Trafikförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-11-07

Trafiknämnden
2022-12-13, punkt 11

Ärende
TN 2022-0821

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Yttrande över Regionrevisorernas projektrapport 1/2022 Åtgärdsvalsprocessen i investeringsverksamheten

Ärendebeskrivning

Regionrevisorerna har överlämnat projektrapport nr 1/2022 Åtgärdsvalsprocessen i investeringsverksamheten till trafiknämnden för kännedom med möjlighet till yttrande.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande samt nedanstående underlag.

- Regionrevisorernas projektrapport nr 1, RK 2022-0047

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta

1. Att avstå från att lämna yttrande.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Förvaltningarnas förslag och motivering

Sammanfattning

Revisionen har genomfört en granskning i syfte att bedöma om regionens riktlinje för investeringar ger tillräckliga förutsättningar för berörda nämnder och styrelser att genomföra åtgärdsvalsprocessens olika steg.

Sammanfattningsvis bedömer revisionen att investeringsriktlinjens åtgärdsvalsmetodik skapar förutsättningar för en effektiv investeringsstyrning i

regionen. Vidare bedöms att berörda nämnder och styrelser ges tillräckliga förutsättningar att genomföra åtgärdsvalsprocessens olika steg.

Generella kommentarer

Trafikförvaltningen delar revisorernas bedömning att investeringsriktlinjens åtgärdsvalsmetodik skapar förutsättningar för en effektiv investeringsstyrning i regionen samt att berörda nämnder och styrelser ges tillräckliga förutsättningar att genomföra åtgärdsvalsprocessens olika steg.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutsärendet har inga ekonomiska konsekvenser.

Expedieras till

Regionrevisorerna

David Lagneholm
Förvaltningschef för
trafikförvaltningen

REGIONREVISORERNA

RAPPORT NR 1/2022

Åtgärdsvalsprocessen i investeringsverksamheten

Region Stockholm

Kort om rapporten

Revisionen har tidigare bedömt att de nya och reviderade styrande dokumenten inom investeringsområdet i stora delar skapar förutsättningar för en kostnadseffektiv investeringsstyrning, exempelvis genom processen för åtgärdsval. Utifrån en genomgång av tio genomförda åtgärdsval och behovsanalyser för fastigheter och anläggningar inom trafik- och vårdområdet bedömer revisionen att åtgärdsvalsmetodiken skapar förutsättningar för en effektiv investeringsstyrning i regionen. Revisionen bedömer, likt tidigare, att ansvaret för en långsiktig vårdfastighetsstrategi, utifrån ett bakomliggande vårdplaneringsbehov behöver förtydligas. Dessutom behöver det förtydligas hur hälso- och sjukvårdsnämnden ska kunna ta sitt ansvar för behovet av robusta och säkra lokaler, i enlighet med Socialstyrelsens föreskrift.

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

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

3 Åtgärdsvalsprocessen 6
3.1 Bakgrund 6
3.2 Åtgärdsvalsprocessen som en del i riktlinjen för investeringar 6
3.3 Bedömning 9

4 Tillämpning av åtgärdsvalsprocessen 9
4.1 Tillämpning inom trafiken 9
4.2 Tillämpning inom vården 10
4.3 Bedömning 13

1 Slutsatser och rekommendationer

Under hösten 2021 granskade revisionen Region Stockholms investeringsprocess jämfört med tidigare processer. Bedömningen gjordes då att den skapade bättre förutsättningar för att säkerställa en tillräcklig styrning, samordning och kostnadskontroll för en god ekonomisk hushållning av regionens investeringar på sikt. I den tidigare granskningen framkom dock att det var upp till berörda verksamheter hur de ska tillämpa investeringsriktlinjens åtgärdsvalsdel. Därför har revisionen genomfört en granskning i syfte att bedöma om regionens riktlinje för investeringar ger tillräckliga förutsättningar för berörda nämnder och styrelser att genomföra åtgärdsvalsprocessens olika steg. Granskningen har genomförts för investeringar i fastigheter och anläggningar inom trafik- respektive vårdområdet.

Revisionen bedömer att en tillämpning av åtgärdsvalsmetodiken kan skapa förutsättningar för en kostnadseffektiv investeringsstyrning i regionen. Granskningen visar att Locum och berörda vårdgivare inte tillämpar terminologin och stegen i investeringsriktlinjens åtgärdsvalsdel fullt ut. Revisionen menar dock att det inte är något självändamål att riktlinjens nomenklatura eller begreppsapparat tillämpas i de verksamheter där begreppen inte är adekvata för verksamheterna i deras övriga kontext. Investeringsriktlinjen medger en förenklad tillämpning för investeringar under 300 mnkr, vilket revisionen menar är en rimlig förändring jämfört med tidigare version av riktlinjen. Revisionen bedömer att det är väsentligt att intentionen i investeringsriktlinjen följs för investeringar över 300 mnkr för att säkerställa kostnadskontrollen i investeringsprocessen. Revisionen bedömer även att regionstyrelsen inom ramen för styrelsens uppsikt behöver säkerställa att riktlinjerna följs.

Revisionen har granskat totalt tio genomförda behovsanalyser och åtgärdsval, varav tre inom trafikområdet och sju inom vårdområdet. Över lag bedöms dessa följa intentionen i regionens riktlinje för investeringar, i de delar som den berör åtgärdsvalsprocessen. Locum och berörda vårdgivares process för att ta fram underlag i åtgärdsvalsfasen följer inte den *ordning* som riktlinjen anger, men revisionen bedömer att *innehållet* i underlaget är i linje med riktlinjens krav.

Revisionen konstaterar att de granskade beslutsunderlagen till trafikens investeringar i fastigheter och anläggningar är mer omfattande och detaljerade än underlagen för vårdens fastighetsinvesteringar. Trafikinvesteringarna omfattar flera miljarder kronor medan de granskade vårdinvesteringarna ligger i intervallet 5 – 180 miljoner kronor. Revisionen bedömer att det är en rimlig hantering och prioritering av regionens resurser. Trafikförvaltningens, Locum och berörda vårdgivares tillämpning av processen har enligt revisionens bedömning skapat en grund för tillräckliga och genomarbetade åtgärdsval i beslutsunderlag. Det gäller såväl inför beslut i berörda nämnder och bolagsstyrelser som, i förekommande fall, inför beslut i fullmäktige.

Ansvars- och rollfördelningen för investeringar inom vårdområdet skiljer sig markant mot den inom trafikverksamheten. Inom vårdområdet ligger olika funktioner och ansvarsområden som berör investerings- och åtgärdsvalsprocessen inte under en och samma organisation, utan är uppdelad mellan olika nämnder och bolagsstyrelser. En konsekvens är att ingen organisation har tydlig rådighet över hela investeringsprocessen på samma sätt som för trafiknämnden. Regionens reglemente för de olika nämnderna ger inte en entydig bild av vilken organisation inom regionen som har ansvar för behovsanalyser kopplade till regionens framtida vårdproduktion och, utifrån den, behov av framtida vårdlokaler.

Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar enligt reglementet för att hälso- och sjukvården utformas och anpassas till befolkningens behov på kort och lång sikt. Fastighets- och servicenämnden ansvarar för fastighetsstrategiska frågor och den långsiktiga utvecklingen av fastighetsbeståndet. Vidare ansvarar regionstyrelsen enligt reglementet för att leda och styra regionens investeringsverksamhet. Dessutom har det tagits fram ett avtal mellan regiondirektören och Locums VD som syftar till att förtydliga ansvarsfördelningen mellan berörda parter gällande vårdens fastigheter. Enligt det har regionstyrelsens ansvar för att leda och samordna strategiska fastighetsfrågor samt att ansvara för samordning av regionens vårdbehov etc. i samband med försäljningar, exploateringar och investeringar. Revisionen bedömer, likt tidigare, att det därmed saknas en tydlig ansvarsfördelning, på systemövergripande nivå, för vårdinvesteringar. Revisionen har tidigare rekommenderat regionstyrelsen att tydliggöra ansvarsfördelningen på systemövergripande nivå, dvs. ansvaret för en långsiktig vårdfastighetsstrategi utifrån ett bakomliggande vårdplaneringsbehov.

Revisionen anser även att det är otydligt hur hälso- och sjukvårdsnämnden ska kunna ta sitt ansvar för behovet av robusta och säkra lokaler i enlighet med Socialstyrelsens föreskrift om katastrofmedicinsk beredskap. Nämnden har enligt reglementet ansvaret för kris- och katastrofberedskap men ges inte ett direkt ansvar för fastigheterna enligt reglementet. Revisionen menar därför att nämndens ansvar inom området behöver förtydligas i reglementet.

Sammanfattningsvis bedömer revisionen att investeringsriktlinjens åtgärdsvalsmetodik skapar förutsättningar för en effektiv investeringsstyrning i regionen. Vidare bedöms att berörda nämnder och styrelser ges tillräckliga förutsättningar att genomföra åtgärdsvalsprocessens olika steg.

Rekommendationer:
Regionstyrelsen bör:

- i reglementet för hälso- och sjukvårdsnämnden förtydliga hur nämnden ska kunna ta sitt ansvar för behovet av robusta och säkra lokaler i enlighet med Socialstyrelsens föreskrift.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

I region Stockholms riktlinje för investeringar, beslutad av fullmäktige, beskrivs bland annat en så kallad åtgärdsvalsprocess. Processen är ett förberedande steg inför beslut om huruvida en investering ska genomföras eller inte. Systematiskt och i ett tidigt skede ska processen identifiera kostnadseffektiva och hållbara lösningar på olika verksamhetsbehov. Processen med åtgärdsvalsstudier har tillämpats av exempelvis Trafikverket, men är förhållandevis nytt inom regionen. Processen har till vissa delar tillämpats av Locum, men under de senaste åren främst av trafiknämnden.

I revisionens tidigare granskningar inom området har det framkommit att regionens olika verksamheter har delvis olika uppfattningar om när och hur en åtgärdsvalsprocess ska genomföras. Revisionen ser därför en risk för att investeringsriktlinjerna inte är tillräckligt utförliga för att säkerställa en enhetlig tillämpning av åtgärdsvalsprocessen.

Tidigare granskningar har även visat att det för investeringar inom vårdområdet är flera olika nämnder och bolagsstyrelser som behöver involveras i åtgärdsvalsprocessen. Det är inte tydligt klarlagt vilket ansvar som hälso- och sjukvårdsnämnden, berörda vårdgivare respektive fastighets- och servicenämnden/Locum har i processen. Det innebär en risk för att de tillsammans inte genomför processens olika steg utifrån det grundbehov som processen är tänkt att hitta möjliga lösningar på.

I tidigare granskning har också framkommit att regionstyrelsen/regionledningskontoret inte haft för avsikt att ta fram några tillämpningsanvisningar för hur berörda verksamheter ska arbeta med processen. Hur åtgärdsvalsprocessen ska genomföras menar företrädare för regionledningskontoret är upp till berörda verksamheter i regionen. Revisionen ser därför en risk för att regionstyrelsen inte i tillräcklig grad är involverad i och har uppsikt över berörda verksamheters tillämpning av processen som en del i riktlinjerna för investeringar.

Granskningen syftar till att bedöma om investeringsriktlinjerna ger tillräckliga förutsättningar för tillämpningen av åtgärdsvalsprocessen.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Ger regionens riktlinje för investeringar tillräckliga förutsättningar för berörda nämnder och styrelser att genomföra åtgärdsvalsprocessens olika steg?

Den övergripande revisionsfrågan har brutits ner i följande delfrågor:

1. Hur tillämpar berörda verksamheter riktlinjen för investeringar vid genomförande av åtgärdsvalsprocesser?
2. Hur samordnas ansvaret för åtgärdsvalsprocessens olika delar mellan berörda verksamheter inom vårdområdet?

3. Hur säkerställer regionstyrelsen en tillräcklig uppsikt över verksamheternas åtgärdsvalsprocesser?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser prövning av dels trafiknämndens, dels fastighets- och servicenämndens samt Locums ansvar för hur åtgärdsvalsprocesserna genomförs vid investeringar i fastigheter och anläggningar inom trafik- respektive vårdområdet. Inom vårdområdet har ansvarsfördelningen mellan flera berörda parter granskats, vilket innebär att även hälso- och sjukvårdsnämnden ingått. Även ett antal vårdgivare har utgjort en del i intervjuunderlaget[1] då en stor del av de underliggande behoven, som åtgärdsvalsprocessen är tänkt att hantera, initieras av vårdgivarna.

Granskningen avser även regionstyrelsens ansvar för uppsikt över verksamheternas åtgärdsvalsprocesser kopplat till fastigheter och anläggningar som en del i riktlinjerna för investeringar.

Trafiknämndens investeringar i samband med utbyggnaden av den nya tunnelbanan har inte ingått i granskningen då fullmäktige i februari 2014 beslutat att styrande dokument inom investeringsområdet inte gäller den verksamheten.

Granskningen har inte heller omfattat styrning av regionens åtgärdsvalsprocesser kopplat till investeringar i utrustning, medicinteknik, informations- och kommunikationsteknik.

2.4 Bedömningsgrunder

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

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

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

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

[1] Dessa är Danderyds sjukhus, Karolinska universitetssjukhuset, Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) och södersjukhuset.

Riktlinje Investeringar (RS 2021–0286)
Av regionens riktlinje för investeringar framgår att det åligger respektive nämnd och bolag att säkerställa att riktlinjen efterlevs och att rapportering och beslutsfattande sker i enlighet med regionfullmäktiges beslut, regionstyrelsens anvisningar och fastställda styrande dokument.

Åtgärdsvalsprocessen är förberedande beslutssteg som ska möjliggöra för Region Stockholm att systematiskt och i ett tidigt skede identifiera kostnadseffektiva och hållbara lösningar i samspel med eventuella intressenter och aktörer.

I behovsanalysfasen ska nämnden respektive bolaget genomföra en behovsanalys, och specificera behoven och effektmålen från nuläget till önskat läge. En initial dialog med intressenter ska genomföras i syfte att skapa en gemensam förståelse av behov och problembeskrivning.

I åtgärdsvalsfasen ska nämnden respektive bolaget identifiera, analysera och utvärdera olika lösningar som, effektivt och långsiktigt ekonomiskt hållbart, bedöms kunna säkerställa de behov och effektmål som har identifierats i behovsanalysen.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Verifierande granskning har genomförts av ett urval av avslutade behovsanalyser och åtgärdsvalsprocesser inom både trafik- och vårdområdet. Detta i syfte att bedöma om investeringsriktlinjerna ger tillräckliga förutsättningar för berörda verksamheter i tillämpningen av åtgärdsvalsprocessen. Dessutom har dessa, tillsammans med genomförda intervjuer, legat till grund för bedömning av om ansvar och roller mellan berörda organisationer gällande åtgärdsvalsprocessen inom vårdområdet är tillräckligt tydliga.

För åtgärdsvalsprocessen inom vårdområdet har intervjuer genomförts med ansvariga företrädare vid Locum och hälso- och sjukvårdsförvaltningen samt genom enkäter till Danderyds sjukhus, Karolinska universitetssjukhuset, Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) och Södersjukhuset. Intervjuer har även genomförts med medarbetare vid trafikförvaltningen, samt med medarbetare vid regionledningskontoret för att utröna regionstyrelsens delaktighet i och uppsyn över verksamheternas åtgärdsvalsprocesser.

Granskningen har genomförts av Johan Blomberg (projektledare) och Jenny Svensson på revisionskontoret.

3 Åtgärdsvalsprocessen

3.1 Bakgrund

I regionens riktlinje för investeringar beskrivs en åtgärdsvalsprocess. Processen infördes som en ny del i regionens investeringsprocess när den beslutades i november 2019 och har inte ingått i regionens tidigare styrdokument inom investeringsområdet. Det är dock en metod som i stora delar har tillämpats under flera år av bland annat Trafikverket. En åtgärdsvalsprocess är en problemlösningsmetodik i form av en inledande studie som syftar till att belysa vilka typer av åtgärder som är möjliga att vidta för att lösa ett definierat problem eller behov.

Åtgärdsvalsprocessen delas in i tre faser: initiera, behovsanalys och åtgärdsval enligt nedan:



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

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

Enligt riktlinjen syftar åtgärdsvalsfasen till att lösa problem/behov på ett kostnadseffektivt sätt, bland annat genom att välja andra typer av lösningar än investeringar där så är möjligt och ekonomiskt försvarbart.

3.2 Åtgärdsvalsprocessen som en del i riktlinjen för investeringar

Av granskningen framkommer att även om begreppet åtgärdsvalsprocess är förhållandevis nytt inom Region Stockholm så har den bakomliggande metodiken tillämpats under flera år. Då trafiknämnden, likväl som Trafikverket, arbetar med stora omfattande infrastrukturinvesteringar, har nämndens förvaltning sedan tidigare känt till och i vissa delar använt Trafikverkets metodik i samband med framtagande av beslutsunderlag inför beslut om strategiska trafikinvesteringar. Metodiken beskrevs tidigare i trafikförvaltningens *Handbok för studier*, som efter den nya nomenklaturan i riktlinjen för investeringar har uppdaterats/omarbetats samt döpts om till *Handbok för åtgärdsvalsprocessen*. Fyrstegsprincipen (se ovan), som kan sägas utgöra hörn-

stenen i Trafikverkets åtgärdsvalsmodell, har delvis tillämpats även av trafikförvaltningen innan begreppet introducerades i regionens riktlinje för investeringar. Däremot infördes begreppet *åtgärdsval* i trafikens handbok för studier först efter att investeringsriktlinjen beslutades.

I regionledningskontorets arbete med att ta fram riktlinjen för investeringar som beslutades av fullmäktige under hösten 2019[2] var trafikförvaltningen och, i vissa delar, även Locum involverade i arbetet. Av granskningen framgår att trafikförvaltningen verkade för att Trafikverkets modell för åtgärdsvalsstudier skulle integreras som en del i riktlinjen för investeringar, vilket skedde, även om Trafikverkets metodik inte anammats fullt ut i regionens riktlinje. Av granskningen framkommer vidare att företrädare för Locum under arbetets gång uttryckte en förståelse för att Trafikverkets åtgärdsvalsmetodik var ett adekvat arbetssätt även för trafiknämnden. Samtidigt menade de att metoden inte var lika applicerbar inom Locums fastighetsverksamhet. Mot bakgrund av att övriga aktörer på bygg- och fastighetsmarknaden inte tillämpar metoden och dess terminologi, utan använder delvis andra begrepp och metoder[3] menade företrädare för Locum att åtgärdsvalsmetoden var alltför trafikstyrd/-orienterad. En ståndpunkt som även delas av företrädare för trafikförvaltningen, som menar att åtgärdsvalsprocessen *är* trafikorienterad och ett formaliserat arbetssätt för stora infrastrukturinvesteringar, och därmed en process som förmodligen ligger längre ifrån processen för Locums fastighetsinvesteringar.

Revisionen har i tidigare granskningar[4] bedömt att både Locum och trafikförvaltningen har egna detaljerade styrdokument gällande investeringar, som har en tydlig, koppling till regionens övergripande styrdokument inom området. Locums dokument ligger dock mer i linje med den metodik och det språkbruk som tillämpas på bygg- och fastighetsmarknaden som bolaget verkar inom.

Även om Locum inte tillämpar terminologin och det exakta tillvägagångssättet i investeringsriktlinjens åtgärdsvalsdel fullt ut, så visar granskningen att företrädare för Locum ser pedagogiska poänger med åtgärdsvalsprocessens fyrstegsprincip som syftar till att minska investeringsutgifterna. Även revisionen har tidigare bedömt att tilllämpningen av åtgärdsvalsmetodiken kan skapa förutsättningar för en mer kostnadseffektiv investeringsstyrning i regionen generellt.

Riktlinjen för investeringar beskriver två typer av investeringar; nyinvesteringar och ersättningsinvesteringar. Det som i dagsläget benämns nyinvestering har i tidigare styrdokument benämnts strategisk investering. Enligt riktlinjen definieras de två investeringstyperna enligt nedan:

---

[2] Riktlinje investeringar RS 2019 – 0829, RS 2019 - 0867
[3] Enligt den nomenklatura som Locum använder ligger behovsanalyser till grund för inriktningsbeslut (åtgärdsvalsstudier enligt riktlinjen). En förstudie (nämns ej i riktlinjen) ligger till grund för planerings beslut och program- och systemhandlingar (nämns ej i riktlinjen) ligger till grund för genomförandebeslut.
[4] Se till exempel revisionens projektrapport 9/2021, Investeringsprocessen i praktiken, RK 2021 - 0086

- *Nyinvesteringar* ska skapa ökad nytta genom att ge förutsättningar för strukturella förändringar, öka utbud eller producerad volym eller genom införande av ny teknik eller nya metoder och arbetssätt vilka kräver ny teknik.
- *Ersättningsinvesteringar* ska bibehålla befintlig nytta genom livscykelinvesteringar och säkerställer en fungerande verksamhet genom att säkerställa och bevara värdet på tillgången, genom att byta ut eller uppdatera tekniska lösningar, eller för att uppfylla myndighetskrav.

Enligt intervjuade genomför varken trafikförvaltningen eller Locum i regel några fullödiga åtgärdsval för renodlade ersättningsinvesteringar under 300 mnkr. Ersättningsinvesteringar handlar enligt bägge organisationerna ofta om att ersätta/byta ut någonting i relationen ett till ett (1:1). För ersättningsinvesteringar över 300 mnkr ska åtgärdsvalsprocessen, som den beskrivs i fullmäktiges riktlinje dock tillämpas enligt trafikens anvisningar, men för ersättningsinvesteringar i spannet mellan 50 – 300 mnkr tillämpas de selektivt, om det anses motiverat.

Av intervjuer med företrädare för Locum framkommer det att utifrån Locums uppdrag att förvalta befintliga fastigheter styrs ersättningsinvesteringarna inte av genomförda åtgärdsvalsstudier. De styrs i stället av befintliga underhållsplaner och av olika typer av myndighetskrav på hur fastigheter i allmänhet och sjukvårdsfastigheter i synnerhet ska vara beskaffade, kopplat till exempelvis ventilation, tillgänglighet med mera. Även i dessa fall genomförs grundliga förstudier med olika lösningsförslag som ställs mot varandra. Det kan till exempel handla om varianter med olika livscykelkostnader eller alternativa hållbarhetslösningar.

I den reviderade[5] riktlinjen för investeringar har det lagts till att för investeringar understigande 300 miljoner kronor kan förenklad tillämpning ske i enlighet med nämnds respektive bolags beslutsordning. Det framgick inte i den ursprungliga riktlinjen från hösten 2019. Enligt intervjuer med regionledningskontoret i denna och tidigare granskning av investeringsprocessen under hösten 2021[6], betyder det att intentionen i riktlinjen ska följas för stora och komplicerade investeringar men att det inte är hållbart att tillämpa den för alla investeringar. Vid exempelvis ersättningsinvesteringar (se nedan), som görs med utgångspunkt från den löpande underhållsplaneringen, är planerings-/utredningsarbetet redan genomfört som en del i framtagandet av underhållsplaner, menar regionledningskontoret. Som en konsekvens av underhållsplaneringen behöver därför inte investeringsriktlinjens åtgärdsvalsdel tillämpas, enligt regionledningskontoret.

Av granskningen framkommer vidare att trafikförvaltningen löpande har stämt av med regionledningskontoret när förvaltningen tagit fram trafikens *Handbok för åtgärdsvalsprocessen*. Regionledningskontoret säger vidare att man stöttat trafikförvaltningen i deras implementering av investerings- och åtgärdsvalsprocessen, men

[5] Den reviderade riktlinjen beslutades av fullmäktige under hösten 2021, RS 2021 - 0286
[6] Revisionens projektrapport 9/2021, Investeringsprocessen i praktiken, RK 2021 - 0086

inte följt deras löpande/operativa arbetet med att genomföra åtgärdsval. Regionledningskontoret har inte heller följt upp hur Locum och vårdgivarna eventuellt arbetat med åtgärdsvalsdelen av investeringsprocessen.

3.3 Bedömning

Revisionen bedömer att åtgärdsvalsmetodiken kan skapa förutsättningar för en kostnadseffektiv investeringsstyrning i regionen. Revisionen bedömer däremot att det inte är något självändamål att riktlinjens nomenklatura eller begreppsapparat tillämpas i de verksamheter där begreppen inte är adekvata för verksamheterna i deras övriga kontext. Att den reviderade riktlinjen för investeringar medger en förenklad tillämpning för investeringar under 300 mnkr menar revisionen är en rimlig förändring jämfört med tidigare version. Revisionen bedömer däremot att det är väsentligt att intentionen i investeringsriktlinjen följs för övriga investeringar för att säkerställa kostnadskontrollen i investeringsprocessen. Revisionen bedömer även att regionstyrelsen inom ramen för styrelsens uppsikt har ansvaret för att säkerställa att riktlinjerna följs.

4 Tillämpning av åtgärdsvalsprocessen

4.1 Tillämpning inom trafiken

Trafiknämnden fullgör Region Stockholms uppgifter som regional kollektivtrafikmyndighet enligt lagen om kollektivtrafik[7] och har därmed det övergripande ansvaret för regionens samlade trafikförsörjning. Inom trafiknämndens trafikförvaltning samlas nämndens olika delansvarsområden. Det gäller exempelvis ansvar för strategiska behovsanalyser, trafikplanering, investeringsverksamhet (både gällande nyinvesteringar ur ett systemperspektiv och för ersättningsinvesteringar), avtals- och driftsfunktioner med mera. Trafiknämnden har därmed rådighet över hela investeringsprocessen från behovsanalyser och åtgärdsvalsprocesser till genomförandefaser samt utvärdering av färdiga investeringsprojekt.

Som en del i granskningen har revisionen gått igenom tre genomförda åtgärdsval som trafikförvaltningen har genomfört, varav två har beslutats av nämnden. Dessa bedöms röra nyinvesteringar av strategisk art, men som innehåller inslag av ersättningskaraktär. Den ena av dessa rör busstrafikens samlade depåbehov i regionen under perioden fram till 2030. Det andra gäller hanteringen av kollektivtrafikkapaciteten i ostsektorn i ett kortare perspektiv till följd av förseningar i färdigställandet av tunnelbanan till Nacka. Dessutom har revisionen granskat ett genomfört åtgärdsval av Saltsjöbanans utvecklingsbehov på längre sikt med inriktning mot fordon och övriga följdinvesteringar. Den studien är dock inte beslutad av nämnden, då det enligt genomförda intervjuer saknas medel i investeringsplanen för fordon.

[7] Lag (2010:1065) om kollektivtrafik

De tre granskade åtgärdsvalen presenteras i omfattande utredningar, var och en på hundratalet sidor. Alla de granskade utredningarna är uppställda med utgångspunkt i fyrstegsprincipen som beskrivits ovan. Utredningarna listar ett antal förslag till lösningar med genomgång av om, och hur väl, dessa uppfyller de beskrivna behoven som behöver lösas med hjälp av en tilltänkt investering. De olika lösningsförslagens bedömda totalutgifter samt totalekonomiska konsekvenser beskrivs även i utredningarna och riskanalyser presenteras. Dessutom presenteras ett jämförelsealternativ till de föreslagna lösningarna i respektive utredning. Jämförelsealternativet beskriver utvecklingen för de definierade behoven, i det fall ingen investering eller annan åtgärd skulle genomföras. De lösningsförslag som förvaltningen föreslår ska utredas vidare, ligger alla i utgiftsspannet 2,8 till 6,2 mdkr. Alla de tre genomförda åtgärdsvalen är upprättade i enlighet med trafikförvaltningens *Handbok för åtgärdsvalsprocessen* och därmed i enlighet regionens riktlinje för investeringar [8].

4.2 Tillämpning inom vården

4.2.1 Ansvar och roller

Ansvars- och rollfördelningen för investeringar inom vårdområdet skiljer sig markant mot den inom trafikverksamheten. Inom vårdområdet ligger olika funktioner och ansvarsområden som berör investerings- och åtgärdsvalsprocessen inte under en och samma organisation, utan är uppdelad mellan olika nämnder och bolagsstyrelser.

Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) ansvarar enligt reglementet[9] för att hälso- och sjukvården utformas och anpassas till befolkningens behov på kort och lång sikt och att produktionen av hälso- och sjukvård styrs och samordnas på ett effektivt sätt. Den faktiska vården bedrivs i regionen dels av regionägda vårdproducenter, dels av privata vårdgivare utifrån olika typer av avtal med HSN.

Dessutom ansvarar nämnden, enligt reglementet, för att hälso- och sjukvården planeras så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Av en föreskrift från Socialstyrelsen framgår att ”regionerna ska planera för hur behovet av robusta och säkra lokaler ska tillgodoses för att upprätthålla den katastrofmedicinska beredskapen”[10]. Detta kan tolkas som att nämnden därmed har ett faktiskt ansvar för regionens vårdfastigheter, men det framkommer inte explicit i nämndens reglemente.

Fastighets- och servicenämnden (FSN) ansvarar för Region Stockholms fastighetsbestånd, med undantag för kollektivtrafikens fastigheter[11]. Enligt reglementet innefattar detta bland annat ansvar för fastighetsstrategiska frågor och för den långsiktiga utvecklingen av fastighetsbeståndet. FSN har ingen egen personal inom ramen för sin fastighetsverksamhet/-ansvarsområde, varför det operativa ansvaret har lagts ut på

[8] TN-S-2241923
[9] Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder RS 2021 - 0083
[10] Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22), 5 kap. 8§
[11] Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder RS 2021 - 0083

Locum. Locums uppdrag att förvalta Region Stockholms vårdfastigheter med tillhörande tillgångar regleras dels genom avtal[12] mellan bolaget och FSN, dels i bolagets ägardirektiv[13].

Regionstyrelsen ansvar enligt reglementet[14] för att leda och styra regionens investeringsverksamhet. Dessutom har det tagits fram ett avtal[15] mellan regiondirektören och Locums VD som syftar till att förtydliga ansvarsfördelningen mellan berörda parter gällande vårdens fastigheter. Där har regionstyrelsens ansvar inom fastighets- och investeringsområdet preciserats till att omfatta dels ett uppdrag att leda och samordna strategiska fastighetsfrågor, dels att ansvara för samordning av regionens vårdbehov etc. i samband med försäljningar, exploateringar och investeringar. Dessa skrivningar har revisonen tidigare rekommenderat[16] att de bör ses över då de inte överensstämmer med rollfördelningen enligt reglementena för HSN och regionstyrelsen. Av reglementet, till skillnad från avtalet, framgår det att det är hälso- och sjukvårdsnämnden och inte regionstyrelsen som ansvarar för samordning av regionens vårdbehov.

4.2.2 Behov på systemnivå kontra vårdgivarnas och fastighetsägarens behov

Som det har beskrivits ovan så finns det två typer av investeringar inom regionen, dels nyinvesteringar (tidigare investeringar av strategisk art), dels ersättningsinvesteringar. Oavsett typ av investering så planeras och genomförs den utifrån bakomliggande behov hos en organisation eller funktion inom regionen. Ovan har redan behovet av ersättningsinvesteringar nämnts, dvs. en investering som syftar till att bibehålla värde och funktionalitet i en fastighet. Det behovet finns främst hos fastighetsägaren FSN och fastighetsförvaltaren Locum.

Därutöver kan det finnas behov av att initiera mer övergripande förändringar i hela eller delar av sjukvårdssystemet på systemnivå. Sådana investeringar kategoriseras oftast som nyinvesteringar. I dagsläget menar företrädare för Locum att vare sig bolaget, eller fastighets- och servicenämnden har ett sådant övergripande uppdrag, och att sådana initiativ därmed inte tas av dem. De menar att de saknar verktyg för att kunna initiera detta. Om det saknas en övergripande långsiktig plan för regionens och vårdens behov så finns det inget att basera sådana initiativ på, annat än enskilda vårdgivares önskemål. Detta gäller även det kommande behovet av ökad robusthet. Där måste det fram en plan för vilka krav på robusthet som ska gälla för olika sjukhus, och i vissa fall för vilken verksamhet. Finns dessa långsiktiga behovsanalyser så finns det, enligt företrädare för bolaget, inget som hindrar att Locum kan analysera vad det skulle innebära för krav på kommande investeringsbehov. Detsamma gäller regionens olika vårdgivare, som enligt sina respektive reglementen och ägardirektiv inte har till uppgift att initiera större systemövergripande investeringar. Även om

[12] Avtal avseende genomförande av fastighetsverksamhet, LOC 2020 – 0976, FSN 2020 - 0573
[13] Budget 2022 för region Stockholm RS 2020 - 0775
[14] Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder RS 2021 - 0083
[15] Förtydligande av Regionfullmäktiges beslut avseende fastighetsuppdrag, diarienummer saknas
[16] Revisionsrapport 7/2021 Försäljningar av regionens vårdfastigheter, RK 2021 - 0076

vårdgivarna är de som är bäst insatta i nya landvinningar inom vårdområdet och den medicinska utvecklingen, så är de bundna till sina vårdavtal med HSN kring vad de ska leverera i ett kortare perspektiv. Vårdgivarnas mer kortsiktiga investeringsbehov, med koppling till behov av lokalförändringar, är som regel en funktion av förändrade förutsättningar, eller ett förändrat vårduppdrag och möjligheter att fullfölja gällande vårdavtal i befintliga fastigheter.

Under flera år i början av 2010-talet hade HSN och landstingsstyrelsen, nuvarande regionstyrelsen, ansvar för projektet Framtidens hälso- och sjukvård (FHS). Projektet genomfördes med utgångspunkt från de förändringar i regionens sjukvårdssystem som var en följd av att Nya Karolinska Solna (NKS) tillkom. FHS syftade till att initiera och genomföra förändringar i sjukvårdssystemet med målbilden att utveckla hälso- och sjukvården i Stockholms fram till år 2025. I den målbilden ingick även förslag på stora strategiska investeringar i nya- och ombyggda sjukvårdsfastigheter, vilka nu, till största del är genomförda.

I granskningen är det flera intervjuade som uttrycker ett önskemål om att någon funktion inom regionen ges ett uttalat ansvar för att även beskriva systembehov gällande den framtida vårdstrukturen, och därmed det framtida behovet av vårdfastigheter och -investeringar. Som nämnts ovan så menar företrädare för Locum att bolagets och FSN:s uppdrag enligt reglemente och ägardirektiv är att vidmakthålla värde och funktionalitet i befintliga vårdfastigheter. Uppdraget innefattar inte, att initiera behov av investeringar i övrigt. utifrån sjukvårdens övergripande behov av fastigheter, så länge som regionen saknar beslut om en långsiktig plan för vårdens behov. Sådana initiativ måste under rådande omständigheter, enligt Locum, komma från andra aktörer inom regionen, företrädesvis från HSN eller regionstyrelsen.

Även företrädare för hälso- och sjukvårdsförvaltningen och regionledningskontoret framför synpunkter kring behov av en mer långsiktig vårdfastighetsstrategi kopplad till ett bakomliggande vårdplaneringsbehov. Flera av de intervjuade inom vårdområdet efterfrågar också någon form av samordning av fastighets- och investeringsfrågor kopplat till ett behov av framtida vårdplanering.

I maj 2022 har den av HSN initierade utredningen om hälso- och sjukvården 2040[17] anmälts för nämnden. Utredningen beskriver och analyserar förutsättningarna för hälso- och sjukvården fram till 2040. Utredningen och dess delrapporter innehåller inte någon direkt koppling mellan hur den framtida vården ska bedrivas fram till 2040 och i vilka/vilken typ av fastigheter som detta ska ske.

4.2.3 Granskade åtgärdsval och behovsanalyser

Revisionen har granskat beslutsunderlag för sju vårdinvesteringar med tonvikt på genomförda behovsanalyser och/eller åtgärdsval. Det är tre underlag som berör SLSO:s verksamheter, varav två avser rättspsykiatrisk vård vid Löwenströmska och Helix i Huddinge och ett avser ”Ungdomens hus”. Två ärenden avser Danderyds sjukhus;

[17] Slutrapport från långtidsutredningen Hälso- och sjukvården 2040 HSN 2021 - 2001

närakut och neurologimottagning medan två ärenden avser Södersjukhuset; dels Byggnad 17 och 18, dels behov av nya/ombyggda lokaler för intensivvård.

Av dessa sju är det tre, Löwenströmska, Helix och Byggnad 17 och 18, som har planerats och initialt beslutats innan riktlinjen för investeringar beslutades av fullmäktige. Men av olika anledningar så har man gjort omtag i beslutsprocesserna för dessa tre efter det att riktlinjerna beslutades. För Helix och Löwenströmska kan revisionen konstatera att SLSO, som är verksamhetsansvariga för regionens rättspsykiatriska verksamhet, har tagit fram genomarbetade behovsanalyser med tillhörande effektmål för olika lösningsalternativ, med tillhörande riskanalyser och estimerade totalutgifter samt totalkostnadsanalyser för de två investeringsobjekten. För Byggnad 17 och 18 vid Södersjukhuset så är den främsta orsaken till att de ska byggas om föreläggande med löpande viten från Arbetsmiljöverket då byggnaderna inte uppfyller nuvarande standard för att verksamhet fortsatt ska kunna bedrivas i lokalerna. Även för detta objekt finns bakomliggande behovsanalyser med effektmål redovisade i Locums programhandlingar, om än inte så detaljerade/genomarbetade som för Helix och Löwenströmska.

För övriga fyra genomgångna objekt, som är av nyare datum och inte har en direkt koppling till Framtidens hälso- och sjukvård, konstaterar revisionen att det finns bakomliggande och grundligt genomförda behovsanalyser. Det finns även oftast olika lösningsförslag med tillhörande beräknade totalutgifter per förslag i enlighet med gällande riktlinje för investeringar. Dessa behovsanalyser är dock betydligt mer kortfattade/mindre omfattande och ingående än de granskade åtgärdsvalen från trafikförvaltningen (se ovan). De fyra granskade behovsanalyserna omfattar samtidigt föreslagna lösningar i utgiftsintervallet 5 - 180 mnkr att jämföra med de betydligt högre utgiftsnivåerna på 2,8 – 6,2 mdkr i de granskade trafikutvärderingarna.

Av granskningen framgår att berörda vårdgivare och Locum har samverkat i alla de sju studerade investeringarna genom att respektive vårdgivare tagit fram underlag till de två första stegen i åtgärdsvalsprocessen, det vill säga initiera och behovsanalys. Dessa har därefter legat till grund för det första beslutssteget i investeringsprocessen, inriktningsbeslut. Därefter har Locum, delvis tillsammans med vårdgivarna, genomfört en förstudie. Förstudien kan likställas med den tredje fasen i åtgärdsvalsprocessen, ”åtgärdsval”. Förstudien utgår från vårdgivarnas behovsanalyser med olika förslag till lösningar med tillhörande framräknade investeringsutgifter och tillhörande framtida investeringsrelaterade kostnader.

4.3 Bedömning

Revisionen bedömer att de tre granskade åtgärdsvalen inom trafikområdet följer såväl regionens riktlinje för investeringar i de delar som den berör åtgärdsvalsprocessen som trafikförvaltningens egen *Handbok för åtgärdsprocessen*. Revisionen bedömer vidare att de olika granskade åtgärdsvalen/utredningarna presenterar olika tänkbara lösningar och tillhörande beräknade utgiftsnivåer samt övriga ekonomiska förutsättningar liksom tillhörande riskanalyser på de uppställda behoven. Trafikförvaltningens tillämpning av processen har enligt revisionens bedömning skapat en

grund för tillräckliga och genomarbetad beslutsunderlag gällande åtgärdsval inför beslut i trafiknämnden och i förekommande fall även i fullmäktige.

Revisionen bedömer att processen som Locum och berörda vårdgivare genomför ligger i linje med intentionen i riktlinjens åtgärdsvalsdel i de sju investeringar som revisionen har granskat. Även om processen med att ta fram underlag i åtgärdsvalsfasen enligt riktlinjen ska genomföras i en delvis annan ordning inför inriktningsbeslut och planeringsbeslut, bedömer revisionen att åtgärdsvalsprocessens olika steg ändå har fångats in i det arbete som genomförts. Merparten av de granskade investeringarna på vårdområdet bedöms ha beslutats med genomarbetade behovsanalyser och effektmål som grund, där beslutad inriktning har jämförts med alternativa förslag till lösningar för vårdgivarnas bakomliggande behov.

Revisionen konstaterar att underlagen för de granskade trafikinvesteringarna är betydligt mer omfattande än underlagen för de granskade vårdinvesteringarna. Att beslutsunderlag till investeringar på flera miljarder kronor är mera omfattade och detaljerade än investeringar i intervallet 5 – 180 miljoner kronor, bedömer revisionen som en rimlig hantering och prioritering av regionens resurser, vilket även är i linje med fullmäktiges intention om att minska regionens administrativa kostnader.

Som en konsekvens av det både otydliga och delade ansvaret för fastighets- och investeringsfrågor inom vårdområdet, är det ingen verksamhet som har tydlig rådighet över hela investeringsprocessen på samma sätt som för trafiknämnden. Revisionen bedömer, likt tidigare, att det saknas en tydlig ansvarsfördelning på systemövergripande nivå för vårdinvesteringar. Det är inte tydligt definierat vilken verksamhet inom regionen som har ansvar för behovsanalyser kopplade till regionens framtida vårdproduktion och, kopplat till den, behov av framtida vårdlokaler. Revisionen har tidigare rekommenderat regionstyrelsen att tydliggöra var ansvaret ligger i regionen för en långsiktig vårdfastighetsstrategi utifrån ett bakomliggande vårdplaneringsbehov.

Vidare bedömer revisionen att det är otydligt hur hälso- och sjukvårdsnämnden ska kunna ta ett ansvar för behovet av robusta och säkra lokaler i enlighet med Socialstyrelsens föreskrift. Nämnden har enligt reglementet ansvaret för kris- och katastrofberedskap men ges inte ett direkt ansvar för fastigheterna enligt reglementet. Revisionen bedömer att reglementet behöver tydliggöra nämndens ansvar inom området.

Vad gör regionrevisorerna?

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

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

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

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

Region Stockholm

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