landstingsstyrelsens förvaltning (LSF), som ordförande. Mot bakgrund av att hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF), genom verkställighetsbeslut från landstingsdirektören, fått ansvaret för genomförandet av FHS pågår en dialog om förvaltningen även ska överta ordförandeskapet från LSF i den övergripande styrgruppen. Något forum för motsvarande formaliserad dialog finns inte för trafikens investeringar.

4.2 Styrning och uppföljning av vårdens investeringar

Landstingets vårdinvesteringar grupperas och organiseras utifrån sin geografiska/organisatoriska hemvist per sjukhusområde. Exempelvis samlas alla investeringsprojekt på Danderyds sjukhus i ett övergripande investeringsprogram. För varje sjukhusområde finns en styrgrupp för de strategiska investeringarna med representanter från berörda organisationer inom landstinget- LSF (SFI och SLL Styrning och ekonomi) Locum, berörd vårdgivare och i två av sju styrgrupper ingår även representant från HSF. Styrgrupperna leds av en ordförande från SFI.

[16] Landstingshuset i Stockholm AB (LISAB) – koncern-/moderbolag för landstingets helägda dotterbolag förutom AB SL.

För att stärka styrningen och minska risken för framtida budgetöverdrag har SFI och Locum tillsammans utvecklat en rutin under 2017 där en del av fullmäktiges beslutade investeringsram betraktas som en budgetreserv. Denna kan inte disponeras fullt ut av projektchefen för det aktuella investeringsobjektet, utan disponeras till hälften först efter samråd och beslut av styrgruppen.

Av granskningen framkommer vidare att LSF menar att flera av de strategiska vårdinvesteringarna styrs allt för reaktivt från Locums respektive projektchefer och att styrningen därmed är allt för fokuserad på att lösa problem när de uppstår. Enligt LSF bör styrningen bli mer proaktiv i syfte att skapa förutsättningar för alternativa åtgärder innan händelser som riskerar att spräcka tids- och budgetramar inträffar.

I maj 2014 beslutade fullmäktige att ansvars- och beslutsordningen för ett antal namngivna investeringar skulle frångås genom att fullmäktige överlät beslutanderätten för genomförandebeslut från fullmäktige till landstingsstyrelsen[17]. I beslutsunderlaget anges vilka investeringsobjekt som omfattas av detta beslut och vilken maximal investeringsutgift som landstingsstyrelsen delegerats att besluta om per objekt. De i denna granskning ingående investeringsprojekten vid Danderyds sjukhus, ny behandlingsbyggnad och teknisk upprustning av byggnad 22, finns med bland de investeringsobjekt som fullmäktige överlåtit till landstingsstyrelsen att fatta genomförandebeslut för. För behandlingsbyggnaden är beloppsgränsen enligt beslutet 1 366 mnkr och för den tekniska upprustningen av byggnad 22 är gränsen 120 mnkr.

I juni 2014 tog fullmäktige ett genomförandebeslut för behandlingsbyggnaden vid Danderyds sjukhus på 1 492 mnkr[18], vilket var högre än den gräns som landstingsfullmäktige överlåtit till landstingsstyrelsen att besluta om. Därefter tog landstingsstyrelsen i augusti 2014 ett genomförandebeslut på 170 mnkr för teknisk upprustning av byggnad 22[19] trots att styrelsens beslutanderätt för det investeringsobjektet endast uppgick till 120 mnkr. I detta fall fattade landstingsstyrelsen ett beslut på ett belopp som styrelsen inte hade befogenhet att besluta om.

I budget 2017 lades investeringen för behandlingsbyggnaden samman med investeringen avseende teknisk upprustning av byggnad 22 till en ny strategisk investering på 1 662 mnkr. I budget 2018 beslutades därefter om en ökning av investeringsutgifterna för denna investering till sammantaget 2 186 mnkr. Av beslutsunderlaget för det förnyade genomförandebeslutet framkommer att orsaken till det utökade medelsbehovet på 524 mnkr främst är att de bakomliggande kalkylerna som låg till grund för det initiala genomförandebeslutet inte motsvarar nu rådande marknadssituation. Av granskningen har det framkommit att Locum avtalat med berörd entreprenör om att ersättningen för uppdraget att bygga behandlingsbyggnaden inte utgörs av ett fast förutbestämt pris utan sker på löpande räkning. Vidare har granskningen visat att den initiala budgeten för investeringsobjektet byggde på schablonantaganden som varit allt för vaga och att processen för att beräkna de framtida investeringsutgifterna

[17] Hanteringar av beslut för strategiska fastighetsinvesteringar, LS 1403 - 0413
[18] LS 1404 - 0466
[19] LS 1404 - 0644

för både detta och andra granskade investeringsobjekt vid landstingets sjukhus inte har fungerat tillräckligt väl.

För varje enskilt specificerat strategiskt investeringsprojekt ska det, enligt ett övergripande avtal mellan SFI och Locum, upprättas genomförandeavtal mellan SFI och Locum. Avtalet specificerar vad uppdraget innehåller, vilket även gäller den granskade investeringen vid Danderyds sjukhus. Genomförandeavtalet styr bland annat förutsättningarna/ramarna för uppdraget som investeringsutgiften och tidpunkt för byggnationens slutförande, reglering av arbetsmiljö- och byggherreansvar, krav på Locum att säkerställa att erforderliga tillstånd finns m.m. I avtalet framgår även att om avtalade budget- eller tidsramar inte kommer att kunna hållas så ska detta meddelas beställaren, dvs. SFI.

För att säkerställa att budgeten för investeringen följs och att givna tidsramar hålls tar Locums ansvarige projektchef fram projektrapporter för de strategiska investeringarna vid sjukhusområdet. Dessa rapporter godkänns av Locums ledning innan de gås igenom av projektchefen tillsammans med programansvarig medarbetare från SFI och en investeringscontroller från SLL styrning och ekonomi innan rapporten skickas vidare till styrgruppen för sjukhusområdet. Utifrån projektrapporten och övrig information som framkommit vid respektive styrgruppsmöte, sammanställer styrgruppsordföranden en rapportering till landstingets övergripande styrgrupp för vårdens investeringar. Denna rapportering sker utifrån perspektiven tid, ekonomi och omfattning. Av granskningen framkommer att Locum i fallet med behandlingsbyggnaden vid Danderyds sjukhus på ett tidigt stadium konstaterade att både uppställda tids- och budgetramar inte skulle hålla vilket Locum meddelade beställaren (SFI). Granskningen visar att SFI från början av 2015 informerat FIB om dessa avvikelser, men att uppgifterna inte förts vidare till fullmäktige förrän i samband med budget 2018, se vidare avsnitt 5 nedan.

4.3 Styrning och uppföljning av trafikens investeringar

Tidigare bestod program Slussen och spårutbyggnad Nacka[20] av tre delar med ett genomförandebeslut per del från september 2013, upprustning av Saltsjöbanan[21], förlängning av tvärbanan till Sickla station[22] och upprustning av Söderströmsbroarna[23]. Projekten inom programmet var sammansatta utifrån en geografisk samhörighet utan tydligt gemensamt syfte eller samlat effektmål. Summan av de tre enskilda genomförandebesluten från fullmäktige i september 2013 uppgick till 1 884 mnkr, varav Saltsjöbanan 1 257 mnkr, upprustning Söderströmsbron 210 mnkr och förlängning av tvärbanan 417 mnkr.

I budget 2015 tog fullmäktige ett nytt genomförandebeslut, nu för programmet som helhet, på 2 120 mnkr. I och med detta beslut kom programmet att omfatta även satsningar som behöver samordnas med Stockholms stads arbete i samband med att

[20] Hädan efter benämnt program Slussen, eller bara Slussen.
[21] LS 1306 - 0890
[22] LS 1306 - 0841
[23] LS 1306 - 0889

Slussen byggs om. Det finns dock inget beslutsunderlag vare sig på landstingsstyrelsens förvaltning eller trafikförvaltningen där det går att härleda i detalj vad som faktiskt ska utföras för det tillkommande beloppet på 236[24] mnkr. I budget 2015 hänvisas till ett bakomliggande beslutsunderlag med ett diarienummer kopplat till landstingsstyrelsen[25]. Till detta diarienummer är dock inga underliggande dokument eller beslutsunderlag diarieförda mer än en tjänsteanteckning som anger att ärendet ska ad acta läggas med hänvisning till beslut om budget 2015. Enligt investeringsbilagan i fullmäktiges budget för 2017 är den totala utgiftsnivån för program Slussen 2 150 mnkr, dvs. 30 mnkr över nivån i det samlade genomförandebeslutet. Även i landstingets delårsbokslut för 2017[26], från augusti, framgår det att programmets totala utgiftsbudget uppgår till 2 150 mnkr. Det saknas dock ett genomförandebeslut från fullmäktige på det högre beloppet.

Därefter har ett förnyat genomförandebeslut tagits av fullmäktige i budget 2018 som medför ytterligare ökade investeringsutgifter på 55 mnkr avseende en av de ursprungliga delarna i programmet, Söderströmsbroarna. Denna gång finns det dock bakomliggande underlag för beslutet. Av beslutsunderlaget framkommer att utgifterna för en av de andra delarna i program Slussen, förlängningen av tvärbanan, beräknas bli lägre än vad som tidigare beräknats och att de ökande utgifterna för broarna kompenseras med minskade utgifter för tvärbanan.

Förutom den beslutade upprustningen på Söderströmsbron som fullmäktige beslutat om, så genomför trafikförvaltningen även andra upprustningsaktiviteter på bron. Investeringsutgiften för dessa ersättningsinvesteringar uppgår enligt uppgift från trafikförvaltningen till 107 mnkr och finansieras enligt dem inom ramen för trafiknämndens ospecificerade ersättningsinvesteringar. Enligt fullmäktiges beslutade investeringsstrategi ska alla investeringar över 100 mnkr föreläggas fullmäktige för beslut. Enligt förvaltningen har dessa 107 mnkr ej förelagts fullmäktige för beslut då de menar att de redan ingår i nämndens beslutade budget för ospecificerade ersättningsinvesteringar.

Av granskningen har det framkommit att trafikförvaltningen nu har för avsikt att dela upp och renodla nuvarande program Slussen i flera delar. Enligt uppgift kommer trafiknämnden ta fram förslag på nya genomförandebeslut till fullmäktige på de föreslagna delarna för att på så vis skapa en större överblick och transparens kring de delar som ingår i dagens program.

För att säkerställa att budgeten för investeringen följs och att givna tidsramar hålls sammanställer trafikförvaltningens ansvarige programledare för Slussen månatligen en programövergripande statusrapport för investeringsprogrammet som helhet. Den bygger på projektrapporter från projektledarna för de i programmet ingående projekten. Programledaren för Slussen redovisar rapporten till förvaltningens sponsor

[24] Nytt beslut (2 120) – summan av de tre ursprungliga besluten (1 884) = 236
[25] LS 1403 – 0374
[26] SLL – Delårsrapport per augusti 2017, LS 2017 - 0122

för program Slussen[27] som i sin tur redovisar status på programmet till chefen för avdelning för investeringsprogram och till förvaltningschefen. Granskningen har visat att statusrapport för Slussen beskriver utfall och prognos i dimensionerna ekonomi, tid och kvalitet/omfattning. Rapporten innehåller även ett avsnitt kring riskbedömning i dessa tre dimensioner. Även om ekonomirapporteringen för Slussen innehåller prognoser på programmets totalutgifter, så har den fokus på det innevarande budgetåret.

Förvaltningens återrapportering till nämnden sker i enlighet med de anvisningar som LSF ställt upp för nämnders och bolagsstyrelsers återrapportering till landstingsstyrelsen i månads-, tertial-, delårs- och årsrapporter. Det innebär att återrapporteringen har fokus på respektive investerings utfall i förhållande till den gällande budgeten det innevarande budgetåret och inte på investeringens prognostiserade totala utgifter i relation till beslutad total investeringsutgift. I de fall återrapportering till trafiknämnden, landstingsstyrelsen och fullmäktige sker per investeringsobjekt sker återrapporteringen som regel på programnivå även om fullmäktiges enskilda investeringsbeslut ligger på projektnivå[28].

Revisionen har i årsrapport 2016 för trafiknämnden rekommenderat trafikförvaltningen att i samverkan med LSF utarbeta former för rapportering av väsentliga avvikelser mot de i programmen ingående projektens totala budget och tidsramar. Även om den månatliga rapporteringen till förvaltningschefen av status på de enskilda investeringsprogrammen och -projekten innehåller prognostiserade totala utgifter i relation till beslutad total investeringsram så ligger ändå fokus i rapporteringen på innevarande budgetår. Förvaltningschefen har även en stående punkt på dagordningen för nämndens sammanträden. Där kan information kring trafikens investeringar redovisas vid behov, och då med utgångspunkt från förvaltningens statusrapportering avseende de olika investeringsprogrammen.

4.4 Revisionens bedömning

Revisionen konstaterar att landstingsstyrelsens rapportering i månads-, tertial-, delårs- och årsrapporterna inte omfattar de enskilda strategiska vård- och trafikinvesteringarna i tillräcklig grad trots att många projekt och program innebär miljardinvesteringar. Fokus i uppföljningen ligger på budgetåret trots att många stora investeringar kommer att pågå under flera år framåt. Rapporteringen sker oftast av årets investeringsvolym på aggregerad nivå jämfört med årets investeringsbudget. Det går därmed inte att avgöra om enskilda investeringar väntas avvika tids- eller beloppsmässigt. Revisionen menar att uppföljning och återrapporteringen bör ske specificerat per investeringsobjekt med prognostiserade totala utgifter i förhållande till beslutad total utgiftsbudget för objektet. Detta för att kunna följa, styra och vidta åtgärder om beslutade investeringar befaras överskridas eller försenas.

[27] Sponsor är en funktion inom TF som har ett övergripande styrningsansvar för en eller flera av nämndens projekt och investeringsprogram.
[28] Ett investeringsprogram inom trafikområdet är ofta sammansatt av flera investeringsprojekt.

Revisionen bedömer att landstingsstyrelsen överträtt sina befogenheter när styrelsen fattade ett genomförandebeslut på 170 mnkr för upprustning av byggnad 22, vid Danderyds sjukhus då styrelsen endast hade delegation på att fatta ett beslut för den aktuella byggnaden på 120 mnkr.

Revisionen bedömer att Locum har satt upp en adekvat projektorganisation för att styra och följa upp projektet ny behandlingsbyggnad vid Danderyds sjukhus. Den av revisionen granskade projektrapporteringen gällande behandlingsbyggnaden bedöms ha fokus på budget, tid och projektets omfattning/framdrift. Revisionen bedömer vidare att Locum har följt gällande genomförandeavtal för behandlingsbyggnaden vid Danderyds sjukhus så till vida att Locum på ett tidigt stadium rapporterat prognostiserade avvikelser gällande både tid- och budgethållning till SFI. Revisionen anser att Locum bör överväga en mer proaktiv styrning av vårdens investeringar i syfte att på ett tidigare stadium kunna minska risken för framtida överdrag av uppställda tids- och investeringsbudgetar.

Vidare bedömer revisionen att landstingsstyrelsens uppsikt över trafikens investeringar hittills inte varit på samma nivå som för vårdens investeringar, vilket revisionen inte bedömer som rimligt med tanke på storleken på de samlade trafikinvesteringarna, som för flera enskilda år överstiger vårdens investeringar. Revisionen bedömer att landstingsstyrelsens uppsikt över trafikens investeringar behöver stärkas. Bland annat bör FIB, i enlighet med reglementet, kontinuerligt följa upp även trafikens investeringar.

Revisionen menar att det är svårt för både trafiknämnden och fullmäktige att följa och förstå vilka genomförandebeslut som faktiskt gäller för Program Slussen, de tre ursprungliga delbesluten från 2013 eller beslutet från budget 2015 på hela programmet. Därefter togs i beslut om budget 2018 från juni 2017 ett förnyat genomförandebeslutet på endast en av de ingående delarna i program Slussen (Söderströmsbroarna). Revisonen bedömer dessutom att landstingsstyrelsen beredning inte varit tillräcklig då beslutsunderlag saknas för program Slussen till budget 2015. Det innebär att transparens saknas i ärendet till fullmäktige då det inte går att härleda vad beslutet om utökade medel till programmet avser.

Revisionen bedömer att trafiknämnden genom trafikförvaltningen har satt upp en adekvat programorganisation för att följa upp program Slussen. Den av revisionen granskade statusrapporteringen gällande Slussen bedöms ha fokus på budget, tid och projektets omfattning/framdrift. Rapportering till nämnden och vidare upp i landstingshierarkin av statusen på de enskilda trafikinvesteringarna sker som regel endast av utfall totalt för årets investeringar mot budget för innevarande budgetår. Detta trots att förvaltningsdirektören får en månatlig statusuppdatering för trafikens investeringsprogram och-projekt som både beskriver prognostiserat utfall mot årets budget likväl som prognostiserat totalt utfall jämfört med beslutade investeringsramar. Även om trafiknämnden anser att investeringsutgiften på 107 mnkr för ersättningsinvesteringar vid Söderströmsbroarna ingått som en del i nämndens budgetunderlag till fullmäktige för ospecificerade investeringar menar revisionen att trafiknämnden tydligare borde ha tagit upp dessa ersättningsinvesteringar för beslut i fullmäktige.

Enligt investeringsstrategin ska alla investeringsutgifter över 100 mnkr beslutas av fullmäktige.

5 Hantering av avvikelser mot genomförandebeslut

Av LSF:s anvisningar för investeringar gällande budget 2017, men även gällande budget 2018 framkommer det att när ett investeringsobjekts totala utgift överskrider fullmäktiges tidigare fattade genomförandebeslut med ett väsentligt belopp i relation till objektets storlek så krävs det ett förnyat genomförandebeslut. Vad som menas med att ett investeringsobjekts utgifter *väsentligt överskrider* tidigare fattade beslut framgår dock inte.

Som framkommit ovan så hanteras prognostiserade avvikelser mot fattade genomförandebeslut för trafikens- och vårdens investeringar olika. I både denna granskning och i granskningen av byggprojekt i vårdens fastigheter[29] har det framkommit att flera funktioner inom landstinget uppfattat att rapporteringen av prognoser ska överensstämma med beslutade investeringsutgifter även om den faktiska prognosen kraftigt överskrider fullmäktiges beslutade nivåer. Hur avvikelser ska redovisas och hanteras tolkas dock på olika sätt inom landstinget. Vissa av de intervjuade menar att alla överskridanden oavsett storlek måste återföras till fullmäktige för nya beslut. Andra menar att det finns en praxis där vissa nivåer av överskridande behöver uppnås för att förnyat genomförandebeslut ska behöva tas av fullmäktige.

5.1 Exempel på avvikelsehantering inom vårdområdet

I revisionens tidigare granskning av vårdinvesteringar under 2017[30] har det framkommit att några av Locums projektchefer för investeringsobjekt har redovisat projektets beslutade investeringsutgift som slutprognos även då det varit uppenbart att projektets budget kommer att överskridas Av granskningarna framkommer vidare att SFI vid flera tillfällen har uppmanat Locum att redovisa realistiska utgiftsprognoser för alla investeringsprojekt. Under hösten 2016 initierade Locums VD, en genomlysning av alla de strategiska vårdinvesteringarna. Resultatet av den genomlysningen skickades i december 2016 till LSF som en del i landstingsdirektörens budgetunderlag 2018. Det är resultatet av dessa genomlysningar som senare bland annat beskrivs i budget 2018 som indikativt tillkommande investeringsutgifter för ett antal strategiska investeringsobjekt.

Den granskade investeringen vid Danderyds sjukhus (ny behandlingsbyggnad och byggnad 22) har uppvisat prognostiserade budgetöverskridanden redan från början av 2015. Inledningsvis var det dock så pass stor osäkerhet kring storleken på de prognostiserade överskridandena, så SFI valde att redovisa till FIB att investeringsobjektet skulle komma att överskrida beslutad budgetram, utan att där ange storleken på överdraget. I de styrgruppsrapporter som revisionen har granskat har det prognostiserade överdraget pendlat mellan 132 och 524 mnkr. För perioden december 2016 till

[29] Revisionsrapport 7/2017, Byggprojekt i vårdens fastigheter, RK 2017 – 0047
[30] Projektrapport 7/2017, Byggprojekt i vårdens fastigheter, RK 2017 – 0047

och med tidpunkten för fullmäktiges förnyade genomförandebeslut prognostiseras överskridande till 524 mnkr, samma belopp som fullmäktige i juni beslutade att öka projektets investeringsram med.

Granskningen har visat att FIB kontinuerligt från början av 2015 har fått information från SFI om prognostiserade budgetöverskridandena vid Danderyds sjukhus, dock utan beloppsmässig precisering. Landstingsstyrelsen har dock inte fört informationen om avvikelser vidare från beredningen till landstingsfullmäktige förrän i samband med budget 2018. I budgetbilagan till budget 2017 från juni 2016 anges den beräknade totala utgiften till 1 662 mnkr trots att FIB långt tidigare har informerats vid ett flertal tillfällen om investeringens ökande utgifter. Så sent som i landstingets delårsbokslut från augusti 2017 redovisades den beräknade totala utgiften för objektet till 1 662 mnkr trots att det i budget 2018 (beslutad i juni 2017) fattats ett förnyat genomförandebeslut för investeringsobjektet på 2 186 mnkr.

5.2 Exempel på avvikelsehantering inom trafikområdet

För Program Slussen framgår i programstatusrapporten från september 2017 att programledaren har lyft att den i programmet ingående delen, upprustning av Saltsjöbanan, riskerar att bli cirka 90 mnkr dyrare än beräknat. Några spår av denna riskerade fördyring finns inte landstingets övergripande redovisning av investeringsprogrammets prognostiserade utgifter.

Som nämnts ovan så anges utgiftsramen för program Slussen till 2 150 mnkr både i landstingsbudgetens investeringsbilaga från och med budget 2017 och i landstingets delårsbokslut för 2017 trots att beslutad utgift enligt gällande genomförandebeslut för programmet ligger på 2 120 mnkr. Av granskningen framkommer att landstingsstyrelsens förvaltning menar att det i vissa fall går att höja sedan tidigare beslutade utgiftsnivåer utan förnyat genomförandebeslut. Resonemanget bygger på att när fullmäktige beslutar om landstingets framtida investeringsutrymme, så beslutar fullmäktige även om de ingående delarnas totala utgifter. I det totala investeringsutrymmet ingår dock såväl redan beslutade investeringsobjekt med framtida utgifter, som objekt under beredning som fortfarande saknar genomförandebeslut. Av Kommunallagen framgår att varje beslutad utgift även ska följas av ett beslut om hur utgiften ska finansieras[31]. Information om finansiering för de objekt som lyfts för utökade investeringsutgifter i samband med landstingets investeringsutrymme saknas dock i budgeten.

5.3 Revisionens bedömning

Att endast lyfta de investeringsobjekt som överskrider tidigare fattade beslut med *väsentliga belopp* utan definition av vad det innebär till fullmäktige för förnyade genomförandebeslut skapar en godtycklig hantering. Revisionen menar att alla investeringar vars utgifter överskrider fullmäktiges genomförandebeslut behöver lyftas för förnyade genomförandebeslut.

[31] Kommunallagen kapitel 8 § 12

Landstingsstyrelsen har genom FIB sedan början av 2015 erhållit information vid ett flertal tillfällen om befarade avvikelser för vårdinvesteringen vid Danderyds sjukhus utan att föra den informationen vidare till landstingsfullmäktigelandstingsfullmäktige i avvaktan på beloppsmässiga preciseringar. Revisionen bedömer att landstingsstyrelsen inte har fullföljt sin uppsiktsplikt gällande den strategiska vårdinvesteringen vid Danderyds sjukhus. Först i samband med budget 2018 framkommer informationen om de prognostiserade överdragen, och då i form av underlag för förnyat genomförandebeslut.

Revisionen bedömer att det inte är korrekt att höja sedan tidigare beslutade investeringsutgifter för enskilda objekt genom att öka objektets utgiftsnivå som en del i det av fullmäktige beslutade totala investeringsutrymmet utan att samtidigt förelägga fullmäktige förnyade genomförandebeslut.

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