Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2022-05-25

RS 2022-0244

Regionstyrelsen

Yttrande över regionrevisorernas projektrapport 9/2021 – Investeringsprocessen i praktiken

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Regionrevisorerna har överlämnat ärendet Projektrapport 9/2021 Investeringsprocessen i praktiken, till regionstyrelsen för yttrande.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande över regionrevisorernas Projektrapport 9/2021 Investeringsprocessen i praktiken.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Regionstyrelsen har ombetts yttra sig över regionrevisorernas Projektrapport 9/2021, Investeringsprocessen i praktiken.

Regionstyrelsen arbetar, liksom Region Stockholm i stort, kontinuerligt med att se över och förbättra administrativa rutiner, inte minst inom ekonomiområdet. Mot denna bakgrund är det glädjande att notera att Regionrevisorernas samlade bedömning är att den genomförda översynen av styrande dokument och arbetet i övrigt kopplat till Region Stockholms investeringsverksamhet bedöms ge bättre förutsättningar för styrning och framtida kostnadskontroll jämfört med tidigare.

Utöver den övergripande bedömningen återstår en del synpunkter kring skrivningar i styrdokument. Regionledningskontoret har i sitt tjänsteutlåtande redovisat sin syn på funktionen av de respektive styrdokumenten och möjligheterna till vidare justeringar samt noterar att regionledningskontoret fortsätter sitt arbete med att stärka investeringsstyrningen.

Regionrådsberedningen ser positivt på det fortsatta arbetet med stärkt investeringsstyrning och instämmer i de svar som regionledningskontoret presenterar i tjänsteutlåtandet.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande

2. Regionrevisorernas Projektrapport 9/2021 Investeringsprocessen i praktiken (RK 2021–0086)

Irene Svenonius

Regionledningskontoret
Marie-Therése Wallin

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-05-03

RS 2022-0244

Regionstyrelsen

Yttrande över regionrevisorernas projektrapport 9/2021 – Investeringsprocessen i praktiken

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande över regionrevisorernas Projektrapport 9/2021 Investeringsprocessen i praktiken.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Regionrevisorerna har överlämnat ärendet Projektrapport 9/2021 Investeringsprocessen i praktiken, till regionstyrelsen för yttrande.

Regionrevisorernas samlade bedömning är att den genomförda översynen av styrande dokument och arbetet i övrigt kopplat till Region Stockholms investeringsverksamhet bedöms ge bättre förutsättningar för styrning och framtida kostnadskontroll jämfört med tidigare. Revisionen anser att vissa styrdokument behöver förtydligas och ensas sinsemellan, det gäller framför allt skrivningar kopplade till avvikelsehantering och krav på beslutsunderlag.

Regionledningskontorets bedömning är att styrdokumenten som regionrevisorerna vill ensa beskriver olika processer, där beslutsprocessen för konstaterade avvikelser i fattade genomförandebeslut beskrivs i riktlinjer investeringar medan planerings- och uppföljningsprocessen beskrivs i riktlinjer ekonomistyrning. Detta innebär att styrdokumenten inte kan ensas fullt ut. I det pågående förbättringsarbetet i vilket revisorernas utredningar är ett underlag, noterar vi att de förändringar som pågått under en tid inneburit att revisorernas rekommendationer inte avser delar i processen som har central påverkan på utfall eller resultat.

Bakgrund

Regionrevisorerna har överlämnat ärendet projektrapport 9/2021 Investeringsprocessen i praktiken, till regionstyrelsen för yttrande. Efter att under hösten 2021 granskat dels regionstyrelsens övergripande styrning, samordning och kontroll av regionens investeringar, dels de investerande

verksamheternas tillämpning av regionens styrdokument inom investeringsområdet. Syftet med granskningen har varit att bedöma om Region Stockholms styrande dokument inom investeringsområdet tillämpas på ett enhetligt sätt, för att en god ekonomisk hushållning ska säkerställas på lång sikt.

Revisionen bedömer att de nya och reviderade styrande dokumenten inom investeringsområdet i stora delar ger förutsättningar för en kostnads-effektiv investeringsstyrning, exempelvis genom processen för åtgärdsval.

Revisionen anser att det fortsatt finns behov av att förtydliga och ensa skrivningar mellan de olika styrdokumenten. Det gäller till exempel hanteringen av avvikelser mot budgeterade investeringar.

Revisonen anser vidare att det finns ett behov av tydligare tillämpnings-anvisningar inom områden med en minsta gemensam nämnare.

Regionledningskontorets förslag och motivering
Regionledningskontoret kommenterar nedan den rekommendationen som regionrevisorerna lämnar i rapport 9/2021 Investeringsprocessen i praktiken.

Rekommendation:

- Regionstyrelsen bör säkerställa att skrivningarna i riktlinjen för investeringar och riktlinjerna för ekonomistyrning överensstämmer när det gäller om och i sådana fall när nämnder och bolagsstyrelser ska lyfta beslutade avvikelser mot fattade genomförandebeslut till regionstyrelsen för godkännande.

Regionledningskontorets bedömning är att ovan nämnda styrdokument beskriver olika processer, där beslutsprocessen för konstaterade avvikelser i fattade genomförandebeslut beskrivs i riktlinje investeringar medan planerings- och uppföljningsprocessen beskrivs i riktlinjer för ekonomistyrning. Detta innebär att styrdokumenten inte kan ensas fullt ut.

Styrdokumenten Riktlinjer investeringar (RS 2021-0286) och Riktlinjer ekonomistyrning (RS 2021-0287) syftar till att beskriva olika processer när det kommer till att hantera avvikelser i beslutade investeringar. Riktlinje investeringar beskriver processen för att hantera avvikelser inklusive åtgärder avseende tid, budget, omfattning eller effektmål i enskilda beslutade investeringar. Väsentlig avvikelse med systempåverkan och eller avvikelse från beslutad budget med 15 procent, som högst med 300

miljoner kronor, kräver ett förnyat genomförandebeslut. Avvikelserna ska lyftas i enlighet med respektive nämnds och bolags beslutsordning samt i uppföljningsprocessen. Av riktlinjen framgår också stegen på beslut och finansiering av avvikelser; med omprioritering inom nämndens eller bolagets totala investerings-utrymme först, därefter om omprioritering inte är möjligt, begära ett förnyat beslut om finansiering av regionfullmäktige inom budgetprocessen. Riktlinjer för ekonomistyrning beskriver däremot planerings- och uppföljningsprocessen där avvikelser ska hanteras i prognosarbete löpande under året för att sedan hanteras i nästkommande års budgetprocess. Detta innebär att skrivningarna i dessa styrdokument inte kan ensas fullt ut.

I samband med implementeringen av de nya riktlinjerna för ekonomistyrning sker ett arbete med att integrera de investeringsprognoser som tas fram under året, i budgetprocessen. Detta bland annat för att proaktivt omhänderta avvikelser som kan uppkomma i fattade genomförandebeslut och hantera eventuella avvikelser i Region Stockholms investeringsplan, som fattas beslut om i koncernens budgetprocess.

Regionledningskontoret ser regionrevisorernas granskning som en del i regionledningskontorets utvecklingsarbete och fortsätter arbetet med att stärka investeringsstyrningen. I detta arbete kommer en översyn att göras avseende vilka koncernövergripande tillämpningsanvisningar, med minsta gemensam nämnare, som behöver tas fram inom investeringsområdet. Arbetet kommer ske i dialog med berörda nämnder och bolag och det kan i detta arbete komma att övervägas om ovan nämnda styrande dokument behöver ses över.

Ekonomiska konsekvenser
Arbetet med att bedriva utvecklingsaktiviteterna i enlighet med vad som beskrivs i detta tjänstutlåtande är en kontinuerligt pågående arbetsinsats som genomförs av tjänstemän från berörda nämnder och bolag. Kostnaden hanteras inom respektive nämnds och bolags budget.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Katarina Holmgren
Ekonomidirektör

Beslutsunderlag

1. Regionrevisorernas Projektrapport 9/2021 Investeringsprocessen i praktiken (RK 2021–0086)

Beslutsexpediering

1. Regionrevisorerna

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-05-03

Regionrevisorerna

2022-02-24

Regionstyrelsen

Diarienummer
RK 2021–0086

Projektrapport 9/2021
Investeringsprocessen i praktiken

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade vid sitt möte 2022-02-24 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2022-06-20.

Revisorernas samlade bedömning är att den genomförda översynen av styrande dokument och arbetet i övrigt kopplat till regionens investeringsverksamhet bedöms ge bättre förutsättningar för styrning och framtida kostnadskontroll jämfört med tidigare. Vissa styrdokument behöver dock förtydligas och ensas sinsemellan.

Revisorerna vill att regionstyrelsen i sitt yttrande särskilt svarar på hur styrelsen avser säkerställa att skrivningarna i riktlinjen för investeringar och riktlinjerna för ekonomistyrning överensstämmer när det gäller om och i sådana fall när nämnder och bolagsstyrelser ska lyfta beslutade avvikelser mot fattade genomförandebeslut till regionstyrelsen för godkännande.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Kenneth Strömberg
Ordförande
Digital signering

Snezana Krunic
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

Regionrevisorerna

2022-02-24

Diarienummer
RK 2021–0086

Fastighets- och servicenämnden

Projektrapport 9/2021
Investeringsprocessen i praktiken

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2022-02-24 att överlämna rapporten till fastighets- och servicenämnden för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2022-06-20.

Revisorernas samlade bedömning är att den genomförda översynen av regionövergripande styrande dokument inom investeringsområdet bedöms ge bättre förutsättningar för styrning och framtida kostnadskontroll jämfört med tidigare. Vissa styrdokument behöver dock regionstyrelsen förtydliga och ensa sinsemellan. Det gäller framförallt skrivningar kopplade till avvikelsehantering och krav på beslutsunderlag.

De fyra investeringar som granskats har i stort genomförts i enlighet med regionövergripande styrdokument. Locum som genomfört tre av de granskade investeringarna har även tagit fram egna styrdokument med en tydlig koppling till de centrala dito.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Anders Lönn
Ordförande
Digital signering

Snezana Krunic
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

Regionrevisorerna

2022-02-24

Diarienummer
RK 2021–0086

Trafiknämnden

Projektrapport 9/2021
Investeringsprocessen i praktiken

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2022-02-24 att överlämna rapporten till trafiknämnden för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2022-06-20.

Revisorernas samlade bedömning är att den genomförda översynen av regionövergripande styrande dokument inom investeringsområdet bedöms ge bättre förutsättningar för styrning och framtida kostnadskontroll jämfört med tidigare. Vissa styrdokument behöver dock regionstyrelsen förtydliga och ensa sinsemellan. Det gäller framförallt skrivningar kopplade till avvikelsehantering och krav på beslutsunderlag.

De fyra investeringar som granskats har i stort genomförts i enlighet med regionövergripande styrdokument. Trafikförvaltningen som genomfört en av de granskade investeringarna har även tagit fram egna styrdokument med en tydlig koppling till de centrala dito.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Anders Lönn
Ordförande
Digital signering

Snezana Krunic
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

Regionrevisorerna

2022-02-24

Diarienummer
RK 2021–0086

Locum AB

Projektrapport 9/2021
Investeringsprocessen i praktiken

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2022-02-24 att överlämna rapporten till styrelsen för Locum AB för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2022-06-20.

Revisorernas samlade bedömning är att den genomförda översynen av regionövergripande styrande dokument inom investeringsområdet bedöms ge bättre förutsättningar för styrning och framtida kostnadskontroll jämfört med tidigare. Vissa styrdokument behöver dock regionstyrelsen förtydliga och ensa sinsemellan. Det gäller framförallt skrivningar kopplade till avvikelsehantering och krav på beslutsunderlag.

De fyra investeringar som granskats har i stort genomförts i enlighet med regionövergripande styrdokument. Locum som genomfört tre av de granskade investeringarna har även tagit fram egna styrdokument med en tydlig koppling till de centrala dito.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Anders Lönn
Ordförande
Digital signering

Snezana Krunic
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

REGIONREVISORERNA

RAPPORT NR 9/2021

Investeringsprocessen i praktiken

Region Stockholm

Kort om rapporten

Översynen av styrande dokument och arbetet i övrigt kopplat till regionens investeringsverksamhet bedöms ge bättre förutsättningar för styrning och framtida kostnadskontroll jämfört med tidigare. Vissa styrdokument behöver dock förtydligas och ensas sinsemellan. Det gäller framförallt skrivningar kopplade till avvikelsehantering och krav på beslutsunderlag. De fyra investeringar som granskats har i stort genomförts i enlighet med regionövergripande styrdokument. Locum och trafikförvaltningen som genomfört investeringarna har även tagit fram egna styrdokument med en tydlig koppling till de centrala dito.

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

2 Utgångspunkter för granskningen 3
2.1 Motiv till granskning 3
2.2 Revisionsfråga och delfrågor 4
2.3 Avgränsning 4
2.4 Bedömningsgrunder 5
2.5 Metod 6

3 Regionstyrelsens styrning av investeringsprocessen 6
3.1 Övergripande styrande dokument 6
3.2 Uppdrag att se över regionens investeringar 8
3.3 Revisionens bedömning 9

4 Kostnadseffektivitet i investeringsprojekt 10
4.1 Styrningen mot kostnadseffektivitet 10
4.2 Kontrollen av avvikelser mot genomförandebeslut 10
4.3 Revisionens bedömning 12

5 Trafik- och vårdinvesteringar i praktiken 12
5.1 Lokala styrdokument 12
5.2 Tillämpningen av styrdokument i trafik- och vårdinvesteringar 13
5.3 Revisionens bedömning 15

1 Slutsatser och rekommendationer

Under hösten 2019 granskade revisionen om regionens nya styrdokument inom investeringsområdet skapade bättre förutsättningar för en aktiv samordning, styrning och uppföljning jämfört med tidigare. Av granskningen framgick att de nya styrdokumenten skapat bättre förutsättningar samtidigt som revisionen såg ett behov av att åtgärda nödvändiga kompletteringar och förtydliganden i form av tillämpningsanvisningar till de styrande dokumenten. Revisionen har under hösten 2021 granskat dels regionstyrelsens övergripande styrning, samordning och kontroll av regionens investeringar, dels de investerande verksamheternas tillämpning av regionens styrdokument inom investeringsområdet. Detta i syfte att bedöma om styrande dokument inom området tillämpas på ett enhetligt sätt, så att en god ekonomisk hushållning kan säkerställas på lång sikt.

Revision ser positivt på de olika åtgärder som regionstyrelsen har initierat för att säkerställa investeringsstyrningen genom en översyn av styrande dokument. Det gäller även att controllers ska genomföra en fördjupade uppföljning av investeringsärenden och att månadsuppföljningen av investeringar förstärks samt arbetet med förtydligande anvisningar gällande Second Opinions. Revisionen bedömer att de nya och reviderade styrande dokumenten inom området i stora delar ger förutsättningar för en kostnadseffektiv investeringsstyrning, exempelvis genom processen för åtgärdsval.

Revisionen bedömer dock att det fortsatt finns behov av att förtydliga och ensa skrivningar mellan de olika styrdokumenten. Det gäller till exempel hanteringen av avvikelser mot budgeterade investeringar. Enligt *riktlinjen för investeringar* kan nämnder och bolagsstyrelser själv besluta om avvikelser upp till 15 procent, dock som högst med 300 mnkr. I *riktlinjen för ekonomistyrning* står att avvikelser ska lyftas till regionstyrelsen/regionfullmäktige för godkännande. Det framgår inte om det endast gäller avvikelser för driftkostnader eller om även avvikelser mot investeringsutgifter omfattas.

Prognoser för avvikelser kopplade till investeringsobjekt som löper under flera år ska enligt *riktlinjerna för ekonomistyrning* endast göras i jämförelse med det aktuella budgetåret i delårsrapporter och årsbokslut. Prognoser för avvikelser mot den totala investeringsutgiften ska enligt riktlinjerna göras i samband koncernens budgetprocess. Samtidigt kan revisionen konstatera att regionstyrelsen i praktiken följer upp prognostiserade avvikelser av investeringarnas totala utgifter mot beslutade utgiftsbudgetar i samband med delårsrapporter och årsbokslut, vilket revisionen tidigare rekommenderat. Regionstyrelsen bör revidera *riktlinjerna för ekonomistyrning* i enlighet med hur uppföljningen går till i praktiken.

Regionstyrelsen behöver tydliggöra om och i så fall i vilken utsträckning regionövergripande tillämpningsanvisningar ska tas fram inom investeringsområdet eller inte. I den reviderade riktlinjen framgår det tydligt att tillämpningsanvisningar ska tas fram av regionledningskontoret för en effektiv tillämpning av riktlinjen. Samtidigt har verksamheterna uppmanats att ta fram egna, verksamhetsnära tillämpningsanvisningar med koppling till regionens gemensamma riktlinjer. Revisionen menar att det finns ett behov av tydligare anvisningar inom områden med en minsta gemensam

nämnare som exempelvis för IT-relaterade investeringar. Detta för att säkerställa tillräckliga beslutsunderlag och en enhetlig hanteringsordning.

Revisionen bedömer att både Locum och trafikförvaltningen har egna styrdokument gällande investeringar som har en tydlig koppling till regionens övergripande styrdokument inom området. Revisionen anser att beslutsunderlagen i de fyra granskade investeringsärendena ger en förhållandevis klar bild av vad som behöver göras och varför en investering av det berörda slaget är motiverad. Revisionen saknar förtydligande anvisningar eller definitioner som specificerar innehåll och omfattning på de underlag som enligt investeringsriktlinjen ska finnas i ett genomförandebeslut. Utan sådana förtydliganden blir det svårt att säkerställa att genomförandebeslut innehåller tillräckliga underlag, oavsett om dessa ska beslutas av fullmäktige eller av berörda nämnder och/eller bolagsstyrelser.

Jämfört med tidigare styrdokument inom området bedömer revisionen sammanfattningsvis att det finns bättre förutsättningar för regionstyrelsen att säkerställa en tillräcklig styrning, samordning och kostnadskontroll för en god ekonomisk hushållning av regionens investeringar på sikt. Samtidigt bedömer revisionen att fler av de nu styrande dokumenten inom området behöver förtydligas och även ensas sinsemellan.

Rekommendationer:
Regionstyrelsen bör:

- säkerställa att skrivningarna i riktlinjen för investeringar och riktlinjerna för ekonomistyrning överensstämmer när det gäller om och i sådana fall när nämnder och bolagsstyrelser ska lyfta beslutade avvikelser mot fattade genomförandebeslut till regionstyrelsen för godkännande.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskning

Revisionen har i flera granskningar de senaste åren[1] bedömt att regionstyrelsen, behöver stärka styrningen av regionens investeringar för att säkerställa en god ekonomisk hushållning på sikt. Investeringsvolymerna har successivt ökat även om de faktiskt genomförda investeringarna inte ökat i samma takt som de beslutade. I budget för 2018 angavs det möjliga investeringsutrymmet under den kommande tioårsperioden till 116,9 mdkr. I budget 2020[2] hade investeringsutgifterna för de kommande tio åren ökat till 123 mdkr.

Regionstyrelsen fick i budget 2020 i uppdrag från fullmäktige att minska utgifterna för investeringar genom att i samråd med berörda nämnder och bolag genomföra en översyn som skulle inkludera såväl planerade som redan beslutade investeringsobjekt. Utifrån översynen skulle regionstyrelsen återkomma med förslag till fullmäktige om investeringar som bör avbrytas, ges ny inriktning eller omfattning. Av regionens budget för 2021 framgår att de samlade investeringsutgifterna de kommande 10 åren skulle minska jämfört med budget 2020. I budget 2022 har dock investeringsutrymmet ökat igen.

Under hösten 2019 granskade revisionen om regionens nya styrdokument inom investeringsområdet skapade bättre förutsättningar för en aktiv samordning, styrning och uppföljning jämfört med tidigare[3]. Av granskningen framgick att det fanns flera områden att utveckla och förtydliga i de styrande dokumenten. Detta gällde bland annat modellen för prioriteringar mellan olika investeringar, som enligt revisionens bedömning riskerade att försvåra styrning och kontroll såväl av enskilda investeringsobjekt som den samlade regionövergripande styrningen och samordningen. Revisionen rekommenderade regionstyrelsen i granskningen 2019 att förtydliga hur avvikelser skulle hanteras och finansieras i praktiken.

Av regionens styrande principer för investeringar[4], som gällt fram till november 2021, framkommer bland annat att samtliga totalkostnadskonsekvenser ska ha analyserats och beaktats när det fattas beslut om att genomföra en investering. Vidare framkommer att investerande nämnder och bolag ska ha ett stort fokus på att uppnå kostnadseffektivitet och god ekonomisk hushållning i samtliga investeringsprojekt. I tidigare granskningar har revisionen konstaterat att så inte alltid varit fallet. Revisionen ser därför en fortsatt risk för en svag kostnads- och utgiftskontroll i pågående och framtida investeringsprojekt.

Mot bakgrund av den pågående pandemin ser revisionen också en risk för att arbetet med att åtgärda nödvändiga kompletteringar och förtydliganden i form av

[1] Se till exempel ” Investeringar – styrning och samordning inom SLL”, revisionsrapport 7/2015, eller ” Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning”, revisionsrapport 9/2016
[2] RS 2019 - 0829
[3] Revisionsrapport 14/2019 Investeringsprocessen - Förutsättningar för styrning och samordning, RK 2020 - 0025
[4] RS 2019 - 1161

tillämpningsanvisningar till de styrande dokumenten inte kunnat prioriteras. I förlängningen kan detta innebära risk för att berörda verksamheter tillämpar regelverket på olika sätt och att regionstyrelsens övergripande styrning inom området därmed försvagas.

Mot den bakgrunden har revisionen granskat, dels regionstyrelsens övergripande styrning, samordning och kontroll av regionens investeringar, dels de investerande verksamheternas tillämpning av regionens styrdokument inom investeringsområdet. Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionens styrande dokument inom investeringsområdet tillämpas på ett enhetligt sätt, så att en god ekonomisk hushållning kan säkerställas på lång sikt.

2.2 Revisionsfråga och delfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är:

Säkerställer tillämpningen av regionens investeringsprocess en tillräcklig styrning, samordning och kontroll för en god ekonomisk hushållning på sikt?

Den övergripande revisionsfrågan har brutits ner i följande delfrågor:

1. Hur styr regionstyrelsen investeringsprocessen för att säkerställa tillräckliga beslutsunderlag och en transparent hanteringsordning?
2. Hur säkerställs kostnadseffektivitet i pågående och framtida investeringsprojekt?
3. Hur hanteras investeringsärenden av berörda nämnder och styrelser i avvaktan på tillämpningsanvisningar till riktlinjerna?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser regionstyrelsens övergripande styrning, samordning och kontroll av investeringar i regionens fastigheter och trafikanläggningar. Även de nämnder som huvudsakligen genomför regionens investeringar i fastigheter och anläggningar, trafiknämnden (TN), fastighets- och servicenämnden (FSN) samt Locum har ingått i granskningen.

Granskningen har inte omfattat investeringar med ursprungliga genomförandebeslut i enlighet med den tidigare gällande investeringsstrategin som gällt från budget 2014 fram till hösten 2018.

Trafiknämndens investeringar i samband med utbyggnaden av den nya tunnelbanan har inte heller ingått i granskningen då fullmäktige i februari 2014 beslutat att styrande dokument inom investeringsområdet inte gäller den verksamheten[5].

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

[5] Utbyggnad av tunnelbana enligt 2013 års Stockholmsförhandling, LS 1401 - 0037

2.4 Bedömningsgrunder

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

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

B. Enligt kommunallagen (2017:725, 6 kap/ 1 §) ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunen eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder och kommun-/landstingsägda aktiebolag.

C. Enligt kommunallagen (2017:725, 6 kap/ 13.1 §) ska styrelsen särskilt bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige

D. Enligt kommunallagen (2017:725, 6 kap/ 4 §) ska nämnderna bereda fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs.

   - Av reglementet för regionstyrelsen från november 2020, (RS 2019 – 1079) framgår av § 3.7.b att styrelsen ska leda och samordna Region Stockholms ekonomi-, verksamhets- och investeringsstyrning

   - Av reglementet för trafiknämnden från november 2020, (RS 2019 – 1079) framgår av § 2.4 att nämnden ska fatta inriktnings-, planerings- och genomförandebeslut för nämndens investeringar under 300 miljoner kronor

   - Av reglementet för fastighets- och servicenämnden från november 2020, (RS 2019 – 1079) framgår av § 2.5 att nämnden ska fatta inriktnings-, planerings- och genomförandebeslut för nämndens investeringar under 300 miljoner kronor vilket omfattar fastighets- och hyresgästinitierade investeringar samt övriga investeringar

E. Regionens styrande principer för investeringar, RS 2019 - 1161, ska följas av samtliga nämnder och bolag. Där framkommer bland annat;

   - När beslut fattas om att genomföra en investering ska samtliga totalkostnadskonsekvenser ha analyserats och beaktats.

   - Investerande nämnder och bolag ska ha ett stort fokus på att uppnå kostnadseffektivitet och god ekonomisk hushållning i samtliga investeringsprojekt.

F. Regionens riktlinjer för investeringar, RS 2019 - 0867, stipulerar bland annat att det åligger respektive nämnd och bolag att säkerställa att riktlinjerna för investeringar efterlevs och att rapportering och beslutsfattande sker i enlighet med regionfullmäktiges beslut, regionstyrelsens anvisningar och fastställda krav.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts i form av dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med berörda medarbetare vid regionledningskontoret och Locum, som har det operativa ansvaret för fastighets- och servicenämndens investeringar, samt med berörda företrädare vid trafikförvaltningen. Syftet med dessa intervjuer har varit att utröna dels hur verksamheterna hanterar sina investeringsärenden, dels hur regionstyrelsen säkerställer en tillräcklig styrning, samordning och uppsikt av trafik- och vårdinvesteringar.

Granskningen har innefattat en genomgång av ett antal beslutade trafik- och vårdinvesteringsärenden från nämnd och/eller bolagsstyrelse för att bedöma hur investeringsärenden hanteras i avvaktan på kompletterande tillämpningsanvisningar till riktlinjerna.

Vidare har både intervjuerna och dokumentstudierna syftat till att utröna om den praktiska tillämpningen av regionens styrande dokument inom området, medfört att de investerande verksamheterna fokuserat på att uppnå kostnadseffektivitet och god ekonomisk hushållning i sina investeringsprojekt i enlighet med de styrande principerna.

Granskningen har genomförts av Johan Blomberg (projektledare) och Dennis Andersson vid revisionskontoret.

3 Regionstyrelsens styrning av investeringsprocessen

3.1 Övergripande styrande dokument

Under hösten 2021 har flera styrande dokument inom, eller med koppling till regionens investeringsverksamhet förändrats. I samband med beslut om budget 2022 i november 2021 beslutade fullmäktige om en policy för god ekonomisk hushållning. Detta beslut innebär även att de tidigare styrande principerna för regionens investeringar från 2019 upphör. Till policy för god ekonomisk hushållning har riktlinje för ekonomistyrning tagits fram och beslutats av regionstyrelsen. Den tidigare riktlinjen för investeringar från budget 2020 har också till följd av fullmäktiges nya policy reviderats under hösten 2021.

Den reviderade riktlinjen för investeringar är enligt revisionens mening i några avseenden tydligare och mer precis än vad den tidigare riktlinjen var. De tidigare styrande principerna för investeringar och den reviderade *riktlinjen för investeringar* innehåller dock mer detaljerade skrivningar kring berörda nämnders/bolagsstyrelsers ansvar för de investeringsrelaterade kostnaderna jämfört med skrivningarna i den nya policyn för god ekonomisk hushållning och *riktlinjen för ekonomistyrning*. Bland annat står det i de tidigare styrande principerna och i den reviderade *riktlinjen för investeringar* att investerande nämnder och bolag har ett stort ansvar för Region Stockholms långsiktiga ekonomi och behöver prioritera så att endast nödvändiga investeringar genomförs. Där framgår att det måste vara tydligt för nämnder och bolag

vilka driftskostnadskonsekvenser olika alternativ har inför ett investeringsbeslut. Det innebär att investeringarna och deras driftkostnadskonsekvenser måste rymmas inom budgeten för den nämnd eller det bolag som har det yttersta ansvaret. Vidare framgår det att om en nämnd eller ett bolag genomför investeringar för annan nämnd eller bolag ska den som ska bära och finansiera driftkostnaderna (som är en följd av investeringen) godkänna investeringen och acceptera driftkostnaden innan det fattas slutligt beslut om att genomföra investeringen.

I de nya *riktlinjerna för ekonomistyrning* beskrivs ansvarsfrågan kopplat till de framtida driftkostnaderna för en genomförd investering på delvis olika sätt. Där står att ekonomiska beslut som är av principiell karaktär för en nämnd eller ett bolag alltid ska fattas av nämnden respektive bolagets styrelse. Vidare framgår att om ett beslut inom en nämnd eller ett bolag bedöms kunna påverka verksamhet och ekonomi för andra nämnder eller bolag inom koncernen ska ansvarig chef i god tid före beslutet föra dialog med den verksamhet som berörs. Enligt *riktlinjen för investeringar* kanen nämnd/bolag, som framgår av ovan, inte fatta beslut som innebär kostnader för en annan nämnd/bolag utan att inhämta dennes godkännande. Det räcker därför inte med en dialog, som *riktlinjerna för ekonomistyrning* anger, innan man fattar beslut som innebär kostnader för en annan nämnd/bolag.

Redan i samband med revisionens granskning 2019 och under uppföljande intervjuer under 2020 framkom att investeringsprocessen skulle förtydligas, bland annat med hjälp av mer detaljerade tillämpningsanvisningar. Det framgår även i den reviderade riktlinjen för investeringar att för en effektiv tillämpning av riktlinjen ska den kompletteras av tillämpningsanvisningar som tas fram av regionledningskontoret och av investeringsverksamheterna.

I den nu genomförda granskningen framkommer att det inte har tagits fram några detaljerade, regionövergripande tillämpningsanvisningar till investeringsriktlinjerna. Enligt Regionledningskontoret beror detta dels på att den pågående pandemin påverkat regionledningskontorets prioriteringar av arbetsuppgifter, dels att det inte anses vara adekvat att ha heltäckande gemensamma tillämpningsanvisningar för regionens olika verksamheter eftersom regionens investerande verksamheter (trafik- och vårdfastigheter) skiljer sig åt så pass mycket som de gör. I stället menar regionledningskontoret att de olika verksamheterna behöver ta fram egna, verksamhetsnära tillämpningsanvisningar med koppling till regionens gemensamma riktlinjer.

Detta bekräftas i intervjuer med trafikförvaltningen respektive Locum som anser att det behövs anvisningar som speglar den egna verksamheten. De menar att det ändå behövs en minsta gemensam nämnare i förtydligande av riktlinjen. Till exempel efterfrågar trafikförvaltningen gemensamma anvisningar för IT-relaterade investeringar, medan investeringar i till exempel fordon och trafikanläggningar betraktas mer som verksamhetsspecifika. På motsvarande vis ser Locum behov av verksamhetsspecifika anvisningar som inkluderar hälso- och sjukvårdsnämnden som beställare, samt de olika vårdgivarna. Berörda verksamheter har uppmanats av regionledningskontoret att ta fram egna anvisningar inom investeringsområdet.

3.2 Uppdrag att se över regionens investeringar

Revisionen har i tidigare granskningar påtalat vikten av en stärkt investeringsstyrning då flera stora investeringsprojekt överskridit fullmäktiges initialt beslutade investeringsramar[6].Det gäller till exempel Sollentuna sjukhus, behandlingsbyggnaden vid Danderyds sjukhus och vård och behandlingsbyggnaden vid S:t Görans sjukhus, samt Roslagsbanan och Program Slussen.

I budget 2020 fick regionstyrelsen följande två uppdrag som rör investeringsfrågor i regionen:

- I syfte att minska Region Stockholms kostnader för investeringar ges regionstyrelsen i uppdrag att i samråd med berörda nämnder och bolag genomföra en översyn av Region Stockholms investeringar. Översynen ska inkludera såväl planerade som redan beslutade investeringsobjekt. Utifrån översynen ska regionstyrelsen återkomma med förslag till fullmäktige om investeringar som bör avbrytas, ges ny inriktning eller omfattning.
- En särskild översyn av regionens investeringsverksamhet ska också genomföras 2020 för att säkerställa tydliga prioriteringar, långsiktigt lägre utgifter och effektivt genomförda investeringar.

Uppdraget kring översynen av regionens investeringsvolymer, det första uppdraget ovan, återrapporterades till regiondirektören under våren 2020 och rapporterades därefter till regionstyrelsen för vidare beredning inom ramen för budgetprocessen 2021. Uppdraget resulterade i en minskning av den samlade utgiftsnivån i den tioåriga investeringsplanen för Region Stockholm med cirka 11 mdkr mellan budget 2020 och 2021. I budget 2022 kan revisionen dock konstatera att investeringsutgifterna har ökat med cirka 15 mdkr jämfört med budget 2021.

Flera av de investeringar som togs bort i översynen inför budget 2021 har lagts tillbaka i investeringsplanen i budget 2022. Det gäller till exempel framtida trafikstyrningssystem i befintlig tunnelbana, delvis nya tåg/vagnar till Roslagsbanan och en ny färjeterminal vid Skeppsbrokajen. Av intervjuer med trafikförvaltningen framkommer det att trafiknämnden, i enlighet med fullmäktiges uppdrag till regionstyrelsen, deltog i arbetet med att minska sina planerade och pågående investeringar inför arbetet med budget 2021. Då de bakomliggande behoven av de borttagna investeringarna kvarstod, bland annat för att kunna säkerställa framtida trafik utifrån framtida prognostiserade förändringar i regionens demografiska- och befolkningsutveckling, lade nämnden tillbaka flera av investeringarna i 2022 års budgetunderlag, även om omfattningen på investeringarna minskades. De återförda investeringarna accepterades sedan i den politiska processen vid framtagande av regionens budget för 2022. Intervjuade vid trafikförvaltningen konstaterar även att det fortsatt finns behov av att framöver återföra/öka flera andra investeringar som togs bort i budget 2021.

[6] Se till exempel; Byggprojekt i vårdens fastigheter, revisionsrapport 7/2017, RK 2017 – 0047, God ekonomisk hushållning - Styrning och kontroll av ökande investeringsvolymer, rapport 13/2018, RK 2019 – 0013 och Slussen - Styrning och kontroll av regionens investeringar, rapport 4/2020, RK 2020 - 0033

Det andra uppdraget som regionstyrelsen fick ledde till att regionledningskontoret, startade upp en del aktiviteter under slutet av 2020 som fortsatt under 2021 och även kommer att fortsätta under 2022. Cornapandemin och knappa resurser inom regionens centrala investeringsfunktion under 2020 och 2021 har gjort att regionledningskontoret inte hunnit så långt som planerat. Bland aktiviteter som har genomförts kan exempelvis nämnas revideringen av investeringsriktlinjerna. Det har även påbörjats ett arbete med gemensamma anvisningar, till exempel att förtydliga arbetet med Second Opinion, se avsnitt 5.1. Vidare har regionledningskontoret enligt intervjuade även inlett ett utvecklingsarbete med förstärkt uppföljning av investeringar med hjälp av controllers inom regionledningskontoret. Initialt har arbetet fokuserat på medicinteknisk utrustning inom hälso- och sjukvård. Dessutom har ett arbete med förstärkt månadsuppföljning inletts, där förtydligade anvisningar har getts ut att gälla från början av 2021.

3.3 Revisionens bedömning

Revision ser positivt på de åtgärder som regionstyrelsen har initierat för att säkerställa investeringsstyrningen genom översynen av styrande dokument. Det gäller även att controllers ska genomföra en fördjupade uppföljning av investeringsärenden och att månadsuppföljningen av investeringar förstärks samt arbetet med att förtydliga anvisningar gällande Second Opinions.

Revisionen bedömer att de styrande principerna för investeringar som gällde 2019 - 2021 hade tydligare skrivningar kring ansvaret för de kostnader som uppstår som en följd av investeringar jämfört med skrivningarna i policy för god ekonomisk hushållning och riktlinjen för ekonomistyrning. Det medför enligt revisionen en risk för att berörda nämnder och styrelsers ansvar för kommande investeringsrelaterade kostnader inte är lika tydligt.

Vidare bedömer revisionen att regionstyrelsen behöver tydliggöra om och i så fall i vilken utsträckning regionövergripande tillämpningsanvisningar ska tas fram inom investeringsområdet eller inte. I den reviderade riktlinjen framgår det tydligt att tillämpningsanvisningar ska tas fram av regionledningskontoret för en effektiv tillämpning av riktlinjen. Verksamheterna har uppmanats att ta fram egna, verksamhetsnära tillämpningsanvisningar med koppling till regionens gemensamma riktlinjer. Revisionen menar att även om investeringar genomförs inom olika områden med olika specifika behov finns det även ett behov av tydligare anvisningar där det finns en minsta gemensam nämnare. Detta för att säkerställa tillräckliga beslutsunderlag och en enhetlig hanteringsordning.

Revisionen bedömer att styrelsens uppdrag från fullmäktige i budget 2020 om att minska regionens investeringsutgifter inte lett till de effekter med långsiktigt lägre utgifter som efterfrågades.

4 Kostnadseffektivitet i investeringsprojekt

4.1 Styrningen mot kostnadseffektivitet

De nyligen beslutade styrdokumenten inom området, som policyn för god ekonomisk hushållning med tillhörande riktlinje för ekonomistyrning, och den reviderade riktlinjen för investeringar innehåller skrivningar som stödjer en kostnadseffektiv investeringsstyrning. Bland annat beskriver riktlinjen för ekonomistyrning att investeringsbeslut ska föregås av en analys av behov och alternativa åtgärder enligt den systematik som anges i styrande dokument för investeringsprocessen. Investeringsbeslutets ekonomiska effekter ska vara mätbara i pengar och konsekvenser för verksamhet och ekonomi ska bedömas och dokumenteras i god tid före beslutet.

Vidare framgår att alternativkalkylsberäkningar och nyttobedömningar ska användas i syfte att motivera olika vägval i beslutsunderlag. I beslutsunderlagen ska nyttan med investeringen ställas mot konsekvensen för resultatet och kassaflöde av den samma. Hur alternativkostnadsberäkningar och nyttobedömningar ska genomföras för att säkerställa att de genomförs på likartat sätt i regionens olika investerande verksamheter framgår dock inte.

Dessutom stipulerar riktlinjerna för ekonomistyrning att om alternativa förslag finns ska dessa alltid ställas mot varandra och utvärderas. Utvärderingen ska göras utifrån påverkan på verksamhetens effektivitet och konsekvenser för totalkostnaden. Utvärderingen ska göras genom kalkyler som återger den samlade ekonomiska och finansiella konsekvensen över tid.

Både den tidigare och den reviderade riktlinjen för investeringar behandlar en åtgärdsvalsprocess som bland annat med hjälp av *fyrstegsprincipen*, syftar till att möjliggöra för Region Stockholm att systematiskt och i ett tidigt skede identifiera kostnadseffektiva och hållbara lösningar. Fyrstegsprincipen syftar enligt riktlinjerna till att identifiera åtgärder eller kombinationer av åtgärder som innebär att ett behov eller problem kan lösas så resurseffektivt som möjligt. Varje enskilt steg i fyrstegsprincipen täcker in olika aspekter och skeden i utvecklingen av Region Stockholms investeringar. För att undvika de ny- eller ersättningsinvesteringar som kan lösas på annat sätt än genom investeringar, ska en lösning på ett behov eller problem sökas så tidigt som möjligt i processen.

Åtgärdsvalsprocessen och fyrstegsprincipen infördes i regionens styrande dokument i samband med att riktlinjen för investeringar beslutades i november 2019. Både Locum och trafikförvaltningen har tillämpat åtgärdsvalsprocessen, men om denna tillämpning har resulterat i färre och/eller mer kostnadseffektiva investeringar framkommer inte av denna granskning. Revisionen avser att granska åtgärdsvalsprocessen i en senare granskning.

4.2 Kontrollen av avvikelser mot genomförandebeslut

Revisionen har i flera tidigare granskningar haft synpunkter på att beslutsfattare inte kunnat följa hur utfallet för en beslutade investering eventuellt avviker mot fullmäktiges beslutade totalutgifter med risk för att överskridanden inte uppmärksammas i

tid. Argumenten för att detta ska framgå förstärks i och med kraven på god redovisningssed i investeringsredovisningen som förtydligats i en rekommendation från Rådet för kommunal redovisning (RKR) i december 2021. Enligt rekommendationen ska investeringsredovisningen utformas så att utfallet på ett överskådligt sätt kan stämmas av mot fullmäktiges budget och andra för investeringsverksamheten relevanta fullmäktigebeslut. Vidare framgår det av rådets rekommendation att fleråriga pågående och under året avslutade investeringar ska kunna stämmas av mot beslutade eller beräknade totalutgifter.

Riktlinjen för ekonomistyrning innehåller ett avsnitt om uppföljning av budget och verksamhetsplaner. Där framgår bland annat att för avvikelser kopplade till investeringar och investeringsobjekt som löper under flera år ska prognosförändringar bara göras i jämförelse med det aktuella budgetåret. Prognoser för den totala investeringsutgiften ska, enligt riktlinjen, göras inom koncernens budgetprocess. Enligt intervjuer med regionledningskontoret är det dock inte så prognoser på investeringarnas totala utgifter genomförs i praktiken. I stället görs uppföljning av prognosticerade totalutgifter i delårsrapportering och årsredovisningen, men ställningstaganden till finansieringen av eventuella avvikelser mot budget hanteras inom budgetprocessen.

I riktlinjerna för ekonomistyrning framgår att en prognostiserad avvikelse ska rapporteras i samband med bokslutsrapportering till respektive nämnd/bolagsstyrelse som kan välja att antingen avslå eller godkänna den. Vid ett godkännande ska nämnden/bolagsstyrelsen rapportera avvikelsen till regionstyrelsen för godkännande. I principiellt viktiga fall ska regionstyrelsen föra ärendet vidare för godkännande i regionfullmäktige. Regionstyrelsen eller regionfullmäktige kan besluta att inte godkänna den prognostiserade avvikelsen. Det framgår dock inte av riktlinjerna om detta förfarande endast gäller avvikelser för driftkostnader eller om även avvikelser mot investeringsutgifter omfattas. Hur en avvikelse som presenteras i samband med bokslutsrapporteringen ska kunna avslås då en sådan avvikelse de facto är en realitet framgår inte.

Även den reviderade riktlinjen för investeringar behandlar avvikelsehantering. Ett *förnyat* genomförandebeslut ska enligt riktlinjen fattas när investeringen förändras väsentligt med *systempåverkan* mot fattat genomförandebeslut i omfattning, tid eller avviker från total beslutad budgetram med 15 procent, dock som högst med 300 miljoner kronor. Eskalering och godkännande av förändringar av investeringsutrymmet för en enskild investering ska ske i enlighet med nämnder och bolags beslutsordningar. Regionfullmäktige beslutar om förnyat genomförandebeslut för investeringar över 300 miljoner kronor. När en avvikelse, enligt skrivningen i riktlinjen, är att betrakta som *systempåverkande* mot fattat genomförandebeslut framgår dock inte. Det innebär en risk för att det tolkas olika av de investerande verksamheterna och att investeringar därmed inte lyfts upp för förnyade genomförandebeslut på ett konsekvent sätt över tid och mellan regionens olika investerande verksamheter.

Det framkommer inte i *riktlinje för investeringar* att en avvikelse som godkänts av nämnd/bolagsstyrelse även ska lyftas till regionstyrelsen/regionfullmäktige för godkännande enligt skrivningarna i *riktlinjerna för ekonomistyrning*, se ovan.

4.3 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att de styrande dokumenten inom området i stora delar ger förutsättningar för en kostnadseffektiv investeringsstyrning, exempelvis genom processen för åtgärdsval. Revisionen bedömer dock att det fortsatt finns behov av förtydliganden i och ensade skrivningar mellan de olika styrdokumenten.

Det gäller bland annat de alternativkalkylsberäkningar och nyttobedömningar som riktlinjerna för ekonomistyrning ställer krav på. Revisionen bedömer att dessa behöver definieras och preciseras när det gäller hur beräkningarna och bedömningarna ska genomföras för att skapa en större enhetlig- och tydlighet i motiveringen av olika vägval i beslutsunderlag.

Revisionen bedömer även att skrivningarna *i riktlinjen för ekonomistyrning* om att avvikelser ska lyftas till regionstyrelsen för beslut inte överensstämmer med skrivningarna i *riktlinjen för investeringar* där det regleras att nämnder och bolagsstyrelser själv kan besluta om avvikelser upp till 15 procent, dock som högst med 300 mnkr. Revisionen menar därför att det behöver förtydligas hur skrivningarna i de olika riktlinjerna förhåller sig till varandra.

Prognoser för avvikelser kopplade till investeringsobjekt som löper under flera år ska enligt *riktlinjerna för ekonomistyrning* endast göras i jämförelse med det aktuella budgetåret i delårsrapporter och årsbokslut. Prognoser för avvikelser mot den totala investeringsutgiften ska enligt riktlinjerna göras i samband koncernens budgetprocess. Samtidigt kan revisionen konstatera att regionstyrelsen i praktiken följer upp prognostiserade avvikelser av investeringarnas totala utgifter mot beslutade utgiftsbudgetar i samband med delårsrapporter och årsbokslut, vilket revisionen tidigare rekommenderat. Regionstyrelsen bör revidera *riktlinjerna för ekonomistyrning* i enlighet med hur uppföljningen går till i praktiken.

Nämnder och bolag har enligt den nya reviderade riktlinjen för investeringar större frihetsgrader vad gäller hantering av investeringar under 300 mnkr. Detta i kombination med att centrala tillämpningsanvisningar inte har tagits fram medför enligt revisionen en svårighet att bedöma om kostnadseffektivitet säkerställs i beredning och genomförande av investeringsprojekt.

5 Trafik- och vårdinvesteringar i praktiken

5.1 Lokala styrdokument

I den reviderade riktlinjen för investeringar framgår att för investeringar understigande 300 miljoner kronor kan en *förenklad tillämpning* av riktlinjen ske i enlighet med nämnds respektive bolags beslutsordning. Vad som faktiskt avses med att nämnder och bolagsstyrelser kan arbeta utifrån en *förenklad tillämpning* av riktlinjen framgår inte.

Granskningen visar att både Locum och trafikförvaltningen, sedan flera år tillbaka har lokala tillämpningsanvisningar/rutinbeskrivningar för investeringar. Inom trafikorganisationen finns det bland annat en ekonomihandbok som exempelvis

beskriver hur investeringsärenden ska hanteras. Det gäller till exempel underlag inför investeringsbeslut, projektuppföljning och olika typer av handböcker, samt redovisningsfrågor kopplade till investeringar. Dessutom har trafikförvaltningen tagit fram en riktlinje för hantering av ersättningsinvesteringar. Även Locum har motsvarande bolagsinterna styrdokument inom investeringsområdet. Dessa är främst samlade i dels *Handbok projektägarskap*, dels *Handbok byggprojektledning*.

Enligt intervjuer har regionledningskontoret fört en kontinuerlig dialog med såväl Locum som trafikförvaltningen om innehållet i och kopplingen mellan deras respektive anvisningar, handböcker och de övergripande styrdokumenten för regionens investeringar.

I Region Stockholms uppföljningsprocess ska, enligt investeringsriktlinjen, rapportering göras till regionledningskontoret av kommande beslut om investeringar överstigande 500 miljoner kronor. Detta så att regionledningskontoret, i dialog med nämnden eller bolaget, kan göra en bedömning om behovet av fördjupade granskningar (så kallade second opinion) inför kommande investeringsbeslut.

En *Second Opinion* är enligt investeringsriktlinjen en fördjupade granskning som syftar till ett effektivt beslutsfattande genom att säkerställa att investeringen styr mot fastställda mål samt genomförs effektivt och att investeringens uppsatta effektmål kan realiseras i verksamheten. Second opinion har genomförts av Locum tillsammans med hälso- och sjukvårdsförvaltningen och berörda vårdgivare i workshopform för några investeringar, men inte för trafikverksamhetens investeringar. Av granskningen framkommer dock att det saknas anvisningar för hur en second opinion förväntas gå till och vad den ska innehålla. Hur denna form av fördjupade granskning ska gå till berörs inte i de lokala anvisningarna för trafiken eller Locum och har inte heller preciserats i den centrala riktlinjen för investeringar.

5.2 Tillämpningen av styrdokument i trafik- och vårdinvesteringar

Revisionen har granskat trafik- och vårdinvesteringar med genomförandebeslut från perioden 1 juli 2020 till den första november 2021. Under den aktuella perioden har det inte fattats några nya genomförandebeslut i fullmäktige avseende investeringar över 300 mnkr inom vare sig trafik- eller vårdområdet. Däremot har det fattats ett antal förnyade genomförandebeslut gällande trafikinvesteringar, men dessa förnyade genomförandebeslut bygger på tidigare krav på genomförandebeslut enligt den gamla investeringsstrategin som upphörde att gälla i december 2018[7].

Därutöver har det fattats beslut om en trafikinvestering och tre vårdinvesteringar, var och en under 300 mnkr, där de nya styrdokumenten ska tillämpas. Dessa framgår i tabellen nedan.

Objekt	Beslutad utgift	Beslutande organ	Beslutstidpunkt

[7] Beslut om att investeringsstrategin skulle upphävas togs i samband med beslut om budget 2019 i december 2018.

Eftermontering av kamera- och monitorutrustning på pendeltågsfordon	293 mnkr	Trafiknämnden	Juni 2021
Ombyggnation av en hjärtinterventionsavdelning vid Södersjukhuset	70 mnkr	Locums styrelse, därefter FSN	November 2020
Objekt	Beslutad utgift	Beslutande organ	Beslutstidpunkt
Nytt ventilationssystem i byggnad C2 vid Karolinska Universitetssjukhuset Huddinge	92 mnkr	Locums styrelse	April 2021
Stambyte för avlopp i byggnad 09 Rosenlunds sjukhus	110 mnkr	Locums styrelse, därefter delegationsbeslut av förvaltningschefen för fastighetsverksamheten vid FSN	Maj 2021

Efter granskning av de fyra besluten kan revisionen konstatera att alla är beslutade i enlighet med berörda nämnders och/eller bolagsstyrelsers besluts- och delegationsordningar.

Enligt både den ursprungliga och den reviderade riktlinjen för investeringar ska beslutsunderlaget inför beslut om genomförande av en investering innehålla:

- systemhandling eller motsvarande handling
- upphandlingsstrategi
- verifieringsplan
- hållbarhetsinriktning
- överlämningsstrategi
- riskanalys och riskbedömning
- ekonomiskt beslutsunderlag

Det finns dock inte några förtydligande anvisningar eller definitioner i riktlinjen som specificerar vad punkterna ovan ska innehålla och omfatta. Vid en genomgång av Locums, respektive trafikförvaltningens styrande dokument inom området kan revisionen konstatera att dessa innehåller skrivningar om alla punkterna ovan, förutom den gällande verifieringsplanen, som ska finnas med vid beslut om investeringar.

För de fyra granskade investeringsärendena konstaterar revisionen att merparten av kraven på vad ett beslutsunderlag ska innehålla, enligt punktlistan i riktlinjerna,

finns med i någon form i respektive beslut. Dock saknas *verifieringsplanen* i alla fyra besluten. Det finns inte några förtydligande anvisningar eller definitioner som specificerar vad exempelvis en verifieringsplan ska innehålla och omfatta. Revisionen har inte heller i intervjuer kunnat utröna vilka krav som gäller för en sådan.

När det gäller punkten *överlämningsstrategi*, så saknas även en sådan i merparten av beslutsunderlagen, men det är inte tydligt i vilken grad en sådan är adekvat i investeringar som främst är av ersättningskaraktär, vilket de granskade besluten utgör.

5.3 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att både Locum och trafikförvaltningen har egna styrdokument gällande investeringar som har en tydlig, koppling till regionens övergripande styrdokument inom området.

Revisionen bedömer dock att regionstyrelsen behöver ta fram förtydligande anvisningar eller definitioner som specificerar vad kraven på underlag inför genomförandebeslut ska innehålla och omfatta. Utan sådana förtydliganden blir det svårt att säkerställa att genomförandebeslut innehåller tillräckliga underlag, oavsett om dessa beslutas av fullmäktige eller av berörda nämnder och/eller bolagsstyrelser. Det gäller exempelvis kravet på att en verifieringsplan ska finnas med i beslutsunderlaget. Det behöver förtydligas vad som avses med en sådan så att det blir tydligt för berörda parter inom området vad kravet innebär.

Revisionen anser att de fyra beslutsunderlagen ger en förhållandevis klar bild av vad som behöver göras och varför en investering av det berörda slaget är motiverad. Eftersom kraven på innehållet i beslutsunderlagen, där några av punkterna saknas i de granskade besluten, inte är preciserade är det dock inte möjligt för revisionen att bedöma om underlagen för de granskade investeringsbesluten i sin helhet är tillräckligt preciserade i enlighet med kraven i riktlinjerna.

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