Region Stockholm

11

Yttrande över regionrevisorernas projektrapport 8/2019 Strategisk planering och samordning av vårdfastigheter

HSN 2019-2315

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

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-02-27

HSN 2019-2315

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Yttrande över regionrevisorernas projektrapport 8/2019 Strategisk planering och samordning av vårdfastigheter

Ärendebeskrivning
Regionrevisorerna har översänt projektrapport 8/2019 till hälso- och sjukvårdsnämnden för yttrande.

Beslutsunderlag
Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande

Förslag till beslut
Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar följande:

Hälso- och sjukvårdsnämnden antar hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande som nämndens yttrande och överlämnar detta till regionrevisorerna.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund
Regionrevisorerna anser att det med nuvarande organisation inom regionen finns en risk att ingen tar ansvaret fullt ut för den strategiska fastighetsplaneringen för regionens vårdfastigheter. Bedömningen är att den strategiska planeringen, styrningen och samordningen inom fastighetsområdet inte säkerställer att vårdverksamheternas behov tillgodoses.

Revisorerna önskar svar på frågan om hur hälso- och sjukvårdsnämnden ser till att nuvarande organisation på kort och lång sikt säkerställer den strategiska planeringen för regionens vårdfastigheter.

Överväganden
Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) delar regionrevisorernas beskrivning av hur roller och ansvar är fördelade i den strategiska fastighetsplaneringen. Med nuvarande organisation finns det risker att de beslut som fattas i den strategiska fastighetsplaneringen inte tillräckligt tar hänsyn till nuvarande och framtida vårdbehov.

År 2019 infördes nya reglementen och riktlinjer i områden som påverkar styrningen av fastighetsinvesteringar. I tidigare reglemente hade HSN 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 investeringar, det vill säga över 100 miljoner kronor. Från och med år 2019 finns inte denna text med i reglementet och HSN:s ansvar i den delen tydliggörs inte heller i budgeten eller i de nya riktlinjer till investeringar som tagits fram.

HSF deltar, trots förändringen i reglementet, fortfarande i de sammanhang kring investeringar och strategisk fastighetsplanering som innan år 2019. HSN anser att det fortfarande finns stöd för deltagandet i och med det i reglementet står att HSN har ”ansvar för att hälso- och sjukvården utformas och anpassas till befolkningens behov på kort och lång sikt så att en god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen uppnås.”

HSN tolkar sitt nuvarande uppdrag som att ta fram och redovisa vårdbehovsprognoser, ge förslag till nyinvesteringar då vårdbehovsprognoserna visar att det i ett systemperspektiv finns behov av utökat vårdutbud samt att säkerställa ersättningsinvesteringar i fastigheter med privata vårdutförare.

Uppdraget innebär att HSF har möten med Locum på både strategisk och mer operativ nivå. Vid budgetberedningen förra året deltog HSF tillsammans med Locum för att redogöra för de långsiktiga vårdbehoven och föreslå prioriteringar i investeringsbudgeten. Den slutliga prioriteringen och beskrivningar till investeringsplanen för beslut i fastighets- och servicenämnden (FSN) gjordes av Locum tillsammans med FSN.

Förutom budgetberedningen där HSF deltar även i år ingår HSF i ett flertal forum tillsammans med Locum, däribland styrgrupper för investeringar,

arbets- och styrgrupper för fastighetsutvecklingsplaner samt samordningsgrupp för HSF:s hyresavtal. På övergripande nivå, i investeringsrådet, deltar även en representant från HSF.

En bedömning är att det på tjänstemannanivå inom regionen finns en samverkan och god förståelse för vad vårdbehoven är. Däremot ger inte nuvarande regelverk tillräckligt med stöd för att närmare i detalj tydliggöra vem i regionen som har ansvar och tar beslut i olika frågor kopplade till investeringar. De delar av investeringsprocessen där HSN ser att det saknas tillräcklig styrning och samordning är bland annat vid:

- finansieringen. Nya riktlinjer för investeringar, RS 2019-0867, som beslutades i samband med budgeten förra året tydliggör stegen i investeringsprocessen och ansvaret för nämnder och bolag, men inte med hur investeringar ska finansieras. Enligt riktlinjerna har de nämnder och bolag som har driftkostnadsansvaret när investeringen står klar också det yttersta ansvaret att godkänna en investering och därmed även de drifts- och kapitalkostnader som investeringen genererar. För HSN är det dock oklart vem av vårdgivaren, HSN eller regionstyrelsen som slutligen ska finansiera investeringen då flera av de stora investeringarna inte börjar generera drifts- och kapitalkostnader förrän byggnaden står klar, vilket ofta är flera år fram i tiden, och ibland även utanför HSN:s planeringsår. Vid den tidpunkten är det inte säkert om HSN får motsvarande anslag från regionstyrelsen för att hantera de ökade kostnader som vårdgivarna behöver få täckning för i sina vårdavtal. Konsekvensen av detta kan bli suboptimering då vårdgivarna lyfter sina egna förslag till investeringar men att ingen part tar ansvar för helheten.

- budgetberedningen för fastighetsinvesteringar. Enligt nuvarande reglemente behöver HSN inte involveras i investeringsprocessen fastän det rör vårdbehov som ska säkerställas i regionens fastigheter. FSN tar ställning till Locums beskrivningar om behov av hyresgästinitierade ersättningsinvesteringar och teknisk upprustning och beslutar om investeringsplanen. Det finns en risk att den slutliga prioriteringen mellan Locum och FSN har tonvikt på teknisk upprustning av de befintliga fastigheterna och inte på förslag till investeringar för att möta kommande vårdbehov.

- fastighetsförsäljningar. De fastigheter som ska säljas klassificeras i budgeten som marknadsfastigheter. Den vård som utförs i marknadsfastigheterna är olika till sin karaktär avseende behov av geografisk närhet till invånarna och behov av anslutande vård- och diagnostiktjänster. För en fastighet med en vårdcentral eller öppenvårdspsykiatri skiljer sig vårdbehoven från en fastighet med slutenvårdspsykiatri eller geriatrik. HSN anser liksom revisorerna att alla försäljningar ska föregås av konsekvensanalyser av vilka effekter försäljningen får i ett helhetsperspektiv för vården och ekonomin. Om en försäljning dröjer måste det också kunna prövas om viss upprustning ändå kan göras innan försäljningen.

- evakueringar. Det är oklart vem i regionen som ansvarar för evakueringslokaler. Stora delar av den psykiatriska och geriatriska slutenvården har höga beläggningsgrader och verksamheterna utnyttjar sina vårdlokaler till bristningsgränsen. Samtidigt är flertalet lokaler slitna och i stort behov av renovering. För att kunna rusta upp lokalerna behöver verksamheterna evakueras. Problemet är att det saknas tillräckligt med ändamålsenliga evakueringslokaler i hela regionen och att utgifterna för evakuering normalt sett inte lyfts i investeringsplanen.

Sammantaget har HSN utmaningar att säkerställa vårdbehoven i den strategiska fastighetsplaneringen. HSN har idag en rådgivande roll i investeringsprocessen, framför allt gentemot Locum, men saknar i övrigt tydligt ansvar i flera viktiga frågor i den strategiska planeringen av vårdfastigheter. Därmed finns en risk att ingen part i regionen kan ta det fullständiga systemansvaret för hälso- och sjukvården i fastighetsplaneringen.

Ett förslag för att minska riskerna är att reglementet ses över avseende HSN:s roll i investeringsprocessen. Ett reglemente som preciserar HSN:s roll i budgetprocessen och den övergripande fastighetsplaneringen innebär att HSN bör ha möjlighet att delta i processen såväl för vårdbehoven som behoven av vårdlokaler. Det innebär att HSN bättre kan ta sig an de uppdrag som ingår i att anpassa och utforma sjukvården till hela befolkningen på lång sikt.

Frågan om hur investeringar ska finansieras är komplex och knuten till anslagen från regionstyrelsen till HSN och HSN:s vårdavtal med

regioninterna parter. Inför tecknande av hyresavtal och vårdavtal behöver frågan om finansieringen av investeringar alltid vara utredd. Ett förslag är att initiera forum och öka dialogen mellan regionstyrelsen och HSN i dessa frågor.

Ekonomiska konsekvenser
Förslaget väntas inte ge några ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för patientsäkerhet
Förslaget till beslut väntas inte ge några konsekvenser för patientsäkerheten

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård
Förslaget till beslut väntas inte få några konsekvenser för jämlik och jämställd vård.

Miljökonsekvenser
Förslaget till beslut väntas inte få några konsekvenser för miljön.

Administrativa konsekvenser
Förslaget till beslut väntas inte få några administrativa konsekvenser.

Björn Eriksson
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Margareta Tufvesson
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Regionrevisorerna

Godkänd av Björn Eriksson, 2020-02-27

REGIONREVISORERNA

RAPPORT NR 8/2019

Strategisk planering och samordning av vårdfastigheter

Region Stockholm

Kort om rapporten

Väl fungerande fastigheter utgör en förutsättning för vårdverksamheterna. Revisionen anser att det med den nuvarande organisationen finns en risk att ingen tar ansvaret fullt ut för den strategiska fastighetsplaneringen för regionens vårdfastigheter. Befintliga styrdokument som reglerar roller och ansvar bör därför ses över så att innehållet blir tydligt och inte överlappande. Vidare bör fastighets- och servicenämnden ta fram förslag på styrande principer inom fastighetsområdet samt markanvisningspolicy för beslut i fullmäktige. Detta för att säkerställa att hänsyn tas till både verksamhetsmässiga behov och affärsmässighet vid strategiska vägval.

2019-12-12 RK 2019-0064

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Projektrapport 8/2019
Strategisk planering och samordning av vårdfastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp II beslutade vid sitt möte 2019-12-12 att överlämna rapporten till hälso- och sjukvårdsnämnden för yttrande senast 2020-02-28.

Revisorernas samlade bedömning är att den strategiska planeringen, styrningen och samordningen inom fastighetsområdet inte säkerställer att vårdverksamheternas behov tillgodoses.

Revisorerna önskar svar på frågan hur nämnden tillgodoser att nuvarande organisation på kort och lång sikt säkerställer den strategiska fastighetsplaneringen för regionens vårdfastigheter.

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

2019-12-12 RK 2019-0064

Regionstyrelsen

Projektrapport 8/2019
Strategisk planering och samordning av vårdfastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade vid sitt möte 2019-12-12 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2020-02-28.

Revisorernas samlade bedömning är att regionstyrelsens beredning av fastighets- och servicenämndens reglemente har inneburit en kommunalrättsligt svårhanterad begränsning av nämndens självständighet. Revisorerna anser att det med den nuvarande organisationen finns en risk att ingen tar ansvaret fullt ut för den strategiska fastighetsplaneringen för regionens vårdfastigheter.

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

- innehållet i fastighets- och servicenämndens reglemente är konsistent och inte överlappande med nämndens reviderade förvaltningsavtal med Locum AB,
- uppdrag till nämnder och bolagsstyrelser, som regionstyrelsen föreslår fullmäktige att besluta om, överensstämmer med nämnders och bolagsstyrelsers reglementen och ägardirektiv,
- resultatansvaret för Landstingsfastigheter Stockholm ingår som en del i fastighets- och servicenämndens övergripande ansvar för regionens vårdfastigheter.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
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

2019-12-12 RK 2019-0064

Fastighets- och servicenämnden

Projektrapport 8/2019
Strategisk planering och samordning av vårdfastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2019-12-12 att överlämna rapporten till fastighets- och servicenämnden för yttrande senast 2020-02-28.

Revisorernas samlade bedömning är att den strategiska planeringen, styrningen och samordningen inom fastighetsområdet inte säkerställer att vårdverksamheternas behov tillgodoses. Revisorerna anser att det med den nuvarande organisationen finns en risk att ingen tar ansvaret fullt ut för den strategiska fastighetsplaneringen för regionens vårdfastigheter.

Revisorerna vill särskilt att fastighets- och servicenämnden i sitt yttrande svarar på hur nämnden avser att

- bereda förslag på styrande principer inom fastighetsområdet för beslut i fullmäktige,
- besluta om dokumenterade system och rutiner som stöd i nämndens styrning och uppföljning av den fastighetsverksamhet som Locum genomför på nämndens uppdrag,
- bereda förslag på en markanvisningspolicy för beslut i fullmäktige,
- bereda förslag till reviderat förvaltningsavtal för godkännande i fullmäktige,
- tillsammans med regionstyrelsen säkerställa att innehållet i reglementet och förvaltningsavtalet blir konsistenta och inte överlappande.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Anders Lönn
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

2019-12-12 RK 2019-0064

Styrelsen
Locum AB

Projektrapport 8/2019
Strategisk planering och samordning av vårdfastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2019-12-12 att överlämna rapporten till styrelsen för Locum AB för yttrande senast 2020-02-28.

Revisorernas samlade bedömning är att den strategiska planeringen, styrningen och samordningen inom fastighetsområdet inte säkerställer att vårdverksamheternas behov tillgodoses. Revisorerna anser att det med den nuvarande organisationen finns en risk att ingen tar ansvaret fullt ut för den strategiska fastighetsplaneringen för regionens vårdfastigheter.

Revisorerna vill särskilt att styrelsen för Locum AB i sitt yttrande svarar på hur styrelsen avser att hantera

- de risker som nuvarande organisation inom fastighetsområdet med otydligheter i ansvars- och rollfördelningen mellan Locum respektive fastighets- och servicenämnden kan leda till,
- de olika intressen som kan uppstå till följd av att det är personunion mellan ledamöterna i nämnden och Locums styrelse mot bakgrund av att ledamöterna i nämnd respektive bolag ska tillgodose olika perspektiv.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Anders Lönn
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

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

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

3 Styrning inom fastighetsområdet 6
3.1 Övergripande styrprinciper 7
3.2 Ansvar och roller enligt gällande styrdokument 7
3.3 Revisionens bedömning 10

4 Fastighetsförvaltningens organisering 11
4.1 Nämnders ansvar – rättsliga förutsättningar 11
4.2 Förvaltningsorganisationen 12
4.3 Personunion i fastighetsorganisationen 13
4.4 Revisionens bedömning 14

5 Affärsmässig hantering i regionens fastighetsaffärer 14
5.1 Bakgrund 14
5.2 Styrande principer 15
5.3 Aktuella fastighetsförsäljningar 16
5.4 Privata utförares intresse för att utveckla vårdfastigheter 17
5.5 Revisionens bedömning 17

6 Vårdgivarnas lokal- och fastighetsbehov 18
6.1 Vårdgivarnas inflytande på investeringsprocessen 18
6.2 Vårdgivarnas delaktighet i fastighetsplaneringen 19
6.3 Revisionens bedömning 20

1 Slutsatser och rekommendationer

Väl fungerande fastigheter och anläggningar är en förutsättning för de verksamheter som ska bedrivas där. Det är därför viktigt att ha en aktuell strategisk plan för hur fastigheter ska förvaltas och utvecklas. Revisionen har tidigare konstaterat otydligheter i ansvar och roller gällande regionens vårdfastigheter. I och med inrättandet av den nya fastighets- och servicenämnden (FSN) från och med 2019 har ansvaret och rollfördelningen inom regionen ändrats. Revisionen har därför granskat om de nämnder och styrelser som är ansvariga för vårdens fastigheter säkerställer en strategisk planering, styrning och samordning utifrån verksamheternas behov.

Revisionen bedömer att regionstyrelsens beredning av FSN:s reglemente har inneburit en kommunalrättsligt svårhanterad begränsning av nämndens självständighet som kan försvåra fullmäktiges möjlighet att utkräva ansvar av nämnden. Utgångspunkten i kommunallagen är att en nämnd själv avgör hur verksamheten lämpligast ska bedrivas, exempelvis genom en egen förvaltning. I FSN:s reglemente fastslås dock att FSN ska ha en förvaltningschef för fastighetsverksamheten och köpa genomförandet av fastighetsverksamheten från det regionägda bolaget Locum AB. FSN är därmed beroende av Locum för att kunna uppfylla sitt uppdrag mot fullmäktige enligt reglementet och de skyldigheter som följer av kommunallagen. Rollfördelningen bygger på samma principer som tillämpades mellan dåvarande landstingsstyrelsen och Locum. Landstingsstyrelsen kunde dock, till skillnad från FSN, i sin roll påverka ägarstyrningen över Locums verksamhet och därmed ställa krav på utförandet. Revisionen menar att nuvarande organisation inom fastighetsområdet skapar risker och att FSN därför behöver reglera roll- och ansvarsfördelning i förhållande till Locum. Revisionen bedömer att då FSN utövar styrning och ledning över personal som tillhandahålls av en annan juridisk person, behöver nämnden i förhållande till bolaget säkerställa att det finns dokumenterade system och rutiner för att styra fastighetsverksamheten.

Motstridiga intressen kan dessutom uppstå till följd av att det är personunion mellan ledamöterna i FSN och Locums styrelse eftersom ledamöter i nämnd respektive bolag ska tillgodose olika perspektiv dvs. förtroendemanna- och sysslomannaperspektivet. Revisionen bedömer därför att ledamöterna i nämnden resp. bolagsstyrelsen behöver säkerställa att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning som utgår från rättsliga förutsättningar för nämnder och lagstiftningens olika krav på ledamöter i nämnd respektive i bolagsstyrelse.

Regionens vårdfastigheter är samlade i resultatenheten Landstingsfastigheter Stockholm (LFS). Locums ägardirektiv anger att bolaget har resultatansvaret för LFS samtidigt som det enligt reglementet är FSN som har det övergripande ansvaret för regionens vårdfastigheter. Revisionen menar därmed att ansvarskedjan mellan reglemente för FSN och ägardirektiv för Locum inte är konsekvent. Regionstyrelsen bör därför säkerställa att resultatansvaret ingår som en del i FSN:s övergripande ansvar för regionens vårdfastigheter.

Regionstyrelsen har i budget 2019 och 2020 fått i uppdrag att ansvara för uppgifter som inte ligger inom ramen för styrelsens uppgifter enligt reglementet. Vissa av uppdragen är sådana som enligt FSN:s reglemente åligger nämnden. Det gäller exempelvis ansvar för strategiska mark- och fastighetsfrågor samt fastighetsförsäljningar. Revisionen menar därför att regionstyrelsen i sin beredning av budgeten inför fullmäktiges beslut behöver säkerställa att uppdrag som lämnas i budget överensstämmer med gällande reglementen.

Ett förvaltningsavtal från 1993 mellan Stockholms läns landsting (Region Stockholm) och Locum ger Locum uppdrag såväl i förvaltnings- som i fastighetsägarrollen av vårdens fastigheter. Revisionen menar att FSN:s ansvar enligt reglementet delvis överlappar bolagets ansvar enligt förvaltningsavtalet som inte har setts över med anledning av bildandet av den nya fastighetsorganisationen. För att minska risken för att det uppstår otydligheter i roll- och ansvarsfördelning mellan FSN och Locum behöver förvaltningsavtalet ses över så att innehållet i reglementet och i förvaltningsavtalet blir konsistenta och inte överlappande. Fullmäktige har i reglementet för FSN delegerat ansvaret för regionens vårdfastigheter till nämnden. I och med denna delegering anser revisionen att nämnden även ansvarar för det befintliga fastighetsförvaltningsavtalet från 1993 gentemot Locum. Eftersom det ursprungliga avtalet är ingånget mellan Stockholms läns landsting och Locum bör avtalet godkännas av fullmäktige. I den mån ändringar behöver göras i reglementet bör regionstyrelsen ansvara för beredningen av förslag till fullmäktige.

Revisionen konstaterar att styrande principer formellt saknas inom fastighetsområdet. I budget 2017 togs det fram styrande principer för vårdens fastigheter. Revisionen menar dock att budgeten är ett ettårigt styrdokument som gäller det året som budgeten anger och om de styrande principerna i budgeten ska gälla flera år behöver det tydligt framgå av budgeten. Alternativt om principerna ska vara gällande efter 2017 behöver de beslutas på nytt för varje år eller tas upp för beslut i ett separat styrande dokument som gäller tills vidare. Dessutom anser revisionen att styrande principer behöver kompletteras med anvisningar för olika strategiska vägval inom fastighetsområdet, till exempel vad som ska vara vägledande för val om när det ska renoveras eller när det bör byggas nytt.

Revisionen bedömer att FSN, för att stärka affärsmässigheten i kommande fastighetsaffärer, bör genomföra konsekvensanalyser av vad en försäljning medför för regionen. Konsekvensanalyser bör genomföras både ur ett ekonomiskt- och ett verksamhetsmässigt perspektiv, detta då de beslutade klassificeringarna och besluten om att inleda försäljningar togs på underlag som inte innehöll sådana analyser. Vidare behöver FSN säkerställa att markanvisningar sker på affärsmässig grund genom att besluta om ett styrdokument inom området. Revisionen menar även att FSN tillsammans med hälso- och sjukvårdsnämnden behöver genomföra grundläggande marknadsanalyser kring under vilka förutsättningar som privata vårdgivare och fastighetsägare är villiga att tillhandahålla vårdlokaler, till exempel avseende geriatrik.

Endast brister kopplade till lag- och myndighetskrav åtgärdas i de fastigheter som regionen planerar att sälja. Detta innebär att vårdgivarna under tiden fram till försäljningen får verka i lokaler som inte alltid är ändamålsenliga för verksamheten.

Mot den bakgrunden menar revisionen att FSN bör överväga möjligheten att renovera/anpassa marknadsfastigheter utifrån vårdgivarnas behov i de fall som dessa kommer att vara verksamma i lokalerna under en längre tid innan den faktiska försäljningsprocessen inleds.

Sammantaget bedömer revisionen att den strategiska planeringen, styrningen och samordningen inom fastighetsområdet inte säkerställer att verksamheternas behov tillgodoses. Revisionen anser att det med den nuvarande organisationen finns en risk att ingen tar ansvaret fullt ut för den strategiska fastighetsplaneringen för regionens vårdfastigheter.

Revisionens rekommendationer:

- FSN bör se över och bereda förslag till reviderat förvaltningsavtal för godkännande i fullmäktige och tillsammans med regionstyrelsen säkerställa att innehållet i reglementet och i förvaltningsavtalet blir konsistenta och inte överlappande.

- FSN bör
    - bereda förslag på styrande principer inom fastighetsområdet för beslut i fullmäktige, antingen årligen som del i regionens budget eller i ett separat styrdokument.
    - besluta om dokumenterade system och rutiner som stöd i nämndens styrning och uppföljning av den fastighetsverksamhet som Locum genomför på nämndens uppdrag.
    - bereda förslag på en markanvisningspolicy för beslut i fullmäktige, för att säkerställa att markanvisningar sker på affärsmässig grund.
- Regionstyrelsen bör, i beredningen inför fullmäktiges beslut säkerställa att resultatansvaret för LFS ingår som en del i FSN:s övergripande ansvar för regionens vårdfastigheter.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Region Stockholms fastighetsinnehav består av olika typer av vårdfastigheter som akutsjukhus, närsjukhus samt fastigheter och anläggningar inom kollektivtrafiken. Det bokförda värdet på vårdens och trafikens fastigheter samt anläggningar uppgick till cirka 50 mdkr vid ingången av 2019. Det uppskattade marknadsvärdet är dock betydligt högre. Väl fungerande fastigheter och anläggningar utgör en förutsättning för vård- och trafikverksamheterna och det är därför viktigt att ha en aktuell strategisk plan för hur dessa fastigheter ska förvaltas och utvecklas.

Ett exempel på bristande långsiktighet är att en långt gången försäljning av den gamla huvudbyggnaden för Karolinskas verksamhet i Solna avbrutits. Risk finns därmed att fastighetsförsäljningar och fastighetsförvärv inte sker på affärsmässig grund.

I och med inrättandet av den nya fastighets- och servicenämnden (FSN) från och med 2019 har ansvaret och rollfördelningen inom regionen ändrats avseende vårdens fastigheter. I fullmäktiges budget 2019 framgår bland annat att FSN ska säkerställa effektivitet i lokalanvändningen och professionalitet i lokalförvaltningen. Vidare anges att nämnden ska säkerställa att hälso- och sjukvårdproducerande nämnder och bolag har ändamålsenliga lokaler som ger rätt förutsättningar för att ge invånarna en tillgänglig vård av hög kvalitet. Risk finns för otydlighet i ansvar och roller då de operativa frågorna gällande regionens vårdfastigheter fortfarande kommer att hanteras av regionens fastighetsförvaltande bolag (Locum AB).

Av det reglemente som gällt fram till och med utgången av 2018 framkom bland annat att hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) skulle delta i den övergripande planeringen av investeringar inom hälso- och sjukvården. Vidare skulle hälso- och sjukvårdsnämnden samråda med berörda enheter inom hälso- och sjukvården om förslag till specificerade investeringsobjekt samt utarbeta yttrande över och prioritera investeringsförslag. I det reglemente som gäller från och med ingången av 2019 finns inga motsvarade skrivningar om hälso- och sjukvårdsnämndens ansvar gällande vårdens fastigheter. Det finns därför en risk för att en tillräcklig samverkan inte sker mellan berörda vårdgivare, beställaren HSN, representanter för fastighetsägaren och fastighetsförvaltaren när det gäller den strategiska planeringen av vårdens fastigheter.

Revisionen har därför granska regionens fastighetsplanering i syfte att bedöma om berörda nämnder och styrelser säkerställer en strategisk fastighetsplanering som är samordnad utifrån verksamheternas behov.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Sker en strategisk planering, styrning och samordning inom fastighetsområdet för att tillgodose verksamheternas behov?

Den övergripande revisionsfrågan har brutits ner i följande delfrågor:

1. Hur är ansvar och roller fördelade för att säkerställa en tydlig styrning och samordning inom fastighetsområdet?
2. Hur säkerställs att fastighetsförsäljningar och fastighetsförvärv sker på affärsmässig grund?
3. Hur säkerställs att vårdgivarnas kort- och långsiktiga lokalbehov tillgodoses i den strategiska fastighetsplaneringen?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser ansvarsprövning av dels regionstyrelsens, dels fastighets- och servicenämndens övergripande ansvar för planering och styrning, samt uppsikt när det gäller regionens övergripande fastighetsplanering. Även Locums ansvar inom området har ingått i granskningen då bolaget genom avtal hanterar stora delar av det ansvar som fastighets- och servicenämnden har inom området.

För att avgöra hur regionstyrelsen och fastighets- och servicenämnden arbetar med att säkerställa att vården har adekvata lokaler på kort och lång sikt har HSN, Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO), Danderyds sjukhus AB (DSAB) och Södersjukhuset AB (SÖS) ingått i granskningen. Detta i syfte att bedöma styrkedjan i den kort- och långsiktiga fastighetsplaneringen inom vårdområdet. Ansvaret för trafikorganisationens fastigheter och anläggningar har inte berörts i denna granskning.

2.4 Bedömningsgrunder

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

A. Enligt kommunallagen (6 kap/ 1 §) ska regionstyrelsen leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder och av regionen ägda aktiebolag.

B. Enligt kommunallagen (6 kap/ 6 §) ska nämnder och styrelser för 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.

C. Av reglementet för regionstyrelsen från december 2018, (LS 2018 - 0731) framgår av § 3.7.j att regionstyrelsen leder och samordnar Region Stockholms strategiska fastighetsförsäljningar och fastighetsförvärv.

D. Av reglementet för fastighets- och servicenämnden från december 2018 (LS 2018 - 0731) framgår av § 2 att det åligger fastighets- och servicenämnden att ansvara för fastighetsstrategiska frågor, ansvara för den långsiktiga utvecklingen av fastighetsbeståndet samt att besluta om köp eller försäljning av fastighet när fastighetens försäljningspris i avtal inte överstiger 100 miljoner kronor.

E. Av de specifika ägardirektiven för Locum AB, beslutade av fullmäktige i samband med beslut om budget 2019 i februari 2018, (LS 2017 - 1455) framgår att bolaget ska bistå ägaren samt HSN i fastighetsstrategiska frågor bland annat i samband med investeringsplaneringen.

F. Avtal mellan FSN och Locum avseende genomförande av fastighetsverksamheten. §1.1 gällande fastighetsstrategiska frågor, §1.2 gällande långsiktig utveckling av fastighetsbeståndet, §1.3 gällande köp och försäljning av fastigheter samt § 1.4 gällande planavtal, exploateringsavtal, fastighetsbildning och nyttjanderätter.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts i form av dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudierna har inriktats på om ansvar och roller mellan berörda organisationer inom det strategiska fastighetsområdet är tydligt fastställda och om regionens styrande dokument säkerställer en affärsmässig styrning rörande fastighetsförsäljningar och fastighetsförvärv.

Intervjuer har företrädesvis genomförts med ansvariga företrädare vid Locum, då bolaget på uppdrag sköter fastighets- och servicenämndens operativa ansvar inom området. Vidare har intervjuer genomförts med medarbetare från funktionsområdet styrning och ekonomi vid regionledningskontoret för att utröna hur regionstyrelsen säkerställer en tillräcklig styrning och samordning av den övergripande fastighetsplaneringen avseende regionens lokaler. Mot bakgrund av att det råder personunion mellan nämndledamöterna i FSN och styrelseledamöterna i Locum har presidierna för FSN och Locum intervjuats när det gäller deras syn på ansvars- och rollfördelning mellan nämnden och bolaget.

Intervjuer har även genomförts vid HSF, SLSO samt vid DSAB och SÖS i syfte att avgöra i vilken grad dessa organisationer involveras i hanteringen av de strategiska fastighetsfrågorna gällande vårdens lokaler.

Granskningen har genomförts av Johan Blomberg (projektledare) och Jakob Hallén vid revisionskontoret. Projektrapportens avsnitt 4 har sammanställts av revisionskontoret utifrån en juridisk genomgång som genomförts av Oscar Arnell vid PwC.

3 Styrning inom fastighetsområdet

Från och med 2019 inrättades fastighets- och servicenämnden (FSN) som bland annat ansvarar för regionens fastighetsstrategiska frågor och för att långsiktigt utveckla regionens fastighetsbestånd med undantag för trafikorganisationens fastigheter och anläggningar. De operativa frågorna gällande regionens vårdfastigheter ska, enligt nämndens reglemente, fortsatt att hanteras av regionens fastighetsförvaltande bolag, Locum AB. Revisionen har i flera tidigare granskningar[1] konstaterat att det har funnits otydligheter i ansvar och roller gällande regionens vårdfastigheter.

[1] Se till exempel revisionsrapport 11/2017, Vård- och trafikinvesteringar - Styrning och uppföljning för god ekonomisk hushållning, RK 2017 - 0059

3.1 Övergripande styrprinciper

Region Stockholm har inget samlat styrdokument med styrande principer inom fastighetsområdet. I och med beslut om Mål och budget 2017[2] fastställdes ett antal principer för klassificering, ägande och avyttring av vårdfastigheter som sedan inte upprepats i efterföljande budgetar eller beslutats som självständigt separat dokument bland övriga gällande styrdokument. I de fall som en budget innehåller styrande principer eller motsvarande viljeinriktning gäller dessa, enligt kommunallagen, formellt endast under det år som budgeten avser, om det inte i budget tydligt framgår under vilken tidsperiod som principerna gäller. Enligt intervjupersoner har regionen dock fortsatt att arbeta utifrån 2017 års principer även under 2018 och 2019 och revisionen har därför genomfört granskningen utifrån att dessa principer fortfarande gällt

De i budget 2017 beskrivna principerna för regionens fastighetsägande uttrycker bland annat att fastigheter där det bedrivs somatisk vård, dvs. universitets- och akutsjukhus, ska behållas i egen ägo. I budget 2017 framgår vidare att också de mindre sjukhusen där det bedrivs psykiatrisk vård bör behållas, medan avyttring ska övervägas för mindre sjukhus med annan slutenvård eller annan verksamhet. Fastigheter som ska behållas benämns *strategiska fastigheter*, övriga benämns *marknadsfastigheter*. När det gäller eventuella försäljningar framgår det av budgeten 2017 att det är önskvärt med en någorlunda jämn geografisk spridning av de mindre sjukhusen som regionen avser att ha kvar efter genomförda försäljningar.

I principerna för ägande och de styrande principerna inom fastighetsområdet, som beslutades i och med beslut om budget 2017, saknas en tydlig ägarstrategi för de strategiska fastigheter som regionen avser att behålla långsiktigt. Till exempel framgår inte hur regionen ska jobba med och utveckla dessa fastigheter inför framtiden eller principer kring om/när en vårdbyggnad ska renoveras eller om det i stället ska byggas nytt. Dock tar Locum fram och uppdaterar fastighetsutvecklingsplaner som redovisar hur sjukhusområdena ska utvecklas över tid. Dokumenterade principer kring vårdbeställaren, HSN och vårdgivarnas påverkansmöjligheter inför de fastighetsstrategiska besluten saknas också.

Av de styrande principerna i budget 2017 framkommer även att landstinget behöver utnyttja det intresse som finns hos privata fastighetsägare och vårdgivare för att utveckla egna fastigheter för vård. Detta för att minska de egna investeringsutgifterna.

3.2 Ansvar och roller enligt gällande styrdokument

Det finns ett antal styrande dokument i regionen som reglerar ansvar och roller för berörda nämnder och styrelser; regionstyrelsen, FSN och Locum. Främst handlar det om regionens reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder[3], samt fullmäktiges specifika ägardirektiv för Locum[4]. Som en konsekvens av det i reglementet och ägardirektivet beskrivna ansvarsfördelningen inom fastighetsområdet har FSN och

[2] LS 2016 - 0257
[3] Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder, LS 2018 - 0731
[4] Ingår som en del i regionens budget 2019, LS 2017 - 1455

Locum i januari 2019 ingått ett avtal[5] avseende genomförande av fastighetsverksamheten. Dessutom finns sedan tidigare ett gällande avtal om förvaltning från 1993 med tillhörande tilläggsavtal från 2001 mellan Stockholms läns landsting (Region Stockholm) och Locum[6].

I FSN:s reglemente framgår att nämnden, genom Locum, ansvarar för regionens fastighetsbestånd med undantag för kollektivtrafikens fastigheter. I praktiken betyder det ett ansvar för framförallt regionens vårdfastigheter[7]. Administrativt är dessa samlade i resultatenheten landstingsfastigheter Stockholm (LFS) som tidigare organiserats inom landstingsstyrelsen och nu förts över till FSN. Samtidigt som FSN har det övergripande ansvaret för regionens vårdfastigheter, så anger Locums ägardirektiv att bolaget har resultatansvaret för LFS.

I vissa delar berör även Region Stockholms budget ansvars- och rollfördelningen inom området. I budget 2019[8] och budget 2020[9] beskrivs bl.a. att regionstyrelsen ansvarar för strategiska mark- och fastighetsfrågor av stor ekonomisk vikt för Region Stockholm. Vad som avses med ”… stor ekonomisk vikt…” framgår dock inte av budgeten. Skrivningen i budgetdokumenten stämmer här inte överens med reglementet för regionstyrelsen, då reglementet inte specificerar att regionstyrelsen har motsvarande ansvar för strategiska mark- och fastighetsfrågor. Av reglementet framgår i stället att det är FSN som ansvarar för fastighetsstrategiska frågor. I reglemente för regionstyrelsen anges att styrelsen ska leda och samordna regionens strategiska fastighetsförsäljningar och fastighetsförvärv. I revisionens delårsrapport 2019 för regionstyrelsen[10] konstaterade revisionen att det i reglemente för FSN framgår att nämnden ska besluta om köp eller försäljning av fastighet när försäljningspris i avtal inte överstiger 100 mnkr. Begreppen strategisk fastighetsförsäljning respektive strategiskt fastighetsförvärv är dock inte definierade. Det är exempelvis inte tydligt om en strategisk fastighetsförsäljning innebär försäljning av en så kallad strategisk fastighet. Med utgångspunkt i tidigare beslut[11] och nomenklatur inom regionens fastighetsområde så kan/ska inte en så kallad strategisk fastighet försäljas. Dessutom framgår inte tydligt att det är regionstyrelsen som har beslutanderätt i det fall en *strategisk* fastighetsförsäljning respektive *strategiskt* fastighetsförvärv understiger 100 mnkr. Som en konsekvens av ovan rekommenderade revisionen regionstyrelsen att i reglementena tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen och FSN, särskilt när det gäller försäljning och förvärv av fastigheter.

I budget 2020 hänvisas dessutom till att fullmäktige tidigare har fattat beslut om att ett flertal fastigheter som klassificerats som marknadsfastighet ska säljas. För att påskynda försäljningen av fastigheterna och tillse att det sker på marknadsmässiga villkor ska regionstyrelsen, enligt budget 2020, ansvara för försäljningarna, vilket inte

[5] LOC 2019–0058, FSN 2019 - 0010
[6] LS 0402 - 0330
[7] Förutom regionens vårdfastigheter har nämnden även ansvar för fastigheten där landstingshuset ligger och Berga naturbruksgymnasium.
[8] LS 2017 - 1455
[9] Budget 2020 för Region Stockholm, RS 2019 - 0829
[10] Revisionens delårsrapport avseende regionstyrelsen, RK 2019 – 0018
[11] Se Mål och budget 2017, LS 2016 – 0257

stämmer överens med regionstyrelsens ansvar enligt reglementet. Uppdraget till regionstyrelsen i budget 2020 överlappar dessutom det ansvar som FSN har inom området enligt nämndens reglemente.

I budget 2019 gav fullmäktige dessutom regionstyrelsen i uppdrag att ta fram en långsiktig plan för mark- och fastighetsägande. Av regionstyrelsens delårsrapportering 2019[12] framkommer att styrelsen inte har påbörjat uppdraget, då styrelsen inte längre anser sig vara ansvarig för uppdraget. Styrelsen ska, enligt delårsrapporten, säkerställa att det tilldelas FSN. Trots detta framgår det av regionens budget 2020 att regionstyrelsen arbetar med uppdraget att ta fram en långsiktig plan för mark- och fastighetsägande.

FSN har enligt reglementet det övergripande ansvaret för fastigheterna, medan Locum genom den struktur som är uppbyggd mellan regionen och Locum i förvaltningsavtalet från 1993 och 2001 ges uppdrag såväl i förvaltningsrollen som fastighetsägarrollen med en långtgående företrädarroll och delegation genom fullmakt. Ansvaret som fastighetsägare har därmed blivit överlappande med risk för otydligheter i roll- och ansvarsfördelning. Förvaltningsavtalet har dock inte setts över med anledning av den nya fastighetsorganisationen och överensstämmer därför inte med reglementets och ägardirektivets utformning eller intentionerna i budget.

Exempel på otydligheter som råder idag är skrivningen i reglementet för FSN, där det anges att nämnden ansvarar för köp och försäljningar av fastigheter upp till och med 100 mnkr. I förvaltningsavtalet från 1993 framgår att Locum, inom ramen för fullmäktiges beslut, verkställer utveckling av, och försäljning av fastigheter, likväl som köp av andra fastigheter. Vidare framgår det av reglementet att FSN beslutar om hyresgästinitierade och fastighetsägarinitierade investeringar upp till 300 mnkr. I förvaltningsavtalet för Locum regleras likartade ansvarsområden. Där framgår dels att bolaget ska ta initiativ till investeringar som ur fastighetsekonomisk synpunkt är motiverade, dels att bolaget ska genomföra de investeringar för hyresgästernas räkning som beslutas av landstinget. Av Locums ägardirektiv framgår att bolaget, i enlighet med förvaltningsavtalet, ansvarar för investeringar i enlighet med regionens fastställda investeringsprocess.

I reglementet för FSN anges att nämnden ansvarar för plan- och exploateringsavtal samt frågor om fastighetsbildningar där kostnaden inte överstiger 100 mnkr. I Locums förvaltningsavtal listas uppdrag till bolaget som mer eller mindre överlappar ansvarsområdena för nämnden enligt ovan. Exempelvis har bolaget, enligt förvaltningsavtalet, fullmakt att företräda landstinget vid genomförande av plan eller förrättning hos fastighetsbildningsmyndighet gällande att avyttra delar av fastigheter samt förvärv av mark. Bolaget ges även rätt att med nyttjanderätt eller servitut upplåta fastigheter, eller del av fastighet. Bolaget bemyndigas vidare att vid domstol och övriga myndigheter, samt vid skiljenämnd ta upp ärenden inom området för landstingets räkning, utföra och bevaka landstingets talan i ärenden som rör landstingets fastigheter.

[12] RS 2019 - 0237

Om det medför en positiv ekonomisk effekt för regionen ska FSN, enligt budget 2020, hyra ut lokaler inom gamla Karolinska Solna. Att hyra ut tomma lokaler är dock en uppgift som ligger på Locum i enlighet med gällande förvaltningsavtal. Vidare framgår det av budget 2020 att nämnden får i uppdrag att justera avgifterna på regionens parkeringsplatser så att de harmoniserar med omkringliggande avgiftsnivåer. Även den uppgiften är någonting som Locum hittills har skött med stöd i förvaltningsavtalets skrivning avseende hyresadministration.

3.3 Revisionens bedömning

Fullmäktiges budget är ett ettårigt styrdokument, vilket medför att principer, policyer eller andra liknande styrande principer som lyfts upp och beslutas i budget formellt gäller det året som budgeten anger och inte för kommande år, om inte annat tydligt anges. Därmed bedömer revisionen att styrande principer formellt saknas inom fastighetsområdet. Om principerna i budget 2017 för vårdens fastigheter ska gälla behöver de beslutas på nytt för varje år eller tas upp för beslut i ett separat styrande dokument som gäller tills vidare. Dessutom anser revisionen att styrande principer behöver kompletteras med anvisningar för olika strategiska vägval inom fastighetsområdet, till exempel vad som ska vara vägledande för val om när det ska renoveras eller när det bör byggas nytt.

Revisionen menar att då förvaltningsavtalet inte har setts över med anledning av bildandet av den nya fastighetsorganisationen, därmed så överlappar nämndens ansvar enligt reglementet delvis med bolagets ansvar enligt förvaltningsavtalet. Dessutom har FSN i budget 2020 tilldelats ett antal uppdrag som sedan tidigare ingår i förvaltningsavtalet för Locum. För att minska risken för att det uppstår otydligheter i roll- och ansvarsfördelning mellan FSN och Locum behöver förvaltningsavtalet ses över så att innehållet i reglementet och i förvaltningsavtalet blir konsistenta och inte överlappande. Fullmäktige har i reglementet för FSN delegerat ansvaret för regionens vårdfastigheter till nämnden. I och med denna delegering anser revisionen att nämnden även ansvarar för det befintliga fastighetsförvaltningsavtalet från 1993 gentemot Locum. Eftersom det ursprungliga avtalet är ingånget mellan Stockholms läns landsting och Locum bör avtalet godkännas av fullmäktige. I den mån ändringar behöver göras i reglementet bör regionstyrelsen ansvara för beredningen av förslag till fullmäktige.

Regionstyrelsen behöver säkerställa att uppdrag som lämnas i budget överensstämmer med gällande reglementen. Det gäller exempelvis ansvaret för fastighetsförsäljningar mellan regionstyrelsen och FSN.

Ansvarskedjan är även inkonsekvent mellan reglemente för FSN och ägardirektiv för Locum. Regionstyrelsen behöver se över så att Locums ägardirektiv inte anger att bolaget har resultatansvaret för LFS då det enligt reglementet är FSN som har det övergripande ansvaret för regionens vårdfastigheter.

4 Fastighetsförvaltningens organisering

Rollfördelningen på fastighetsområdet mellan FSN och Locum bygger enligt reglemente från 2019 på samma principer som tillämpats mellan dåvarande landstingsstyrelsen och Locum. Tidigare utgjorde resultatenheten Landstingsfastigheter Stockholm en del av dåvarande landstingsstyrelsen samtidigt som Locum, genom förvaltningsavtal med fullmäktige, förvaltade fastigheterna. Nu har resultatenheten förts över till FSN. En väsentlig skillnad är att det inom landstingsstyrelsens verksamhetsområde också låg att operativt utöva regionens ägande av hela bolagskoncernen på uppdrag av fullmäktige. Landstingsstyrelsen kunde därför i sin roll påverka ägarstyrningen över Locums verksamhet och ställa krav på utförandet. Denna möjlighet har inte FSN.

4.1 Nämnders ansvar – rättsliga förutsättningar

Enligt kommunallagen[13] gäller att fullmäktige, om inte något annat anges i lag eller annan författning, ska bestämma om nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Konkret innebär detta att fullmäktige, genom beslut om nämndens reglemente, avgör vilka uppgifter nämnderna ska ha. Enligt kommunallagen[14] regleras att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om.

När nämnderna väl är bildade ska nämnderna bedriva sina uppdrag självständigt och med ett ansvar inför fullmäktige, det så kallade revisionsansvaret.[15] Det innebär att nämnderna har en självständig beslutanderätt inom ramen för sin förvaltande verksamhet. Nämnderna ska till exempel självständigt besluta om anställning av personal, inköp av utrustning och annan materiel etc. Utgångspunkten är alltså att nämnderna själva avgör hur verksamheten lämpligast ska bedrivas.

Kommunallagen bygger således på den grundläggande principen om självständighet för nämnderna som i grunden utgår från förhållandet om en nämnd med en förvaltning där nämnden självständigt beslutar i frågor kopplade till sin egen förvaltning. Det finns dock inget förbud mot att frångå principen om en förvaltning om övriga kommunalrättsliga villkor är uppfyllda, t.ex. reglerna[16] om beställar- och utförarnämnder. Att frångå detta innebär dock per automatik att frågor kommer att uppstå om gränsen för nämndernas verksamhetsområden och därigenom det ansvar som nämnderna har. Detta då en nämnd som inte har egen förvaltning i normalfallet kommer att vara beroende av annan nämnd eller extern utförare för att fullgöra sitt uppdrag.

[13] KL 6 kap 2 §
[14] KL 6 kap 3 § 1 st
[15] Revisionsansvar innebär att fullmäktige i slutet av varje år prövar nämnden utifrån sitt lagstadgade uppdrag och generella ansvar.
[16] KL 6 kap 2 § 4 p

4.2 Förvaltningsorganisationen

Av reglemente för FSN framgår dels att som förvaltningschef med ansvar för fastighetsverksamheten fungerar Locums verkställande direktör (vd), dels att nämnden ska köpa genomförande av fastighetsverksamheten från Locum. Detta kan få konsekvenser vad gäller möjligheten för FSN att styra utförandet av verksamheten och därigenom relationen till Locum. Då FSN inte har någon egen personal inom fastighetsförvaltningen är nämnden helt beroende av Locum för att kunna uppfylla sitt uppdrag mot fullmäktige och de skyldigheter som följer av kommunallagen. Locum har därmed tilldelats den roll som i regel utförs av en nämnds egen förvaltning, vilket ur ett rättsligt perspektiv ställer höga krav på en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Locums uppdrag för utförandet av förvaltningen påverkar dock inte FSN:s övergripande ansvar enligt kommunallagen att inför fullmäktige ansvara för fullgörande av det uppdrag som följer av reglementet.

FSN ska genom Locum ansvara för fastighetsbeståndet. Rättsligt kan FSN inte separera uppgiften som ägare/ansvarig för fastighetsbeståndet och förvaltningen av fastigheterna. Detta ligger i linje med principen i kommunallagen[17] om att skötseln av en angelägenhet kan lämnas över från regionen till en annan juridisk person men att ansvaret, det vill säga ägar- och huvudmannaskapet, ligger kvar på regionen genom FSN[18]. Med anledning av att Locum inte formellt kan utgöra en intern förvaltning i förhållande till nämnden, utgör Locum per definition en extern utförare. FSN måste därför med hänsyn till den systematik som kommunallagen föreskriver avseende roll- och ansvarsfördelning reglera sin relation till Locum genom avtal. Genom avtalet måste nämnden säkerställa att de skyldigheter som åligger nämnden enligt reglemente och kommunallagen samt övrig tillämplig lagstiftning kan uppfyllas genom Locums försorg, till de delar som inte primärt kan utföras av förvaltningschefen. Granskningen visar att driftavtalet mellan FSN och Locum inte tar upp dessa områden. I avtalet finns endast en bestämmelse som reglerar att Locum ska rapportera till FSN hur fastighetsverksamheten, inklusive verkställandet av investeringarna, fortlöper.

För att kunna hantera det övergripande ansvaret för vårdens fastigheter ska FSN också besluta om mål, inriktning, omfattning och kvalitet för verksamheten. Från ett ansvarsperspektiv ska FSN se till att dess uppdrag och de skyldigheter som följer av kommunallag och annan tillämplig lagstiftning uppfylls. Det är en obligatorisk del utifrån nämndens självständiga ansvar för verksamheten och ansvaret i förhållande till att ha kontroll över den verksamhet som delegerats till nämnden genom reglementet. Vare sig i driftavtalet eller annan dokumentation regleras hur FSN som beställare av fastighetsverksamheten säkerställt att Locum som utförare bedriver verksamheten utifrån nämndens utgångspunkter.

Om en nämnd inte till fullo kan bedriva sin verksamhet självständigt får det som automatisk konsekvens att ansvaret för verksamheten är svårare att utkräva av nämnden. Det betyder att ansvaret för hur verksamheten bedrivits istället för att

[17] KL 11 kap 1 – 3 §§
[18] KL 10 kap 1 §

hamna på nämnden faller tillbaka på fullmäktige. När fullmäktige, som i detta fall, går in och beslutar i frågor om nämndernas förvaltning finns en risk att nämndernas ansvar inför fullmäktige påverkas.

4.3 Personunion i fastighetsorganisationen

Samma personer som är valda som ledamöter i FSN sitter också som ledamöter i Locums styrelse. Dessutom är bolagets vd samma person som förvaltningschefen i nämndens fastighetsförvaltning. Utifrån ett förtroendemannaperspektiv (ledamot/ersättare i nämnden) och sysslomannaperspektiv (ledamot/ersättare i styrelsen) finns alltså en union mellan beställare och utförare.

Eventuell jävsproblematik utesluts genom undantagen för koncerner och tvåinstansjäv i kommunallagen.[19] Detta undantag innebär att om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där regionen äger minst hälften av aktierna, ska den som handlägger ärendet inte anses jävig enbart på grund av att han eller hon är ställföreträdare för bolaget eller på något annat sätt är knuten dit. Liknande undantag finns i aktiebolagslagen[20] vad avser beslut om avtal som sluts mellan parter i samma företagsgrupp (regionen inräknad).

Likväl uppstår problem i de dubbla rollerna eftersom ledamöter när de utför sitt uppdrag inom nämnden (beställare) ska värna om nämndens verksamhet och ekonomi och när de utför sitt uppdrag inom Locum (utförare) så ska de som styrelseledamöter värna om bolagets verksamhet och ekonomi. Detta innebär att beroende på om ledamöterna sitter på beställar- eller utförarsidan så ska olika incitament vara styrande. Samma problematik gäller även för den dubbla rollen som vd i bolaget och förvaltningschef under FSN. Enligt aktiebolagslagen har en vd alltid ett så kallat ovillkorligt sysslomannaansvar[21] i förhållande till bolaget. Det innebär att vd:n alltid har en civilrättslig skyldighet att i alla lägen vårda bolaget och därmed har en absolut lojalitetsplikt gentemot bolaget.

Enligt kommunallagen kan nämnder inte delegera beslutsrätt till annan än presidiet, enskilda ledamöter eller ersättare, utskott och anställda. Även om regionfullmäktige i reglementet har beslutat att den förvaltningschef som ska styra förvaltningsverksamheten ska utgöras av Locums vd, vilket regiondirektören också har bekräftat i beslut, saknas ett ömsesidigt anställningsavtal. Delegation av beslutsrätt kan enligt kommunallagen bara ske till en person som har en anställning inom den kommunala organisationen (regionen). Anställningar kan inte regleras i reglementen för nämnder då kommunallagen inte reglerar anställningsförhållanden. Anställningar regleras i stället i arbetsrätten. En anställning som vd vid Locum är en anställning hos en annan juridisk person som är skild från regionen. Alla beslut som fattas av en person/funktion som saknar formell ställning som anställd eller förtroendevald, är ogiltiga eftersom en sådan delegation är en nullitet. Under året har förvaltningschefen för FSN fattat beslut på delegation inom en mängd olika områden.

[19] KL 6 kap. 31 §, samt 28 § punkt 2 eller 5
[20] KL 8 kap, 23 §
[21] 18 kap. 1 § handelsbalken

Granskningen visar att det inte genomförts någon dokumenterad analys kring riskerna avseende personunionen mellan beställare och utförare. Vidare saknas dokumenterade rutiner som stödjer nämnden, styrelsen samt vd/förvaltningschef för att kunna hantera de dubbla rollerna.

4.4 Revisionens bedömning

Revisionens bedömer att regionstyrelsens beredning av beslut inför ny politisk organisation har lett till att fullmäktiges beslut om FSN:s förvaltningsorganisation inneburit en kommunalrättsligt svårhanterad begränsning av nämndens självständighet. Det kan ytterst påverka fullmäktige negativt när det gäller möjligheten att utkräva ansvar av nämnden. Här kan istället en form av ansvarsgenombrott uppstå vilket innebär att ansvaret för hur verksamheten bedrivits istället för att hamna på nämnden faller tillbaka på fullmäktige. Revisionen anser därför att regionstyrelsen i sin beredning inte i tillräcklig omfattning grundat förslag till reglemente utifrån gällande lagstiftning och påverkan på nämndernas förutsättningar utifrån ett kommunalrättsligt perspektiv.

Revisionen menar att nuvarande organisation inom fastighetsområdet skapar risker och utmaningar då FSN behöver utöva styrning och ledning över personal som tillhandahålls av en annan juridisk person. Revisonen bedömer att FSN därför, i förhållande till Locum, behöver säkerställa dokumenterade system och rutiner för att styra fastighetsverksamheten. Att styra sin verksamhet är en grundläggande uppgift som nämnden som självständig myndighet har enligt kommunallagen. Genom det dubbla engagemanget för ledamöter och ersättare likväl som för vd/förvaltningschef uppstår en rad svårigheter i rollfördelningen, särskilt kopplat till ansvarsfördelningen. Revisionen bedömer också att förvaltningschefens beslut på delegation inte har lagstöd, eftersom förvaltningschefens anställning som vd vid Locum inte är att betrakta som en anställning vid regionen då Locum är en annan juridisk person.

Revisionen bedömer därför att ledamöterna i nämnden resp. bolagsstyrelsen behöver säkerställa att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning som utgår från rättsliga förutsättningar för nämnder och lagstiftningens olika krav på ledamöter i nämnd respektive i bolagsstyrelse

5 Affärsmässig hantering i regionens fastighetsaffärer

5.1 Bakgrund

Beslut om en fastighetsförsäljning i regionen tas av fullmäktige i två steg. I det första steget omklassificeras en strategisk fastighet till en marknadsfastighet. I steg två tas ett beslut om att inleda försäljning. Därefter tas det, i ett senare skede, beslut om att påbörja den faktiska försäljningsprocessen. De två beslutsstegen kan antingen tas var för sig eller samtidigt, medan beslut om att påbörja försäljning som regel är separerat i tiden från de övriga stegen.

Det kan gå flera år mellan beslutet om att inleda en försäljning (steg 2) och beslutet om att påbörja den faktiska försäljningsprocessen. Tidsförskjutningen förklaras bland annat av att det kan vara viktigt att synkronisera försäljningen med en gynnsam marknadssituation. Många fastigheter har också varit marknadsfastigheter länge utan att ha aktualiserats för försäljning. En klassificering till marknadsfastighet betyder, enligt uppgift, inte med automatik att fastigheten ska säljas.

5.2 Styrande principer

Som framkommer av kapitel 3 fastställdes ett antal principer för klassificering, ägande och avyttring av regionens (dåvarande landstingets) vårdfastigheter i budget 2017. Dessutom beslutades det både i budget 2017 och i budget 2018 att ett antal vårdfastigheter dels skulle klassificeras om från strategiska fastigheter till marknadsfastigheter, dels att försäljning av flera av dessa skulle inledas. Granskningen visar att de i budget 2017 fastställda principerna för klassificering, ägande och avyttring av regionens vårdfastigheter aldrig har tillämpats, då besluten om att klassificera om, eller beslut om att inleda försäljning för någon av regionens fastigheter togs innan strategin var framtagen.

Granskningen visar att de fastigheter som klassificerats om till marknadsfastigheter och som tagits upp på säljlistan inte har en dokumenterad analys som legat till grund för dessa beslut. Det saknas även en dokumenterad analys kring när det är lämpligt ur strategisk synvinkel att påbörja den faktiska försäljningen av respektive objekt. Under rubriken *Långsiktig fastighetsekonomi* i de styrande principerna, framkommer att inför beslut om eventuell avyttring ska noggranna och långsiktiga kalkyler göras. I kalkylerna ska hänsyn bland annat tas till möjliga försäljningsintäkter, vakansrisker, investeringsbehov och samtliga övriga kostnader för fastigheten. Några sådana kalkyler har inte ingått som del i beslutsunderlagen för att klassificera om och inleda försäljning av de i budget 2017 och 2018 berörda fastigheterna.

Av de styrande principerna i budget 2017 framgår att det ska behållas en tillräcklig markreserv inom respektive sjukhusområde för att möjliggöra en framtida expansion. I budget 2018[22] ges landstingsstyrelsen i uppdrag att utreda förutsättningar för att avyttra del av markreserver inom akutsjukhusens områden. Under 2019 har uppdraget förts över till FSN, som i sin delårsrapport[23] meddelar att uppdraget kommer att genomföras i samband med framtagande av nya fastighetsutvecklingsplaner under 2019 - 2020.

Locum tog under våren 2019 fram en *markanvisningspolicy* som dock inte är politiskt beslutad. Dokumentet har tagits fram med Stockholms stads markanvisningspolicy som förebild. Även om regionens *markanvisningspolicy* inte har någon officiell status så har den ändå, genom Stockholms stads policy, indirekt tillämpats i de fall där Stockholms stad och regionen gemensamt bjudit in till lämnande av anbud på

[22] LS 2017 - 0452
[23] RS 2019 - 0237

mark[24] som regionen och staden gemensamt disponerar/äger. Dessa är regionens enda markanvisningsärenden på senare år.

5.3 Aktuella fastighetsförsäljningar

I 2017 års budget framkommer dels att stora delar av vårdens fastighetsbestånd är i behov av en omfattande upprustning samtidigt som flera nya byggnader behövs inom vården, dels att den sammanlagda investeringsutgiften för alla angelägna investeringar är större än vad de ekonomiska resurserna medger. Som en konsekvens av detta bör, enligt budgeten, några av de mindre sjukhusen avyttras.

Under 2018 slutförhandlades ett antal försäljningar där några, men inte alla resulterade i fullbordade försäljningar. Som orsak till att dessa inte slutfördes anges bland annat vårdens behov av vårdlokaler. För två av de objekt[25] där den påbörjade försäljningen inte slutfördes under 2018 kommer FSN genom Locum åter att påbörja en försäljningsprocess i november 2019. Enligt uppgift räknar FSN genom Locum med att kunna få bättre betalt för dessa nu än vid den tidigare, avbrutna försäljningen. Motivet till detta är att priserna på marknaden för samhällsfastigheter är högre nu än vad den var vid det förra tillfället.

Andra fastigheter där FSN/Locum precis har påbörjat, eller avser att påbörja, försäljningsprocessen inom en inte allt för avlägsen framtid är Bromma sjukhus, som redan utannonserats, samt Glaven 12, Örnsbergs behandlingshem och Spånga familjecentral.

När det gäller Bromma sjukhus så har Locum i dialog med HSN föreslagit viten i försäljningsavtalet för att säkerställa att köparen fortsatt ska bedriva vård i lokalerna. I fastigheten där Sabbatsbergs sjukhus ligger i dag, som regionen också planerar att i närtid sälja, är tanken att en del av fastigheten förväntas användas för vårdändamål och en del för bostäder och liknande efter försäljning. För att säkerställa att det kommer att bedrivas vård där även i framtiden har Region Stockholm ansökt om en ny detaljplan som reglerar just detta, en detaljplan som den nya ägaren av fastigheten kan ansöka om att få ändrad i framtiden. Ett alternativ till att sälja, som hade minskat regionens beroende av att staden inte i framtiden ändrar i detaljplanerna och därmed säkrat regionens kontroll av att det i framtiden bedrivs vård i dessa fastigheter, hade varit att upplåta dem med tomträtt med inskrivet krav på att det ska bedrivas vård i fastigheterna.

Om cirka ett år kommer S:t Eriks ögonsjukhus att flytta från dagens lokaler på Fleminggatan på Kungsholmen till nya lokaler i anslutning till Nya Karolinska Solna. När ögonsjukhuset flyttat ut är det tänkt att tomten ska exploateras och säljas för bostadsändamål enligt tidigare beslut i fullmäktige. När det är dags att sälja den tomten, men även den del av tomten vid Sabbatsbergs sjukhus som är tänkt att upplåtas

[24] Godkännande av markanvisningsavtal inför försäljning av del av fastigheten Solna Haga 4:17, samt del av fastighet Solna Haga 3:6, LS 2018 - 0078
[25] En fastighet i Spånga och en i Örnsberg

för bostadsbyggande behöver regionen, enligt uppgift, ha en politiskt beslutad markanvisningspolicy på plats.

5.4 Privata utförares intresse för att utveckla vårdfastigheter

Av de styrande principerna i budget 2017 framkommer att landstinget behöver utnyttja det intresse som finns hos privata fastighetsägare och privata vårdgivare att utveckla egna fastigheter för vård. Detta för att minska de egna investeringsutgifterna. Ett område som särskilt pekats ut inom de styrande principerna som möjligt för privata fastighetsaktörer och vårdgivare att utveckla egna fastigheter inom är geriatriken. En tanke i samband med planerna på att införa vårdval för geriatriken, enligt de styrande principerna, har varit just det att de privata aktörerna ska verka i sina egna lokaler, precis som i övriga vårdval. När det kommer till övriga vårdval så bedrivs dessa i praktiken endast som dagvård med mindre krav på lokalernas omfattning medan geriatrik som regel är slutenvård, dvs. för flerdygns inneliggande vård, med helt andra lokalkrav som följd.

Av granskningen framkommer att HSF menar att det råder oklarheter kring marknadens intresse för att lägga anbud i vårdvalsupphandlingar av geriatrik enligt LOV då detta medför krav på att tillhandahålla egna lokaler. Om inte upphandling av vårdval genom LOV avseende geriatrik fungerar menar HSF att då får de upphandla via LOU och därmed erbjuda presumtiva anbudsgivare möjlighet att bedriva verksamheten i regionens lokaler. Ett annat alternativ enligt intervjuer är att bedriva geriatrik i egen regi om LOV och LOU upphandlingar inte ger önskvärda resultat.

5.5 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att FSN, för att stärka affärsmässigheten i fastighetsaffärer, bör genomföra konsekvensanalyser av vad en försäljning medför för regionen, både ur ett ekonomiskt- och ett verksamhetsmässigt perspektiv. Detta då de beslutade klassificeringarna och besluten om att inleda försäljningar togs på underlag som inte innehöll ekonomiska- och verksamhetsmässiga konsekvensanalyser. Detta gäller för alla de fastigheter som i dagsläget klassificerats som marknadsfastigheter och/eller de fastigheter där det tagits beslut om att inleda försäljning.

Om regionen vill säkra upp att vårdproduktion fortsatt bedrivs i fastigheter vid kommande försäljningar bör regionstyrelsen och FSN överväga möjligheten att upplåta dessa med tomträtt istället för att förlita sig på att berörda kommuners detaljplaner inte ändras i framtiden. Vidare behöver FSN säkerställa att markanvisningar sker på affärsmässig grund och att ett styrdokument motsvarande framtagen markanvisningspolicy beslutas. Revisionen menar även att FSN tillsammans med HSN behöver genomföra grundläggande marknadsanalyser kring under vilka förutsättningar som privata vårdgivare och fastighetsägare är villiga att tillhandahålla vårdlokaler, till exempel avseende geriatrik.

6 Vårdgivarnas lokal- och fastighetsbehov

6.1 Vårdgivarnas inflytande på investeringsprocessen

Fram till utgången av 2018 hade HSN enligt det dåvarande reglementet 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. Från och med 2019 finns dock inte, vare sig i regionens nya reglemente eller i budget 2019, några skrivningar som reglerar nämndens ansvar inom fastighetsområdet. HSN/HSF är dock fortsatt delaktiga i investeringsprocessen. HSF och nämnden har tolkat att nämnden indirekt fortfarande har ett ansvar inom området då nämnden utifrån sitt systemansvar i reglementet ansvarar för att hälso- och sjukvården utformas och anpassas till befolkningens behov.

Vårdgivarna har enligt genomförda intervjuer fått en tydligare roll i den, från och med 2019, nya investeringsberedningsprocessen som Locum leder inom vårdområdet på uppdrag från FSN. Vårdgivarna medverkar i *beredningsgrupper för respektive sjukhus*. För byggprojekten på sjukhusen ingår funktionsområdeschef, patientområdeschef, verksamhetsföreträdare inom respektive sjukhusområde samt SLSO. Beredningsgrupperna levererar behov och konsekvensbeskrivningar till en arbetsgrupp utifrån riktlinjer och ramar från Locum. *Arbetsgruppen för vårdens investeringar*, som består av ledande tjänstemän inom området vid Locum och HSF, upprättar ett förslag på en prioriterad investeringsplan till en *prioriteringsgrupp för investeringar*. I prioriteringsgruppen ingår förvaltningscheferna för FSN:s fastighetsverksamhet och serviceförvaltning, ekonomidirektörer vid HSF och Locum, samt fastighetsdirektören vid Locum. Prioriteringsgruppen lämnar i sin tur ett slutförslag till vårdens investeringsplan för beslut i Locums styrelse och i FSN.

Enligt intervjuade vårdgivare har den nya investeringsberedningsprocessen som är beslutad av regionledningskontoret ett antal problem. Vårdgivare lyfter att processens tidplan i samband med budgetberedningen är snäv och att vårdgivarna inte är delaktiga i det slutliga framtagandet av beslutsunderlagen. Vårdgivare menar att det saknas ett forum för gemensam dialog mellan vårdgivare, Locum och HSF. HSF:s ansvar i processen är, enligt egen utsago, att leverera information om regionens framtida vårdbehov, förslag till nyinvesteringar samt förslag till ersättningsinvesteringar i fastigheter med privata vårdutförare till beredningsgruppen.

Av budget 2019 framgår att det yttersta ansvaret och beslutet över en investering åvilar den nämnd/bolag som kommer att ha driftkostnadsansvaret när investeringen står klar. För en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling i regionen måste det, enligt budgeten, vara tydligt för nämnder och bolag vilka driftkostnadskonsekvenser olika alternativ har inför ett investeringsbeslut. Detta är ett förtydligande jämfört med hur det har beskrivits i tidigare budgetdokument. Vårdgivarna menar att en komplicerande faktor när den egna styrelsen/nämnden ska besluta om investeringsärenden är att hyran som anges från Locum nästan alltid är preliminär, vilket innebär en risk att vårdgivaren får en högre hyra om bygget fördyras. På den kommersiella fastighetsmarknaden är det inte ovanligt att byggherren och hyresgästen kommer överens om

en framtida hyra när byggprojektet inleds. För att hantera byggherrens risk för fördyringar under projekttiden innehåller den överenskomna hyran istället ett riskpåslag.

Flera vårdgivare menar också att det finns en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan fastighetsägaren (Locum) och hyresgästerna (vårdgivarna) avseende lokalernas utformning. Detta uppges i flera fall lett till att förändringar behövt genomföras sent i projekten vilket skapat fördyringar och därigenom högre hyreskostnader. Revisionen genomförde en granskning 2017[26] där det framkom att det övergripande ansvaret för att verksamhetens behov tas tillvara låg på styrgrupperna för investeringar vid de olika sjukhusen, där även verksamheterna fans representerade. Enligt uppgift finns dessa styrgrupper fortfarande kvar och i dagsläget är det representanter från de olika vårdgivarnas ledningsgrupper som innehar ordförandeskapet i respektive styrgrupp. Av granskningen framkom vidare att verksamhetens lokalbehov identifierades och hanterades genom ett flertal inventeringsomgångar under byggprocessens olika faser med inventering ”rum för rum” för varje verksamhet. I de fall verksamheterna initierade en ändring fastställdes det, om den som hade initierat ändringen även är den organisation som ska bära kostnaden. Utifrån 2017 års iakttagelser bedömde revisionen att det fanns etablerade processer för att fånga upp och ta hänsyn till verksamhetens behov under och efter ombyggnationerna.

6.2 Vårdgivarnas delaktighet i fastighetsplaneringen

Ett flertal vårdgivare anser att den övergripande vårdplaneringen till stor del är beroende av fastighetsplaneringen snarare än tvärtom. Flera olika skäl uppges finnas till detta. Exempelvis att vårdgivarna inte är tillräckligt bra kravställare till följd av brist på personal med kunskap inom både bygg-/fastighets- och vårdområdet, men även pressade tidsplaner gör att det är svårt för vårdgivarna att delta i processen. I de fall de faktiskt har medverkat i processen upplever vårdgivare att deras perspektiv inte alltid beaktats i tillräcklig utsträckning på grund av snäva budgetramar för de enskilda investeringsprojekten.

Att HSN, genom det nya reglementet, inte tydligt involveras i fastighetsinvesteringarna lyfts också som en faktor i att vårdplaneringen till viss del styrs av fastighetsplaneringen. De intervjuade pekar på att akutsjukhusen kan få nya uppdrag från HSN utan att HSN kan säkerställa att de investeringsmedel som krävs för att fullgöra uppdraget följer med. Som exempel har ett njurcentrum och en helikopterplatta vid Danderyds sjukhus nämnts av flera intervjuade.

Flera vårdgivare lyfter att det finns en risk för suboptimering i regionen då alla sjukhus för fram sina egna behov vilket gör att regionen riskerar att tappa det övergripande systemperspektivet. Exempelvis lyfts problemet med att det inte längre finns någon samordning mellan programcheferna på akutsjukhusen då det övergripande programkontoret som initierades utifrån att framtidsplanen lagts ner och inte ersatts med någon annan samordnande funktion. Intervjuade pekar på att investeringsstyrningen kopplat till vårdplaneringen blivit mer fragmentiserad och att enskilda projekt drivs mer var för sig jämfört med tidigare. Här menar dock Locum att merparten

[26] Byggprojekt i vårdens fastigheter, revisionsrapport 7/2017, RK 2017 - 0047

av de stora strategiska investeringarna är färdiga, eller håller på att slutföras. Framöver kommer det, enligt Locum, att genomföras mindre projekt som inte kräver samma övergripande samordning.

En annan fråga som vårdgivarna berör är evakueringar av patienter i samband med byggnationer. Många fastigheter har ett stort underhållsbehov. Samtidigt finns ett stort vårdbehov som ställer krav på att det finns lämpliga ersättningslokaler under ombyggnadstiden. Vid en evakuering minskar vårdproduktionen samtidigt som kostnaderna ökar. Speciellt stora svårigheter finns vid evakuering av lokaler där det exempelvis bedrivs psykiatrisk vård. I samband med en granskning av byggprojekt i vårdens fastigheter[27] från 2017 kunde revisionen dock konstatera att för att hantera byggnadsprojektetens påverkan på sjukhusets pågående verksamhet under byggtiden fanns det resurser vid Locum som arbetade med att upprätta flyttkedjor för alla större byggprojekt. Locum administrerar även regelbundna flyttkedjemöten där verksamhetens behov ska tas om hand. Dessa frågor hanteras, enligt uppgift, fortfarande vid Locum. Enligt egen utsago är HSF:s uppdrag att säkerställa att regionen kan bedriva likvärdig vård i ersättningslokaler. Enligt HSF är det dock inte fastställt vem i regionen som ansvarar för själva evakueringarna.

Ett angränsande problem för vårdgivarna är att regionen säljer fastigheter i befintligt skick. Endast brister kopplade till lagkrav, myndighetskrav och arbetsmiljö åtgärdas i marknadsfastigheterna enligt uppgift. I övrigt åtgärdas inte marknadsfastigheterna. Flera av de intervjuade vårdgivarna anser att detta är ett problem då det kan ta flera år mellan beslut om försäljning och att försäljningen faktiskt genomförs och att vårdgivarna under den tiden kan vara tvungna att verka i icke ändamålsenliga lokaler. Ett exempel är AISAB:s ambulansverksamhet i Sabbatsbergs sjukhus. Bolaget har garage och övrig verksamhet i sjukhusbyggnaderna för att täcka upp för behovet av tillgång till ambulanser i de centrala delarna av Stockholm. För att kunna bedriva verksamheten på ett effektivt sätt med nya, något större bilar skulle man behöva bygga om lokalerna, men en sådan lokalanpassning genomförs som regel inte marknadsfastigheter, vilket Sabbatsberg är klassat som. Det finns dock uppgifter om att frågan kan komma att utredas vidare ifall AISAB ska vara kvar i lokalerna i Sabbatsberg, eller om verksamheten ska flyttas till lokaler som är anpassade till bolagets nya ambulanser.

6.3 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att det saknas förutsättningar för nämnder och bolag att ta driftkostnadsansvaret när investeringen är klar eftersom investeringsutgifternas slutliga storlek i regel är osäkra vid tillfället för godkännande. Revisionen bedömer också att det regionala perspektivet på fastighetsinvesteringar i vården som helhet behöver stärkas så att investeringar görs utifrån ett systemperspektiv och inte utifrån behovet på varje enskilt sjukhus.

Revisionen bedömer att det, mot bakgrund av att det kan gå lång tid innan fastighetobjekt som klassats som marknadsfastigheter säljs, finns en risk för att dessa lokaler

[27] Byggprojekt i vårdens fastigheter, revisionsrapport 7/2017, RK 2017 - 0047

under tiden inte tillgodoser vårdgivarnas lokalbehov utifrån deras vårduppdrag. FSN bör överväga möjligheten att renovera/anpassa marknadsfastigheter utifrån vårdgivarnas behov i de fall som dessa kommer att vara verksamma i lokalerna under en längre tid innan den faktiska försäljningsprocessen inleds. Revisionen anser regionstyrelsen behöver tydliggöra vilken funktion inom regionen som har det yttersta ansvaret för evakueringar i samband med byggnationer i vårdens fastigheter.

Vad gör regionrevisorerna?

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

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

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

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

Region Stockholm

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