REGIONREVISORERNA

Rapport nr 16/2025

Avvikelsehantering i investeringsverksamheten

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande analys 3
2. Utgångspunkter för granskningen 5
2.1. Bakgrund 5
2.2. Syfte och revisionsfrågor 5
2.3. Avgränsningar och ansvarig nämnd 6
2.4. Revisionskriterier 6
2.5. Metod och kvalitetssäkring 7
3. Avvikelsehantering 8
3.1. Avvikelsehantering enligt regionens styrande dokument inom området 8
3.2. Kontroll och hantering av utgiftsavvikelser vid trafiknämndens trafikförvaltning 10
3.3. Kontroll och hantering av utgiftsavvikelser vid Locum och fastighets- och servicenämnden 11
3.4. Revisionskontorets bedömning 12
4. Ersättningsinvesteringar över 100 mnkr 12
4.1. Ersättningsinvesteringar enligt regionens styrande dokument inom området 12
4.2. Hantering av ersättningsinvesteringar vid trafiknämnden, Locum och fastighets- och servicenämnden 13
4.3. Revisionskontorets bedömning 14
5. Svar på syfte och revisionsfrågor 14

1. Sammanfattande analys

Region Stockholm har en omfattande investeringsverksamhet med en investeringsplan på ca 134 mdkr för de närmaste 10 åren enligt fullmäktiges budget 2025. Under januari 2025 beslutade fullmäktige om en reviderad version av regionens *Policy för god ekonomisk hushållning*. Policyn är det regelverk som ytterst styr regionens investeringsverksamhet och därmed även hantering av utgiftsavvikelser i beslutade investeringsobjekt. I samband med revideringen av Policy för god ekonomisk hushållning ändrades även hantering av ersättningsinvesteringar över 100 mnkr som är av underhållskaraktär.

Utgiftsavvikelser mot gällande genomförandebeslut om investeringar är inte ovanliga i regionens investeringsprojekt. Revisionskontoret har därför granskat regionstyrelsen, trafiknämnden, fastighets- och servicenämnden, samt styrelsen för Locum i syfte att bedöma om de säkerställt en tillräcklig styrning och kontroll över hanteringen av dels utgiftsavvikelser, dels av ersättningsinvesteringar över 100 mnkr i regionens investeringsverksamhet.

Av regionens *Riktlinjer för investeringar* framgår att avvikelser från gällande investeringsbeslut ska rapporteras i Region Stockholms planerings- och uppföljningsprocess. Vidare framgår det av riktlinjerna att ett nytt genomförande beslut ska fattas när utgiftsavvikelserna uppgår till 15 procent (eller högre) eller med 100 miljoner kronor (eller högre). När det gäller hanteringen av utgiftsavvikelser under 15 procent och under 100 mnkr i form av prognosavvikelser kan revisionskontoret konstatera att det inte finns någon tydlig skrivning i investeringsriktlinjen kring hur detta ska hanteras. Detta bör enligt revisionskontoret förtydligas.

Utifrån genomförd granskning bedömer revisionskontoret att fastighets- och servicenämnden, genom Locum, och trafiknämnden hanterar utgiftsavvikelser, som överstiger gränsvärdena på 15 procent eller 100 miljoner kronor, i enlighet med regionens investeringsriktlinjer.

I den reviderade *Policy för god ekonomisk hushållning* framgår att för enskilda ersättningsinvesteringar överstigande 100 miljoner kronor som är av underhållskaraktär och utan komplexitet, kan förenklad tillämpning ske i enlighet med nämndens eller bolagets beslutsordning. Vad som avses med ”… i enlighet med nämndens eller bolagets beslutsordning” framgår dock inte av policyn.

Revisionskontoret bedömer att skrivningarna i *Policy för god ekonomisk hushållning* gällande det förenklade förfarandet för ersättningsinvesteringar inte är tillräckligt tydliga för att säkerställa ett enhetligt och transparent förfarande vid regionens nämnder och bolagsstyrelser. Regionstyrelsen behöver därför lämna förslag till fullmäktige om en reviderad *Policy för god ekonomisk hushållning* där det förtydligas vad som faktiskt avses med ett förenklat förfarande för ersättningsinvesteringar över 100 mnkr.

Revisionskontoret bedömer vidare att det behövs tydligare beslutssatser i fullmäktiges budget där det tydligt framgår att nämnden eller bolagsstyrelsen delegeras rätten att besluta om vissa ersättningsinvesteringar över 100 mnkr.

Revisionskontorets samlade bedömning är att styrning och hantering av utgiftsavvikelser i regionens investeringsverksamhet i huvudsak är tillräcklig både vad gäller tydlighet i gällande styrdokument inom området likväl som den praktiska hanteringen av

utgiftsavvikelser vid fastighets- och servicenämnden och trafiknämnden. Däremot behöver hanteringen av det förenklade förfarandet för vissa ersättnings investeringar ses över.

Rekommendationer

Regionstyrelsen bör:

- lämna förslag till fullmäktige om reviderad *Policy för god ekonomisk hushållning* där det tydligt framgår vad som avses med ett förenklat förfarande för ersättningsinvesteringar över 100 mnkr.
- i förslaget till fullmäktiges budget se till att det tydligt framgår när nämnder eller bolagsstyrelser delegeras rätten att besluta om vissa ersättningsinvesteringar över 100 mnkr

2. Utgångspunkter för granskningen

2.1. Bakgrund

Utifrån identifierade risker beslutade revisorerna i sin revisionsplan för 2025 att genomföra en granskning som syftar till att bedöma om regionstyrelsen, trafiknämnden, fastighets- och servicenämnden, samt styrelsen för Locum säkerställt en tillräcklig styrning och kontroll över hanteringen av utgiftsavvikelser i regionens investeringar.

Region Stockholm har en omfattande investeringsverksamhet med en investeringsplan på ca 134 mdkr för de närmaste 10 åren enligt fullmäktiges budget 2025 (RS 2024–0217). Avvikelser från gällande genomförandebeslut om investeringar är inte ovanliga i regionen. Det är därför viktigt med tidiga signaler så att prioriteringar möjliggörs.

Inför 2024 arbetades fullmäktiges *Policy för god ekonomisk hushållning* och andra riktlinjer om till ett sammanhållet styrdokument (RS 2023–0414). Syfte med det nya styrdokumentet är att får en mer sammanhållen ekonomistyrning och förstärka kopplingen till investeringsprocessen. I budget 2024 (RS 2023–0160) gav fullmäktige regionstyrelsen i uppdrag att fortsätta arbetet med att se över Region Stockholms styrande dokument. Det arbetet har bland annat föranlett justeringar i *Policy och riktlinjer för god ekonomisk hushållning* som därefter har behandlats av regionstyrelsen i december 2024 och beslutades av fullmäktige i januari 2025. I samband med det har regelverket för hantering av avvikelser mot fattade investeringsbeslut förändrats. Även hantering av ersättningsinvesteringar över 100 mnkr som är av underhållskaraktär och utan komplexitet förändrades i styrdokumenten där ett förenklat förfarande kan tillämpas. Här ser revisionen en risk för otydlighet i vad det förenklade förfarandet i praktiken innebär. De justeringar som beslutats av fullmäktige i januari 2025 (RS 2023–0414) ska, enligt regiondirektörens tjänsteutlåtande, leda till förtydligande av investeringsprocessen.

Tidigare granskningar har visat att regionens övergripande styrning av investeringar blivit tydligare de senaste åren, men att regelverket för hantering av avvikelser för investeringar inte har varit helt tydligt. Detta gäller särskilt tillämpningen av avvikelser mot beslutade utgiftsnivåer, med risk för att investerande nämnders och bolagsstyrelsers hantering av avvikelser inte är enhetlig och tillräckligt transparent. Det finns risk att det även fortsättningsvis finns otydligheter i verksamheternas hantering av faktiska och prognostiserade utgiftsavvikelser trots gjorda omarbetningar i de styrande dokumenten inom området.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om regionstyrelsen, trafiknämnden, fastighets- och servicenämnden, samt styrelsen för Locum säkerställt en tillräcklig styrning och kontroll över hanteringen av dels utgiftsavvikelser, dels av ersättningsinvesteringar över 100 mnkr i regionens investeringsverksamhet.

För att uppfylla syftet ska följande revisionsfrågor besvaras:

1. Har regionstyrelsen säkerställt att gällande styrdokument inom investeringsområdet har en tydlig utformning för hanteringen av dels utgiftsavvikelser i

regionens investeringsprojekt, dels hur den förenklade hanteringen av ersättningsinvesteringar över 100 mnkr ska genomföras?

2. Har styrelsen för Locum samt fastighets- och servicenämnden säkerställt en tillräcklig kontroll över hanteringen av utgiftsavvikelser i sina investeringsprojekt?
3. Har trafiknämndenen säkerställt en tillräcklig kontroll över hanteringen av utgiftsavvikelser i nämndens investeringsprojekt?

2.3. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen är översiktlig och avgränsad till regionstyrelsens ansvar för att leda och samordna Region Stockholms investeringsstyrning. Inom ramen för detta ansvar har granskningen avgränsats till utgiftsavvikelser i regionens investeringsverksamhet.

I granskningen har den praktiska hanteringen gällande avvikelser avgränsats till regionens två investeringstunga verksamheter, Locum, fastighets- och servicenämnden samt trafiknämnden. Regionens styrande dokument inom investeringsområdet gäller inte för de investeringar som samfinansieras av annan part vilket är fallet med merparten av de investeringar som görs i den nya tunnelbanan. Trafiknämndens investeringar kopplat till utbyggnaden av den nya tunnelbanan har därför inte ingått i granskningen.

2.4. Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgör de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning är:

Kommunallagen (2017:725)

Enligt kommunallagen (6 kap 1§) ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs regionens bolag. Av (6 kap 6§) framgår att nämnder ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Policy och riktlinjer, God ekonomisk hushållning (RS 2023–0414)

Nämnder och bolag ska kontinuerligt följa upp sin investeringsverksamhet och säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredställande sätt.

Uppföljningen till regionstyrelsen ska göras med statusrapportering på tid, kostnad, omfattning och effektmål för enskilda investeringar och för investeringsplanen som helhet. Uppföljningen ska göras löpande och utgöra grund för innevarande års investeringsprognos och bedömda totalprognoser.

Reglemente för regionstyrelsen (RS 2022–0762)

Av reglemente för regionstyrelsen framgår av 1 § att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av Region Stockholms angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Styrelsen ska också ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.

Styrelsen ska leda Region Stockholms verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrande dokument för regionen (styrfunktion).

Vidare framgår av 3 §, punkt 7 b att styrelsen ska leda och samordna Region Stockholms ekonomi-, verksamhets- och investeringsstyrning.

Reglemente för fastighets- och servicenämnden (RS 2022–0762)

Av reglemente för fastighets- och servicenämnden framgår av 1 § att nämnden ansvarar för Region Stockholms fastighetsbestånd, med undantag för kollektivtrafikens fastigheter.

Vidare framgår av 2 §, punkt 6 att nämnden ska fatta inriktnings-, planerings- och genomförandebeslut för nämndens investeringar under 100 miljoner kronor vilket omfattar fastighets- och hyresgästinitierade investeringar samt övriga investeringar

Reglemente för trafiknämnden (RS 2022–0762)

Av reglemente för trafiknämnden framgår av 2 §, punkt 4 att nämnden ska fatta inriktnings-, planerings- och genomförandebeslut för nämndens investeringar under 100 miljoner kronor

Ägardirektiv för Locum AB i fullmäktiges budget 2025 (RS 2024–0217)

Bolaget svarar för investeringar i enlighet med Region Stockholms investeringsprocess.

Bolaget har rätt att fatta inriktnings-, planerings- och genomförandebeslut upp till 100 miljoner kronor för fastighetsförvaltningens investeringar inom fastighets- och servicenämnden, förutsatt att investeringen finns upptagen i budget som specificerat investeringsobjekt eller ryms inom budget för fastighets- och hyresgästinitierade investeringar under 100 miljoner kronor.

2.5. Metod och kvalitetssäkring

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med medarbetare vid Locum, trafiknämndens trafikförvaltning och vid regionstyrelsens regionledningskontor kring hur de arbetar med utgiftsavvikelser. Syftet har varit att dels se om regionens styrande dokument inom området är tydliga, dels om och i sådana fall hur dessa tillämpas vid Locum och trafiknämndens trafikförvaltning.

Projektledare vid revisionskontoret är Johan Blomberg och projektmedarbetare är Dennis Andersson.

Ett utkast av rapporten har stämts av med intervjupersoner och ledningen för Locum, regionledningskontoret och trafikförvaltningen. Intern kvalitetssäkring på revisionskontoret har gjorts av enhetschef Ylva Galyas och revisionsdirektör Richard Norberg.

3. Avvikelsehantering

3.1. Avvikelsehantering enligt regionens styrande dokument inom området

3.1.1. Styrande dokument

Av regionens *Riktlinjer för investeringar* som ingår i regionens *Policy och riktlinjer God ekonomisk hushållning (RS 2023–0414)* framgår att regionens investeringsprocess omfattar ett antal faser för att genomföra en investering. Varje fas avslutas med ett beslut, vilka är inriktnings-, planerings- och genomförandebeslut. Det är först med det sista beslutet, genomförandebeslutet, som det faktiska beslutet om att genomföra en investering fattas. Enligt riktlinjen ska genomförandebeslut för investeringar med en total utgift under 100 mnkr tas av berörd nämnd eller bolagsstyrelse (RS 2023–0414). För investeringar på 100 mnkr eller över ska genomförandebeslut fattas av berörd nämnd eller bolagsstyrelse för att därefter skickas till regionstyrelsen för beslut och beredning inför beslut av fullmäktige.

Vidare framkommer det av riktlinjerna att investeringar under 100 mnkr benämns *ospecificerade investeringar*, medans investeringar på och över 100 mnkr benämns *specificerade investeringar*. Varje *specificerad investering* presenteras på en enskild rad i fullmäktiges budget med uppgift om bland annat utgiftsnivå enligt senast fattat investeringsbeslut och prognostiserad total utgift. De *ospecificerade investeringarna* klumpas däremot samman i fullmäktiges budget per investerande nämnd och bolagsstyrelse I denna granskning är det hantering av utgiftsavvikelser mot fattade genomförandebeslut för de *specificerade investeringarna* som har granskats.

När det gäller avvikelsehantering framkommer det av investeringsriktlinjen att:

”nämnder och bolag ansvarar för att ha en god kontroll över sina investeringar. De ska i första hand vidta åtgärder för att förebygga att avvikelser uppstår, samt vidta åtgärder för att investeringsutgifterna ska inrymmas inom det av regionfullmäktige beslutade investeringsutrymmet. Avvikelser från gällande investeringsbeslut ska, i enlighet med respektive nämnds och bolags beslutsordning, rapporteras i Region Stockholms planerings- och uppföljningsprocess. Vid större avvikelser i tid, kostnad, omfattning eller effektmål, ska ett förnyat beslut fattas. Ett förnyat beslut innebär att ett tidigare beslut om en investering omvärderas eller justeras på grund av nya omständigheter.”

När det kommer till utgiftsavvikelser så framgår det av den i januari 2025 reviderade riktlinjen, vilket är en förändring jämfört med tidigare, att:

”för förändringar med avvikelser med 15 procent (eller högre) eller med 100 miljoner kronor (eller högre) ska ett förnyat beslut fattas för investeringen.”

3.1.2. Praktisk hantering

Intervjuade medarbetare på regionledningskontoret uppger, i enlighet med gällande riktlinje, att alla avvikelser som uppgår till 15 procent eller mera, eller avvikelser på 100 mnkr eller mera kräver att förnyat genomförandebeslut. Avvikelser under dessa riktmärken hanteras enligt intervjuerna som prognosavvikelser hos berörda verksamheter, givet att berörda verksamheter har utrymme inom sina respektive

investeringsbudgetar. Hanteringen av prognosavvikelser enligt ovan är inte helt tydligt formulerat i investeringsriktlinjen, utan snarare en praxis som vuxit fram utifrån konsekvensen av hur riktlinjen beskriver att avvikelser över 15 procent och 100 mnkr ska hanteras. Dessa prognosavvikelser ska enligt riktlinjen redovisas till regionstyrelsen och dess förvaltning i samband med tertial-, delårsrapporter och verksamhetsberättelser, där prognosavvikelserna tydligt ska framgå i relation till senast fastställt genomförandebeslut.

Av genomförda intervjuer med medarbetare på både regionledningskontoret, trafikförvaltningen och Locum framgår att prognosavvikelser kan uppstå flera gånger för ett och samma investeringsobjekt. När summan av flera prognosavvikelser för ett investeringsobjekt uppnår eller överstiger någon av gränsvärdena på 15 procent eller 100 mnkr ska ett förnyat genomförandebeslut fattas. Det förnyade genomförandebeslutet utgör därefter utgångspunkt för beräkning av gränsvärdena för eventuellt nya tillkommande avvikelser.

3.1.3. Uppstramad investeringsstyrning

Mot bakgrund av kraftigt ökande investeringsutgifter och felaktigt beslutade betalningsgarantier för investeringsprogram Tvärbanan Norra Kistagrenen beställde regionstyrelsen i december 2024 en utredning av KPMG. Av utredningen framgår att genomförandebeslutet för Kistagrenen från 2016 fattades på otillräckliga beslutsunderlag och bristfällig detaljkännedom. Fullständig systemhandling saknades, likaså genomförandeavtal med berörda kommuner och beslutade detaljplaner. KPMG bedömde att med dagens riktlinjer för investeringsbeslut faller det sig sannolikt att ett genomförandebeslut gällande Kistagrenen inte hade fattats. Trots detta lämnade KPMG ett antal rekommendationer med syfte att förtydliga regionens riktlinjer för investeringar. Det gäller till exempel en behovsanpassad uppföljningsstruktur för att löpande följa upp investeringarnas utgiftsutveckling. Vidare framgick i rapporten att programmets återrapportering inte hade varit transparent vilket, enligt KPMG, skapade ett behov av att tydliggöra i riktlinjen hur utgiftsöverskridanden ska eskaleras när de identifieras. Även vilken tid det får ta från att fördyringar identifieras tills att de eskaleras och ett förnyat genomförandebeslut fattas behövde förtydligas. Utredningen pekade även på att riktlinjerna behöver tydliggöras avseende hantering av riskreserv inom investeringsobjekt av större och mera komplex omfattning.

Utifrån de rekommendationer som lämnades i utredningen har regionstyrelsen under 2025 arbetat fram kompletterande anvisningar till investeringsriktlinjerna. Förslag till anvisningar har varit ute på remiss på tjänstemannanivå hos trafiknämnden och Locum under december 2025 till januari 2026. Enligt regionledningskontoret ska de kompletterande anvisningarna gälla parallellt med riktlinjen tills en ny revidering har skett av densamma, då anvisningarna enligt uppgift ska integreras i riktlinjerna.

Revisionskontoret har tagit del av de anvisningar som varit ute på remiss. Anvisningarna beskriver en uppstramad och förtydligande investeringsstyrning och beskriver bland annat hantering av utgiftsavvikelser och riskhanteringsprocesser och riskreserver kopplat till framtida utgiftsavvikelser.

Utöver arbetet med anvisningarna arbetar regionstyrelsen även med att införa en process för systematiska kontroller och en granskningsfunktion för stora investeringsobjekt, vilket är ett uppdrag i fullmäktiges budget 2025. Arbetet syftar till att undvika

budgetöverskridanden och säkerställa att resurser används effektivt. Revisionskontoret har i tidigare granskning (se revisionsrapport 4/2025, RK 2025–0064) konstaterat att arbete pågår i enlighet med fullmäktiges uppdrag. Det sker numera en årlig insamling av information i ett flertal dimensioner om statusen på pågående och planerade investeringar per investeringsobjekt från regionens investerande verksamheter.

3.2. Kontroll och hantering av utgiftsavvikelser vid trafiknämndens trafikförvaltning

3.2.1. Styrning och praktisk hantering

Trafiknämndens trafikförvaltning har ett antal interna styrdokument i form av rutiner, riktlinjer, handböcker, anvisningar med mera som beskriver styrning och uppföljning av investeringsverksamheten vid trafikförvaltningen. Dessa interna styrdokument utgår från regionens övergripande investeringsriktlinje. Utifrån tidigare granskning som genomfördes under hösten 2025, (se revisionsrapport 4/2025, RK 2025–0064) kunde revisionskontoret konstatera att trafiknämndens pågående investeringar kontinuerligt följs upp och rapporteras till både nämnden och regionstyrelsen i dimensionerna tid, kostnad (investeringsutgifter) och innehåll.

Vidare bedömde revisionskontoret i den granskningen att status på flertalet stora trafikinvesteringar återrapporterades av regionstyrelsen till fullmäktige i regionens delårs- och förvaltningsberättelser på ett tillräckligt sätt. I de fallen uppföljningen genererade krav på förnyade genomförandebeslut i trafiknämnden, och i förekommande fall av regionstyrelsen samt i fullmäktige, visade den tidigare granskningen på att beslutsunderlagen innehöll förnyade ekonomiska kalkyler. Kalkylerna visade hur de ökande investeringsutgifterna påverkade investeringens framtida kostnader genom ökade avskrivningar, räntor, driftkostnader med mera, vilket bedömdes vara i enlighet med fullmäktiges riktlinjer inom området.

I trafiknämndens delårs- och årsrapporteringar redovisar nämnden status och prognostiserad utgift för de specificerade investeringarna jämfört med den beslutade utgiften enligt senast fattade genomförandebeslut.

Som en del i granskningen har revisionskontoret granskat om nämnden har hanterat de investeringar som prognostiserar utgiftsavvikelser som överstiger gränsvärdena, på 15 procent eller 100 mnkr, i nämndens delårsrapport 2025 (TN 2025–0126) i enlighet med riktlinjen för investeringar. Granskning visar att sex investeringsärenden i nämndens delårsrapport överskrider något, eller båda av de gällande gränsvärdena på 15 procent och 100 mnkr. I alla de sex fallen kan revisionskontoret konstatera att förnyade genomförandebeslut antingen beslutats i trafiknämnden och väntar på att behandlas av fullmäktige, alternativt att trafiknämnden i dagsläget håller på att bereda ärendena för genomförandebeslut i nämnden för att därefter skickas vidare till fullmäktige för slutligt genomförandebeslut.

3.2.2. Prognosavvikelse

I KPMG:s utredning (se avsnitt 3.1) av Kistagrenen framgår bland annat att programmets återrapportering inte hade varit transparent. Vid flertalet tillfällen hade programmets slutkostnadsprognos, enligt KPMG, dessutom justerats genom att en minuspost lagts till. Detta för att inte överskrida den beslutade budgetramen. Motivet till detta var

enligt KPMG att trafikförvaltningen inte velat kommunicera slutkostnadsprognoser över budgetram innan förvaltningen varit helt säkra på att utgiftsökningen inte kunde undvikas. KPMG:s utredning visade även på att delar av förvaltningen hade kännedom om att slutkostnadsprognoser kraftigt överskridit beslutad budget vid ett par tillfällen och att det hade gått upp till tretton respektive fem månader innan kännedom om faktisk slutkostnadsprognos och förslag till nytt genomförandebeslut presenterats för trafiknämnd.

I innevarande granskning har alla intervjuade vid trafikförvaltningen påtalat att hanteringsordningen med att ange minusposter inte är, eller har varit en normal hanteringsordning i förvaltningen. Enligt de intervjuade sker förfarandet med minusposter inte längre vid något investeringsobjekt inom trafikförvaltningen.

Av genomförda intervjuer med medarbetare på trafikförvaltningen framgår att dessa anser att regionens riktlinje för investeringar är tydlig i sina skrivningar om hur utgiftsavvikelser i pågående investeringsobjekt ska hanteras. Hur eventuella utgiftsavvikelser ska, eskaleras och när förnyade genomförandebeslut ska tas samt vilka instanser i regionens organisation som ska ta dessa beslut anses även det vara tydligt enligt dem.

3.3. Kontroll och hantering av utgiftsavvikelser vid Locum och fastighets- och servicenämnden

3.3.1. Styrning och praktisk hantering

Av genomförda intervjuer med medarbetare på Locum framgår att dessa anser att regionens riktlinje för investeringar är tydlig i sina skrivningar om hur utgiftsavvikelser i pågående investeringsobjekt ska hanteras, eskaleras och när förnyade genomförandebeslut ska tas samt vilka instanser i regionens organisation som ska ta dessa beslut.

Likt trafiknämndens trafikförvaltning har Locum ett antal interna styrdokument i form av rutiner, riktlinjer, handböcker, anvisningar med mera som beskriver styrning och uppföljning av vårdens fastighetsinvesteringar. Dessa interna styrdokument utgår från regionens övergripande investeringsriktlinje. Precis som vid trafiknämndens trafikförvaltning så följs alla specificerade investeringar upp kontinuerligt inom bolaget och status från dessa uppföljningar rapporteras kontinuerligt under året till fastighets- och servicenämnden och Locums styrelse. Ifall uppföljningen tyder på utgiftsavvikelser över gränserna i investeringsriktlinjen bereds förnyat genomförandebeslut innehållande bland annat uppdaterade ekonomiska kalkyler, för beslut i fastighet- och servicenämnden, i Locums styrelse, och i förekommande fall av regionstyrelsen samt i fullmäktige.

I fastighets- och servicenämndens delårs- och årsrapporteringar redovisar nämnden status och prognostiserad utgift för de specificerade investeringarna jämfört med den beslutade utgiften enligt senast fattade genomförandebeslut.

Som en del i granskningen har revisionskontoret granskat om nämnden har hanterat de investeringar som prognostiserar utgiftsavvikelser som överstiger gränsvärdena, på 15 procent eller 100 mnkr, i nämndens delårsrapport 2025 (FSN 2025–0012) i enlighet med riktlinjen för investeringar. Granskningen visar att det är två investeringsärenden i nämndens delårsrapport 2025 som överskrider något, eller båda de gällande gränsvärdena på 15 procent och 100 mnkr. I bägge fallen kan revisionskontoret konstatera att

förnyade genomförandebeslut har beslutats i fastighets- och servicenämnden och väntar på att behandlas av fullmäktige.

3.4. Revisionskontorets bedömning

Revisionskontoret ser positivt på att regionstyrelsen, utifrån de rekommendationer styrelsen fick i utredningen gällande Kistagrenen, tagit fram kompletterande anvisningar till regionens riktlinje för investeringar som, enligt uppgift, kommer börja gälla inom kort. Det gäller bland annat uppföljning och rapportering av avvikelser, hantering av riskreserver inom investeringsobjekt med mera. Kompletterat med dessa anvisningar bör regionens investeringsstyrning bli tydligare kring hantering av utgiftsavvikelser.

Revisionskontoret bedömer att fastighets- och servicenämnden, genom Locum, och trafiknämnden hanterar avvikelser, som överstiger gränsvärdena på 15 procent eller 100 miljoner kronor och där det krävs förnyade genomförandebeslut, i enlighet med regionens investeringsriktlinjer.

När det gäller hanteringen av utgiftsavvikelser under 15 procent och under 100 mnkr i form av prognosavvikelser kan revisionskontoret konstatera att det inte finns någon tydlig skrivning i investeringsriktlinjen kring hur detta ska hanteras i praktiken. Detta skulle enligt revisionskontoret kunna förtydligas.

4. Ersättningsinvesteringar över 100 mnkr

4.1. Ersättningsinvesteringar enligt regionens styrande dokument inom området

4.1.1. Styrande dokument

Som redan framgår av avsnitt 3.1 ovan är det fullmäktige som beslutar om genomförandebeslut för alla specificerade investeringar på 100 mnkr eller mera. Av den reviderade policyn för god ekonomisk hushållning som beslutades av fullmäktige i januari 2025 framgår dock att vissa investeringar över 100 mnkr kan ha en annan beslutshantering än den gängse för investeringar över 100 mnkr.

Av policyn framgår att:

”För enskilda ersättningsinvesteringar överstigande 100 miljoner kronor, som ingår i en nämnds eller ett bolags ansvar i enlighet med reglementen respektive bolagsordning och ägardirektiv, och som är av underhållskaraktär och utan komplexitet, kan förenklad tillämpning ske i enlighet med nämndens eller bolagets beslutsordning. I dessa fall ska det i beslut och beslutsunderlag framgå hur den förenklade tillämpningen har tillämpats. Bedömning av vad som är principiellt eller av större vikt ska ske i samråd med regionledningskontoret.”

Vad som avses med ”… i enlighet med nämndens eller bolagets beslutsordning” framgår inte av policyn. Det är inte heller tydligt om den förenklade tillämpningen medför att berörda nämnder och bolagsstyrelse kan avstå från att följa regionens riktlinje för investeringar helt eller delvis. Till exempel om det är tillåtet att hoppa över något beslutssteg som inriktnings- eller planerings beslut, eller om beslutsunderlagen inte behöver innehålla alla de delar som riktlinjen stipulerar med mera.

4.1.2. Beredning

Regionens nämnder och bolagsstyrelser beslutar årligen om ett budgetunderlag med förslag till tioårig investeringsplan. Med utgångspunkt i budgetunderlagen bereder regionstyrelsen nästkommande års budget för Region Stockholm inför beslut i fullmäktige.

I de senaste årens anvisningar för framtagande av budgetunderlag framgår att nämnder eller bolagsstyrelser som planerar att genomföra enskilda ersättningsinvesteringar överstigande 100 miljoner kronor i form av förenklad tillämpning ska framföra detta tydligt i sina respektive budgetunderlag. I regionstyrelsens beredning av fullmäktiges budget förs en diskussion mellan berörda nämnder, bolagsstyrelser och regionledningskontoret om ersättningsinvesteringar över 100 mnkr är av ren underhållskaraktär och utan komplexitet som policyn stipulerar. Om så är fallet beskrivs dessa investeringar i fullmäktiges kommande budget.

I granskningen kan revisionskontoret konstatera att både fastighets- och servicenämnden, samt trafiknämnden har lyft ett antal specificerade ersättningsinvesteringar över 100 mnkr för förenklat förfarande i sina budgetunderlag för såväl 2025 som 2026. Revisionskontoret kan vidare konstatera att de ersättningsinvesteringar som fastighets- och servicenämnden samt trafiknämnden tagit upp i sina budgetunderlag som ersättningar som bör kunna hanteras medelst förenklat förfarande har godkänts av regionstyrelsen för förenklat hanterande och har därmed även lagts in i fullmäktiges budget för beslut. I fullmäktiges respektive budgetar för 2025 och 2026 framgår att dessa ersättningsinvesteringar kan hanteras genom förenklat förfarande med meningen ”*X*-nämnden föreslår besluta om investering i xxx.” Det framgår dock inte tydligt i vare sig budget 2025 eller budget 2026 att fullmäktige delegerar till berörd nämnd att fatta de aktuella investeringsbesluten.

Revisionskontoret har i granskningen tagit del av ett utkast till en kompletterande anvisning gällande förenklat förfarandet för ersättningsinvesteringar över 100 mnkr. Anvisningen har dock ännu inte varit ute på remiss hos berörda nämnder och bolagsstyrelser. I utkastet framgår att:

”…. kan ett förenklat beslutsfattande ske med ansvarig nämnd respektive bolag som beslutande instans.”

Av utkastet tydliggörs således att det förenklade förfarandet endast innebär att investeringsbesluten inte behöver fattas av regionstyrelsen och av fullmäktige utan att beslutet kan fattas av berörd nämnd eller bolagsstyrelse i stället.

I regionens tioåriga investeringsplan för nämnder och styrelser, som ingår i regionens budget listas alla specificerade investeringar och de investeringar som till exempel bidrar till minskade koldioxidutsläpp, eller bidrar till stärkt robusthet adresseras med en speciell not i investeringsplanen. Någon motsvarande ”märkning” av vilka ersättningsinvesteringar som fattas utifrån ett förenklat förfarande finns inte.

4.2. Hantering av ersättningsinvesteringar vid trafiknämnden, Locum och fastighets- och servicenämnden

Av genomförda intervjuer med medarbetare vid både Locum och trafikförvaltningen framkommer att de anser att den enda skillnaden mellan ett förenklat förfarande för ersättningsinvesteringar över 100 mnkr och ett ”vanligt” förfarande för investeringar över 100 mnkr är att beslutanderätten för dessa förenklade ersättningsinvesteringar

över 100 mnkr delegeras från regionstyrelsen och fullmäktige till berörd nämnd eller bolagsstyrelse. I övrigt ska bestämmelserna i riktlinjen följas. Uppfattningen utgår från en dialog och samsyn mellan berörda tjänstemän snarare än att de intervjuade hänvisar till tydliga styrdokument inom området.

4.3. Revisionskontorets bedömning

Revisionskontoret anser att skrivningarna i regionens *Policy för god ekonomisk hushållning* gällande det förenklade förfarandet för ersättningsinvesteringar över 100 mnkr inte är tillräckligt tydliga för att säkerställa ett enhetligt och transparent förfarande vid regionens investerande nämnder och bolagsstyrelser. Revisionskontoret ser därmed behov av att det förtydligas vad som faktiskt avses med ett förenklat förfarande för ersättningsinvesteringar över 100 mnkr. Revisionskontoret ser därför positivt på att regionledningskontoret påbörjat arbetet med en förtydligande anvisning som komplement till *Policy för god ekonomisk hushållning* och policyns skrivningar om hanteringen av ersättningsinvesteringar över 100 mnkr.

Vidare bedömer revisionskontoret att skrivningarna i budget 2025 och 2026 där de berörda nämnderna ska ges rätt att besluta om ersättningsinvesteringar över 100 mnkr inte är tydliga. Revisionskontoret menar att det behövs tydligare beslutssatser där det tydligt framgår att nämnden eller bolagsstyrelsen ges rätt att besluta om alternativt har delegerats rätten från regionstyrelsen och eller fullmäktige att besluta om vissa ersättningsinvesteringar över 100 mnkr. För att ytterligare öka transparensen och spårbarhet bakåt anser revisionskontoret att det i investeringsplanen i budgeten tydligt bör framgå vilka ersättningsinvesteringar som hanterats utifrån ett förenklat förfarande.

5. Svar på syfte och revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar på revisionsfråga	Motiv för bedömning
Har regionstyrelsen säkerställt att gällande styrdokument inom investeringsområdet har en tydlig utformning för hanteringen av dels utgiftsavvikelser i regionens investeringsprojekt, dels hur den förenklade hanteringen av ersättningsinvesteringar över 100 mnkr ska genomföras?	Delvis	Investeringsriktlinjens skrivningar om utgiftsavvikelser kompletterat med den anvisning inom området som regionledningskontoret tagit fram bedöms, under förutsättning att anvisningen beslutas, skapa en tillräcklig tydlighet kring hur utgiftsavvikelser ska hanteras i pågående investeringsprojekt. Men när det kommer till hur den förenklade hanteringen av ersättningsinvesteringar över 100 mnkr ska genomföras är styrdokumenten i dagsläget inte tillräckligt tydliga då det inte framgår där vad den förenklade hanteringen faktiskt medför.
Har styrelsen för Locum samt fastighets- och	Ja	Revisionskontoret bedömer att fastighets- och servicenämnden genom

servicenämnden säkerställt en tillräcklig kontroll över hanteringen av utgiftsavvikelser i deras investeringsprojekt?		Locum har egna interna anvisningar och riktlinjer inom området som stämmer överens med regionens övergripande styrdokument inom området. Vidare bedömer vi att den praktiska hanteringen av utgiftsavvikelser i nämndens investeringsobjekt inom fastighetsförvaltningen hanteras i enlighet med de centrala riktlinjerna inom området.
Har trafiknämndenen säkerställt en tillräcklig kontroll över hanteringen av utgiftsavvikelser i nämndens investeringsprojekt?	Ja	Revisionskontoret bedömer att trafiknämnden och dess trafikförvaltning har egna interna anvisningar och riktlinjer inom området som stämmer överens med regionens övergripande styrdokument inom området. Vidare bedömer vi att den praktiska hanteringen av utgiftsavvikelser i trafiknämndens investeringsobjekt vid trafikförvaltningen hanteras i enlighet med hur de centrala riktlinjerna 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 finns på www.regionstockholm.se. Det går även att prenumerera på regionrevisorernas nyhetsbrev genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till regionrevisorerna.rev@regionstockholm.se.

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

Region Stockholm