

2020-01-22  
REVISIONSSKRIVELSE

Regionfullmäktige

För beaktande till:  
Regionstyrelsen

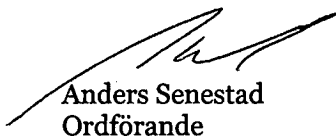
För kännedom till:  
Hälso- och sjukvårdsnämnden  
Patientnämnden  
Regionutvecklingsnämnden  
Trafik- och samhällsplaneringsnämnden  
Samverkansnämnden för sydöstra sjuk-  
vårdsregionen  
samt i övrigt enligt bifogad sändlista

## **Granskning styrning, uppföljning och intern kontroll av investeringar - REGION ÖSTERGÖTLAND**

Regionens revisorer har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av om regionstyrelsens styrning och interna kontroll inom investeringsprocessen är tillräcklig.

Regionens revisorer har beslutat att ställa sig bakom PwC:s revisionsrapport och vill lyfta fram följande:

- Vår samlade bedömning är att regionstyrelsens styrning av investeringar i allt väsentligt är tillräcklig. Det finns ett tydligt regelverk på övergripande nivå och detaljerade rutiner och riktlinjer. Det finns dock behov av en mer långsiktig planering.
- Vi bedömer att regionstyrelsens uppföljning och interna kontroll avseende fastighetsinvesteringar inte är helt tillräcklig. Den löpande återrapportering som regionstyrelsen tar del av avseende fastighetsinvesteringar bedöms inte vara tillräckligt omfattande och frekvent.
- Vi kan konstatera att styrelsens på delegation antagna interna kontrollplaner för 2018 respektive 2019 ej omfattar någon bedömd risk med bäring på fastighetsinvesteringar. Mot bakgrund av investeringarnas väsentliga påverkan på regionens ekonomi, finanser och verksamheter bedöms det finnas behov av att utveckla och förbättra styrelsens riskanalys.

  
Anders Senestad  
Ordförande

  
Anna-Lena Sörenson  
Vice ordförande

Bifogas: PwC:s revisionsrapport "Granskning av styrning, uppföljning och intern kontroll av investeringar". Revisionsskrivelse och revisionsrapport finns tillgänglig på [www.regionostergotland.se](http://www.regionostergotland.se), revisorer.

# Granskning av styrning, uppföljning och intern kontroll av investeringar

Region Östergötland

Januari 2020

*Kristian Damlin, Certifierad kommunal revisor*

*Jesper Häggman, Revisionskonsult*

*Karin Jäderbrink, Certifierad kommunal revisor*



# Innehållsförteckning

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sammanfattande bedömning</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Inledning</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Bakgrund</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Syfte och revisionsfrågor</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Revisionskriterier</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Kontrollmål</b>  | <b>6</b>  |
| <b>Avgränsning</b>  | <b>6</b>  |
| <b>Metod</b>  | <b>6</b>  |
| <b>Utvalda stickprov</b>  | <b>7</b>  |
| <b>Iakttagelser och bedömningar</b>   | <b>8</b>  |
| <b>Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar (planering och tidsplaner, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?</b> | <b>8</b>  |
| <b>Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?</b>  | <b>11</b> |
| <b>Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?</b>   | <b>14</b> |
| <b>Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen?</b>  | <b>15</b> |

# 1. Sammanfattande bedömning

För 2019 planerades investeringar motsvarande 1 990 mnkr och för 2020 respektive 2021 planeras nivåer på 1 950 mnkr. Av investeringsvolymen motsvarar fastighetsinvesteringar 80 %. Investeringarna för perioden avser bland annat Universitetssjukhuset i Linköping, Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena och Finspångs vårdcentrum. Investeringar har väsentlig påverkan på regionens ekonomi, finanser och på berörda verksamheter. Revisorerna har utifrån riskbedömning funnit det relevant att granska regionstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av fastighetsinvesteringar. Genomförd granskning har gett oss följande svar på valda revisionsfrågor:


- **Är regionstyrelsens styrning av investeringar tillräcklig?**

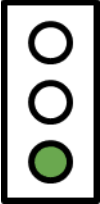
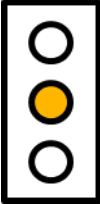
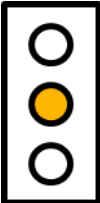
Vi bedömer att regionstyrelsens styrning av investeringar i allt väsentligt är tillräcklig.

- **Är styrelsens uppföljning och interna kontroll avseende investeringar tillräcklig?**

Vi bedömer att regionstyrelsens uppföljning och interna kontroll avseende fastighetsinvesteringar inte är helt tillräcklig. Den löpande återrapportering som regionstyrelsen tar del av avseende fastighetsinvesteringar bedöms inte tillräckligt omfattande och frekvent. Regiondirektören har via delegation beslutat om en internkontrollplan för verksamhetsåret 2018 och 2019. Planerna omfattar dock ingen risk eller kontroll med bäring på fastighetsinvesteringar.

Svar på revisionsfrågorna grundar sig på nedanstående bedömningar av granskningens kontrollmål:

| Kontrollmål  | Kommentar  |   |
|--|--|---|
| <i>Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar?</i> | <p>Det finns ett tydligt regelverk avseende investeringar på övergripande nivå och detaljerade rutiner och riktlinjer såsom projektmodell och projekthandböcker. Det finns dock behov av en mer långsiktig planering.</p> <p>Avsaknad av en långsiktig lokalförsörjningsplan samt plan för hur regionens sjukvårdsverksamhet långsiktigt ska utvecklas riskerar att försvåra prioriteringar och kan leda till förgävesinvesteringar.</p> |  |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p><i>Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk</i></p>                         | <p>Vi bedömer att det i allt väsentligt finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk och att dessa processer stöds av genomarbetade projekthandböcker och projekthanteringsverktyg.</p>   |  |
| <p><i>Är verksamheterna delaktiga och involverade i planerings- och genomförandeprocess?</i></p> | <p>Verksamheterna är delvis delaktiga och involverade i såväl planering som genomförande. Detta är reglerat i styrdokument och genom fastighetsråd samt projektledare för verksamheten. Vi noterar dock att det funnits viss otydlighet i ansvar och roller i genomförda stickprov.</p>   |  |
| <p><i>Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen?</i></p>                      | <p>Vi bedömer att det delvis sker en fortlöpande uppföljning och rapportering till styrelsen. Det sker en löpande uppföljning till regionstyrelsen via i huvudsak delårs- och årsrapport.</p> <p>Återrapportering till samordningsberedningen Sober bedöms upprätthålla ändamålsenlig kvalitet och genomföras kontinuerligt. Det saknas dock en etablerad rutin för systematisk vidare rapportering från beredningen till regionstyrelse. Den löpande återrapportering som regionstyrelsen tar del av avseende fastighetsinvesteringar bedöms inte tillräckligt omfattande och frekvent.</p> <p>Regiondirektören har på delegation beslutat om en internkontrollplan för styrelsen för såväl år 2018 som 2019. Planerna omfattar dock ingen risk med bäring på fastighetsinvesteringar.</p> |  |

### Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Uppdatera styrprinciper för fastighetsförvaltning.
- Besluta om långsiktig lokalförsörjningsplan.
- Hela regionstyrelsen bör erhålla en mer frekvent och omfattande uppföljning avseende regionens fastighetsinvesteringar och projekt.
- Regionstyrelsen behöver förbättra riskanalysen och den interna kontrollen avseende regionens fastighetsinvesteringar.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Landstingens och regionernas investeringar har mer än fördubblats de senaste tio åren. Många sjukhus byggdes under 1960–1970-talen då hälso- och sjukvården expanderade kraftigt. Därför pågår nu på många håll investeringar och ombyggnationer i sjukvårdens lokaler. Lokaler anpassas till utvecklad medicinsk teknik, förändrad verksamhet etc.

Investeringsutgifterna i Region Östergötland är förhållandevis höga jämfört med genomsnittet i riket och har ökat under perioden 2012–2018. 2018 års investeringar uppgick till 1 605 mnkr.

För 2019 planeras investeringar motsvarande 1 990 mnkr och för 2020 respektive 2021 planeras nivåer på 1 950 mnkr. Av investeringsvolymen motsvarar investeringar i fastigheter 80 %. Investeringarna för perioden avser bland annat Universitetssjukhuset i Linköping, Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena, Vrinnevisjukhuset i Norrköping samt Finspångs vårdcentrum.

Investeringar är ofta svåra att planera och genomföra inom utsatt tid och till budgeterad kostnad. Vanliga problem kan vara att kostnadsbilden underskattas samt att uppföljningar under och efter investeringen inte genomförs. I årsredovisningen för 2018 framgår att resultatet påverkats negativt med anledning av en nedskrivning på motsvarande 50 mnkr. Orsakerna anges vara omprojekteringar inom projekten FUS Tinnerbäckshuset samt Rättspsykiatriska regionkliniken.

Regionens revisorer genomförde 2016 en granskning avseende styrning och intern kontroll gällande Vision 2020 inom Vrinnevisjukhuset. Iakttagelser som gjordes då var bland annat brister i uppföljning och rapportering till regionstyrelsen.

I regionstyrelsens granskningsplan för intern kontroll 2019 framgår inga specifika kontroller avseende investeringar.

Under 2019 pågår en process i regionen för eventuellt inrättande av investeringsråd för att värdera och prioritera investeringar utifrån ett regionövergripande perspektiv.

Revisorena har utifrån riskbedömning funnit det relevant att granska styrelsens styrning, interna kontroll och uppföljning av investeringar.

## 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma investeringsprocessen bedrivs ändamålsenligt och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Revisionsobjekt är regionstyrelsen.

Revisionsfrågor:

- Är regionstyrelsens styrning av investeringar tillräcklig?
- Är styrelsens uppföljning och interna kontroll avseende investeringar tillräcklig?

## 1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna för granskningen utgörs av

- Strategisk plan 2019–2021
- Strategisk inriktning och finansplan 2019–2021

- Regionstyrelsens verksamhetsplan 2019
- Regionens skriftliga ekonomiska styrprinciper, riktlinjer, anvisningar och rutiner för investeringsprocessen
- Regionstyrelsens och regiondirektörens delegationsordning
- Riktlinjer för intern kontroll
- Övriga relevanta styrdokument avseende investeringsprocessen

#### 1.4. Kontrollmål

Granskningen ska besvara följande kontrollmål:

- Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar? (planering och tidsplaner, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?
- Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?
- Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?
- Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen?

#### 1.5. Avgränsning

Avgränsas till kontrollmålen, regionstyrelsen (RS) samt till fastighetsinvesteringar och nedan utvalda investeringsprojekt under 2019.

#### 1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom granskning av styrande dokument och regionens antagna regelverk för investeringsprocessen. Genomgång av protokoll och handlingar, RS samt Sober (regionstyrelsens samordningsberedning) för perioden januari 2018 till augusti 2019..

Följande investeringsprojekt har valts ut för genomgång av beslutsunderlag, uppföljningsrapporter och övriga för granskningen relevanta underlag:

- FUS Linköping
- Rättpsykiatriska regionkliniken Vadstena
- Finspångs vårdcentrum

Inom ramen för granskningen intervjuer skett med regionstyrelsens presidium samt ledamöter i Sober, tjänstepersoner från ledningsstaben, centrum för verksamhetsutveckling (CVU) samt chefer och medarbetare på olika nivå inom de verksamheter utvalda stickprov berör.

Två förtroendevalda revisorer, Anders Senestad och Jan Gyllenhammar, har följt granskningen.

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktagranska rapporten.

## 2. Utvalda stickprov

### Framtidens universitetssjukhus

Framtidens universitetssjukhus (FUS) omfattar vid tid för granskning nybyggnation av cirka 80 000 kvadratmeter (kvm) samt ombyggnad av cirka 55 000 kvm avseende universitetssjukhuset i Linköping. Byggnationen omfattar tre etapper där den första genomfördes mellan 2010–2016 och är således genomförd. Etapp 2 och 3 är under genomförande och avser perioderna 2015–2020 respektive 2016–2024. Vid tid för granskning har arbetet med FUS som helhet kommit relativt långt. I Region Östergötlands årsredovisning för 2018 är 3 450 mnkr av indexerat beslutat belopp om 4 785 mnkr upparbetade.

Projektet har genomgått ett flertal förändringar jämfört med initialt beslutad plan (2011) fram till 2019. Tidsförskjutningar för färdigställande samt förändringar i ordning gällande när olika delar av sjukhuset ska byggas om eller ersättas har skett. Sammantaget har projektets tidplan för färdigställande av den tredje och sista etappen förskjutits med 3 år, från färdigställande år 2021 till färdigställande år 2024. Tilläggsbudgeteringar om totalt 369 mnkr har gjorts inom projektet åren 2012–2018. Vid tid för granskning prognostiseras projektet kunna färdigställas inom ramen för befintlig budget<sup>1</sup>. Vidare noteras att nedskrivningar gjorts vilket påverkat resultatet för 2018.

### Vårdcentrum Finspång

Vårdcentrum i Finspång avser byggnation av ett nytt vårdcentrum i centrala Finspång, vilken bland annat ska innehålla en vårdcentral med laboratorium, barn- och ungdomsmottagning, barnmorskemottagning och närvårdsklinik med närvårdsavdelningen och lasarettansluten hemsjukvård (LAH). Totalt omfattar byggnationen 17 000 kvm. Projektet beslutades år 2015 och byggnation inleddes år 2017. Prognos för färdigställande är årsskiftet 2020–2021. Initial budget för projektet uppgick till 540 mnkr, till vilken en tilläggsbudgetering om 40 mnkr gjordes år 2016 med anledning av tillkommande rehab-verksamhet, innan byggstart. Indexuppräknad budget uppgår vid tid för granskningen till 650 mnkr och tillgänglig prognos är att såväl fastställd budget som tidplan för projektet kommer att hållas<sup>2</sup>.

### Rättspsykiatriska regionkliniken

Projektet avser nybyggnation i syfte att de nya lokalerna ska motsvara nya och mer omfattande säkerhetskrav på lokaler för rättspsykiatrisk vård. Beslut och uppstart av projektet var 2012 då även beslut togs om att anslå 575 mnkr för projektet. Omfattande förseningar och kostnadsökningar har förekommit i projektet. Sammantaget beskrivs att projektet jämfört initial tidplan är försenat med sex år. Prognosen för färdigställande är år 2021. Efter tilläggsbudgeteringar om sammanlagt 240 mnkr, nedskrivning om 40 mnkr samt indexjustering om 72 mnkr uppgår projektets budget vid tid för granskningen till 927 mnkr. Prognosen är att projektet sannolikt kommer kunna slutföras enligt befintlig budget och tidplan<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Uppgifter avseende budgettillägg samt prognos för färdigställande baserad på intervju med projektledare vid CVU samt framtaget presentationsmaterial i samband med intervju per 2019-10-03.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.



# 3. Iakttagelser och bedömningar

## 3.1. Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar (planering och tidsplaner, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?

### *Iakttagelser*

#### **Ansvar enligt reglemente och delegationsordning**

Av *Reglemente för Region Östergötland*<sup>4</sup> framgår att RS svarar för styrning och samordning av regionens samlade verksamheter, samt ansvarar för att Region Östergötland uppfyller kraven på god ekonomisk hushållning. I detta ingår ett planerings- och uppföljningsansvar för regionens totala resursutnyttjande. RS ska fastställa direktiv och riktlinjer för regionens budget och investeringsprocess.

I reglemente stipuleras sammansättning och uppgift för Sober (regionstyrelsens samordningsberedning). Sober ska bestå av RS presidium och presidierna i styrelsens beredningar. Partier som inte har plats i beredningarna har rätt att adjungera en ledamot eller en ersättare från regionstyrelsen. Sobers uppgift är att utgöra forum för diskussion av långsiktiga och strategiska frågor inom RS ansvarsområde. Sober ska även löpande följa och bevaka de större fastighetsinvesteringarna i Region Östergötland. Övergripande stipuleras i reglemente att beredningar inte är beslutande förutom då dessa delegeras beslutsbefogenheter i ett ärende eller grupp av ärenden.

I *Regionstyrelsens delegationsordning*<sup>5</sup> framgår att regiondirektören och produktionsenhetscheferna (PE-chefer) har delegation att fatta beslut och leda verksamheten inom de ramar som fastställs av politiken. Regiondirektören har delegation att fatta beslut om investeringar upp till 5 mnkr enligt *Styrprinciper för Region Östergötlands fastighetsförvaltning*. Vidare har regiondirektör delegation på att utfärda de regionövergripande policys och riktlinjer som krävs för att genomföra fullmäktiges strategiska plan med treårsbudget samt finansplan.

I *Regiondirektörens delegationsordning*<sup>6</sup> regleras vidaredelegering av regiondirektören<sup>7</sup>. Verksamhetschef fastigheter/produktionsenhetschef Centrum för verksamhetsstöd och utveckling (CVU) har delegation på beslut om investeringar upp till 1 mnkr. Verksamhetschef fastigheter får fatta beslut om förstudie (investering) upp till 100 tkr.

---

<sup>4</sup> Antaget av regionfullmäktige 2018-12-14 och gällande från 2019-01-01.

<sup>5</sup> Antagen av regionstyrelsen och gällande från 2019-04-10.

<sup>6</sup> Daterad 2019-02-25.

<sup>7</sup> Beslut som regiondirektören har delegerat enligt upprättad delegationsordning ska av beslutsfattaren anmälas till regiondirektören som i sin tur anmäler beslutet till regionstyrelsen.

## Styrande dokument - Fastighetsinvesteringar

I *Region Östergötlands Ekonomistyrningsprinciper*<sup>8</sup> framgår att byggnadsinvesteringar endast får genomföras av FM centrum (vid tid för granskning CVU) och att beslutsprocess avseende byggnadsinvesteringar beskrivs i *Styrprinciper för regionens fastighetsförvaltning*, daterade 2012-01-01. Vid tid för granskning pågår ett arbete lett av enheten Regionfastigheter inom CVU och finansförvaltningen för översyn av styrprinciperna. Ett underlag med Regionfastigheters<sup>9</sup> förslag på revideringar har överlämnats till regionledning och RS för beslut. Förslaget på revideringar omfattar ännu inte eventuella nödvändiga ändringar med anledning av beslutad omorganisation som verkställs från januari 2020.

I styrprinciperna anges att det är Försörjningscentrum (FC) (vid tid för granskning CVU) som årligen ska upprätta en strategisk fastighetsplan vilken beslutas av RS. Den strategiska fastighetsplanen ska fastställa totalbelopp för fastighetsinvesteringar de kommande tre åren samt vara underlag till beslut av RS avseende regionens totala investeringsnivå. Den strategiska fastighetsplanen ska bestå av: lokalförsörjningsplan, investeringsplan, likviditetsplan<sup>10</sup> och underhållsplan<sup>11</sup>. Lokalförsörjningsplanen ska behandla verksamheternas ytbehov samt hur befintligt fastighetsbestånd ska hanteras, vad som ska säljas, köpas eller hyras in. I investeringsplan ska investeringar vilka syftar till att utveckla och förnya Region Östergötlands verksamheter behandlas. Fastighetsinvesteringar delas upp i tre typer: fastighetsinvesteringar, reinvesteringar och byggnadsinventarier. Investeringsplanen ska brytas ned på byggnadsnivå och uppdateras löpande. Erhållen strategisk fastighetsplan omfattar samtliga ovan beskrivna delar, inklusive investeringsplan och regionövergripande lokalförsörjningsplan 2019–2021. Investeringsplanen redovisas på objektsnivå och inte på enskild fastighet eller byggnad.

Investeringsplanen ska utgå från såväl ett fastighets- som verksamhetsperspektiv. För att tillse detta ska följande fem områden och underlag tas fram.

1. *Fastighetsutvecklingsplaner* för sjukhus, dessa omfattar sjukhusets långsiktiga utveckling över 20–30 år utifrån både ett vård- och fastighetsperspektiv.
2. *Generalplaner*, redovisar utifrån förväntat verksamhetsbehov och fastighetsutvecklingsplan om hur verksamhetens lokalbehov ska lösas utifrån en 10 års horisont.
3. *Lokalförsörjningsplaner*, beskriver hur en enskild verksamhets lokalbehov ska lösas över 3–5 års horisont.
4. *Tekniska generalplaner*, beskriver nödvändiga större och långsiktiga reinvesteringar för kompletta tekniska system.
5. *Övriga verksamhetsbehov*, vilka identifieras av fastighetsavdelningen vid kontakt med verksamheten.

Avseende de stickprov och investeringsprojekt som särskilt granskats har fastighetsutvecklingsplaner och/eller generalplaner tagits fram i samband med initiering av

<sup>8</sup> Beslutade av regionens ledningsstab 2015-10-06.

<sup>9</sup> Avdelning inom CVU ansvarig för bl.a. regionens fastighetsförvaltning.

<sup>10</sup> Likviditetsplanen kopplas samman med investeringsplan och beskriver investeringsflödet under en treårsperiod.

<sup>11</sup> Underhållsplanen beskriver de åtgärder som behövs göras i form av planerat underhåll och inre ytskiktets underhåll.

respektive projekt<sup>12</sup>. Vid tid för granskning beskrivs att arbete pågår med ny fastighetsutvecklingsplan och generalplan för Universitetssjukhuset i Linköping.

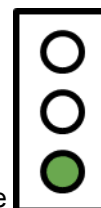
De intervjuade redovisar att Region Östergötland saknar en mer långsiktig lokalförsörjningsplan vilken beskriver status och prioriteringar för det samlade fastighetsbeståndet över en längre period (10 år). Vidare framkommer att det saknas en långsiktig regionövergripande plan för hälso- och sjukvårdsverksamheten<sup>13</sup>.

### Hantering av enskilda investeringsprojekt

Regionens övergripande process för hantering av enskilda investeringsprojekt beskrivs i bilaga till *Styrprinciper för landstingets fastighetsförvaltning*. Av denna framgår att enskilda investeringar ska vara grundade i beslutsunderlag som beskriver: behov, nytta, de ekonomiska konsekvenserna för Region Östergötland och berörd verksamhet, framtida konsekvenser för underhåll samt avskrivningar och kapitalkostnader. Hur detta ska tillses anges i framtagna projekthandböcker. Dessa omfattar samtliga delar av ett byggprojekt och handbok finns för följande områden: inledning, förstudie, förprojektering, projektering, produktion och avslut av projekt. Handböckerna har en enhetlig utformning och kompletteras av bifogade mallar, checklistor, stöddokument med mera. Av handböckerna framgår vad som ska göras i varje del av ett projekt, ansvar och roller samt vilket resultat som väntas levereras och hur detta ska hanteras vidare i byggprojektprocessen. I handböckerna regleras vidare hur dokumentation och informationsdelning ska hanteras i projektverktyget Antura. Projekthandböckerna beskrivs i intervjuer vara ett ändamålsenligt stöd för projektledare och tillräckligt omfattande. Framtagna handböcker kompletteras av informationsmaterialet "Så här driver Region Östergötland byggprojekt".

#### 3.1.1. Bedömning

Vi bedömer att det i allt väsentligt finns ett tydligt regelverk avseende investeringar omfattande planering och tidsplaner, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning samt utvärdering/efterkalkyler.



Ansvarsfördelning och mandat avseende fastighetsinvesteringar är tydliggjort i reglemente och delegationsordning. Övergripande riktlinjer och styrprinciper för fastighetsinvesteringar finns och är implementerade. En revidering av fastställda styrprinciper pågår men centrala delar av *Styrprinciper för landstingets fastighetsförvaltning* är fortsatt aktuellt och styrande. Det finns, som komplement till de övergripande regelverken, omfattande och ändamålsenliga projekthandböcker samt kompletterande dokumentationsstöd.

Region Östergötland saknar dock vid tid för granskning en långsiktig regionövergripande lokalförsörjningsplan samt en långsiktig plan för hur hälso- och sjukvårdsverksamheten ska bedrivas i framtiden. Dock finns en beslutad lokalförsörjningsplan för perioden fram till 2021. I enlighet med fastställt regelverk finns fastighetsutvecklings- och eller generalplan för de tre granskade stickproven.

<sup>12</sup> Följande dokument har erhållits: Fastighetsutvecklingsplan 2009 Rättspsykiatrisk Regionklinik i Vadstena, 2010-01-07. Generalplan Lasarettet i Finspång, november 2010. Fastighetsutvecklingsplan 2010-03-17 Linköpings Universitetssjukhus samt Generalplan – Universitetssjukhuset i Linköping 2011-01-14.

<sup>13</sup> I Lokalförsörjningsplan 2019–2021 anges att regionfastigheter tillsammans med regionens primärvårdscentrum startat upp en länsövergripande fastighetsutvecklingsplan avseende primärvårdens framtida lokaler. Detta arbete är dock inte färdigt vid tid för granskning.

### 3.2. Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?

#### *lakttagelser*

#### Organisation

Avdelningarna Regionfastigheter och Byggprojekt inom CVU svarar för fastighetsförvaltning respektive genomförande av byggprojekt. Avdelningarna beskrivs vid intervjuer ha ett fungerande samarbete. Tekniska riktlinjer avseende fastighetsinvesteringar tas till exempel fram av sakkunnig personal inom Regionfastigheter, medan det är projektledare inom Byggprojekt som leder byggprojekten. Vid Regionfastigheter finns 50–60 anställda och vid Byggprojekt finns cirka 40 anställda och 40 konsulter anlitate. I intervju beskrivs att organisation och bemanning är tillfredsställande.

#### Projektprocessen för enskilda investeringsprojekt

Behovs-, berednings och beslutsprocessen avseende enskilda investeringsprojekt ser ut enligt processbild nedan:



I *Styrprinciper för landstingets fastighetsförvaltning*, projekthandböcker och intervjuer framgår att fastighetsförvaltare vid Regionfastigheter utgör kontaktperson mellan verksamhet (hyresgäster) och CVU. Kontaktpersonen redovisar önskemål eller observerat behov från verksamheten till CVU, som bereder ärenden internt inför behandling i det så kallade Fastighetsrådet. Rådet anges vara ett viktigt forum där både verksamhets- och fastighetsfrågor kan tas upp samt där ärenden bereds för att sedan tas vidare till Sober. Vid tid för granskning beskrivs att diskussioner förs om att införa ett investeringsråd. Detta för att tillse ett ännu bredare perspektiv vilket också inkluderar övriga investeringar. Inget beslut har dock fattats i frågan vid tid för granskning.

Av erhållna minnesanteckningar från Fastighetsrådets möten 2019 framgår att deltagandet varierar men att deltagarna består av centrala representanter från regionens hälso- och sjukvårdsverksamhet, centrala ekonomifunktioner samt chefer ansvariga för fastigheter inom CVU. Det är verksamhetschefer för avdelningarna Regionfastigheter och Byggprojekt inom CVU som bereder till Fastighetsrådet och utarbetar de månatliga rapporterna till Sober. I intervju beskrivs att dessa har relativt stor autonomi i att avgöra vilka frågor som behöver tas upp i Fastighetsrådet eller Sober. Genom så kallade Sober-rapporter (vilka behandlas mer utförligt under kap 3.4 nedan) beskrivs att investeringsärenden generellt bereds 2–3 gånger i Sober innan de går vidare för beslut av regiondirektör, regionstyrelse respektive regionfullmäktige.

#### Hantering av enskilda investeringsprojekt

Projektprocessen i enskilda byggnadsprojekt utgår från sex framtagna projekthandböcker. Sammantaget anger dessa hur ett byggnadsprojekt inom regionen ska bedrivas. I de enskilda projekthandböckerna anges vidare hur delar av projektprocessen ska genomföras, hur information ska delas och vilken funktion som ansvarar för vad. Som en kontroll finns i slutet på varje projekthandbok en så kallad "grind" vilken syftar till att tydliggöra när projektet övergår från en fas till en annan. I denna "grind" anges ett antal kriterier som ska vara uppfyllda innan projektet övergår till nästa fas i projektet. Regionens projektprocess illustreras övergripande i nedanstående processbild:



\*Bild baserad på erhållet skärmbild över hur regionens projektprocess visualiseras i projektverktyg Antura.

CVU använder projekthanteringsverktyget Antura som ett komplement till projekthandböckerna för att samla och dela information inom projektet samt för att löpande följa pågående byggnadsprojekt både utifrån projektresultat och projektekonomi. Vid granskningstillfället beskrivs att det pågår cirka 500 investeringsprojekt. Många av dessa pågår inom ramen för stickproven i denna granskning. Uppföljning av projekt genom Antura görs enligt uppgift månadsvis av ledning och verksamhetschef för Byggprojekt (CVU). Projektledaren återrapporterar status i projektet till aktuell styrgrupp. Rapporteringen sker utifrån beslutade kategorier och trafikljusskala, exempelvis tid, kostnad, projektresultat och resurser<sup>14</sup>. Mer fördjupade uppföljningar genomförs var fjärde månad av verksamhetschef för Byggprojekt samt projektledare.

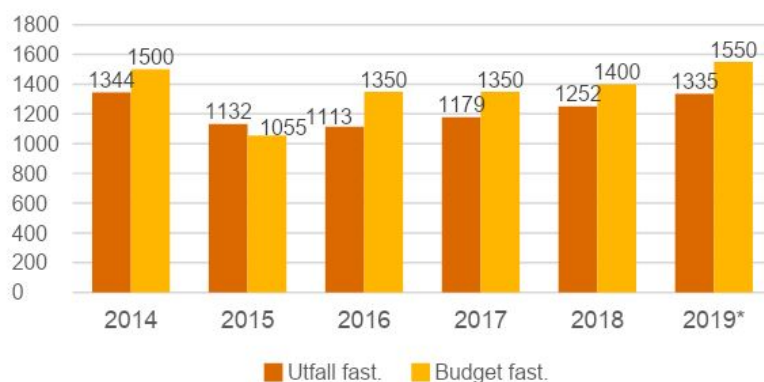
### Löpande uppföljning av projekt (styrgrupper)

Pågående byggprojekt ska löpande följas och projektärenden ska hanteras av upprättad styrgrupp, vilket finns inom ramen för de tre granskade stickproven. Av erhållna styrgruppsprotokoll för 2019 framgår att styrgruppsmöten inom varje enskilt projekt följer fastställd struktur och hålls cirka en gång i månaden. I styrgruppsprotokoll och minnesanteckningar för de tre stickproven noteras att dessa till viss del har olika utformning. I samtliga fall tas dock verksamhets- och projektfrågor upp., Tidplan, ekonomi och kommande beslut i RS och RF och övriga särskilda frågor är stående punkter som behandlas. I styrgrupperna finns representanter från CVU och från berörd verksamhet.

### Förbrukning av fastighetsinvesteringsmedel

Nedan redovisas förbrukade investeringsmedel i förhållande till anslagna investeringsmedel för fastighetsinvesteringar, åren 2014–2019.

#### Utfall i jämförelse med budget, fastighetsinvesteringar, åren 2014–2019



\*Utfallsstatistik för 2019 bygger på prognos i uppföljning av regionfastigheters strategiska fastighetsplan 2019 per augusti.

<sup>14</sup> Grön betyder att projektet löper på utan avvikelse. Gul betyder att avvikelse av något slag har noterats men att det bedöms kunna hanteras inom ramen för projektet. Röd betyder att avvikelse har noterats och att denna inte bedöms kunna hanteras inom ramen för projektet.

I ovanstående diagram framgår att förbrukningen av tillgängliga investeringsmedel är relativt hög och budgetavvikelsen är relativt liten. Den genomsnittliga förbrukningen av budgeterade investeringsmedel för fastigheter uppgick under perioden 2014–2019 till 90,4 procent.

Som beskrivits tidigare fastställer RS rambudget för fastighetsinvesteringar samt beslutar i enlighet med upprättad delegationsordning om enskilda investeringsärenden. I intervju beskrivs att ingen specifik uppföljning och återrapportering till RS görs avseende hur stor andel av enskilda byggprojekt som håller sig inom fastställd budget. De intervjuades bedömning är att en hög andel av byggprojekten håller sig inom beslutad budget.

För stickprovet FUS noteras avvikelser i förhållande till initial tidplan samt mot beslutad budget för delar inom projektet. I erhållna underlag framgår att delar i projektet kastats om i ordning mellan initiering år 2010–2011 och 2018–2019. Inom ramen för FUS noterar vi förändringar jämfört med det initiala beslutet, till exempel utökning av antalet vårdplatser där det nu pågår en utredning. Det finns samtidigt delar som hanteras utanför projektet. Ett exempel är verksamheter (ögon) som utökats över tid och därför kräver större lokalutrymmen än vad som planerats. Vidare noteras att en tilläggsbudgetering om 369 mnkr har gjorts för FUS-projektet. Detta bland annat på grund av förändrad utformning och omfattning för det så kallade Tinnerbäckshuset<sup>15</sup> som uppskattas uppgå till 200 mnkr. FUS bedöms dock på aggregerad nivå klara fastställd budget. Som beskrivits ovan har projektet förskjutits tre år, från färdigställande år 2021 till färdigställande år 2024.

Vårdcentrum i Finspång bedöms klara fastställd budget och tidplan. Rättspsykiatrisk regionklinik i Vadstena (RPR) är det stickprov som redovisar störst avvikelse och bristande följsamhet mot initial tidplan och budget. Initial budget för projektet fastställdes till 575 mnkr. Efter ett antal ändringar i projektet som resulterat i att tilläggsbudgeteringar (240 mnkr) blivit nödvändiga samt indexuppräknig (72 mnkr) är budgeten nu 927 mnkr. Projektet har utökats från 15 000 kvm till 24 000 kvm för att klara av tillkommande säkerhetskrav samt förändrade vårdbehov. Förändringar har även skett avseende i vilken ordning byggnation ska ske vilket bidragit till förseningar av projektet mot initial tidplan. I intervju uppskattas den samlade förseningen mot initial tidplan vara sex år och projektet ska enligt uppdaterad tidplan färdigställas i slutet av 2021 eller 2022. Även för RPR bedömer verksamheten att nu fastställd budget och ny tidplan sannolikt kommer hållas.

Samtliga väsentliga brister i stickproven härrör sig från beslut fattade innan verksamhetsåret 2019. I intervjuer med såväl representanter från verksamheten som CVU beskrivs att projektprocessen under 2019 fungerat ändamålsenligt.

### 3.2.1. Bedömning

Vi bedömer att det i allt väsentligt finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk.

Det finns överlag en ändamålsenlig organisation och etablerad struktur för hantering av enskilda byggprojekt. Relevanta och tillräckliga stöddokument och stödsystem är framtagna och implementerade. Styrning och löpande uppföljning av pågående byggprojekt följer fastställd rutin och bedöms ändamålsenliga. Budgetutnyttjandet under perioden 2014–2019 uppgår i snitt till 90,4 procent och budgetavvikelsen är relativt liten.



<sup>15</sup> Tinnerbäckshuset är ett hus vid FUS i vilket det i huvudsak ska bedrivas verksamhet inom psykiatri och beroendeklinik.

Noterade brister avseende följsamhet till initial tidplan och budget för är hänförliga till tidigare brister i projektprocessen och kan enligt intervjuade och vår bedömning inte hänföras till verksamhetsåret 2019.

### 3.3. Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?

#### *lakttagelser*

#### Planeringsprocessen

I dokumentet "Så här driver Region Östergötland byggprojekt" beskrivs övergripande hur investeringsprojekt ska bedrivas. Beskrivningen omfattar ansvar och roller inom både byggprojektets och verksamhetens organisation och när verksamheten har möjlighet att redovisa och inkomma med synpunkter i aktuellt investeringsprojekt. I dokumentet framgår att produktionsenhetschef/universitetsarkitekt LiU/rektorer efter både förstudie och förprojektering ska besluta om fortsättning eller avslut av projekt. Samma funktion ska även godkänna programhandlingar för projektet efter det att förprojektering genomförts. Godkänd programhandling behandlas sedan som verksamhetens beställning av projektet till CVU. I nedanstående bild tydliggörs den fas inom vilken CVU vill att verksamheten inkommer med synpunkter.



Former, hantering och inhämtning av synpunkter från verksamheten redovisas praktiskt i projekthandböcker med kompletterande mallar, riktlinjer och andra stöddokument. I intervju beskrivs att det är naturligt att vissa förändringar sker i större investeringsprojekt. Inhämtning av verksamhetens synpunkter och önskemål enligt bild ovan anges överlag fungera väl. I rutin beskrivs att i det fall verksamheten begär förändringar i pågående projekt vilka medför eller riskerar medföra avvikelser mot fastställd tidplan och eller beslutad budget, ska detta anmälas till fastighetsförvaltare för beredning i enlighet med process för enskilda fastighetsinvesteringssärenden.

Som tidigare beskrivits behandlas även verksamhetsfrågor så väl i dialog mellan verksamhet och ansvarig fastighetsförvaltare som vid Fastighetsrådets möten.

#### Genomförandeprocessen

Inom ramen för genomförandeprocessen är den projektledare från verksamheten som ska utses av central betydelse. Projektledaren från verksamheten ska vara bryggan mellan verksamheten och enda väg in i byggprojektet så att all information till och från verksamheten går via projektledaren. Verksamhetschef ska stödja projektledare och är ansvarig för beslut inom sitt

ansvarsområde. Detta system beskrivs av både representanter från berörda verksamheter och CVU överlag fungera ändamålsenligt.

Som tidigare beskrivits följs större projekt upp, som de tre stickproven vi granskat, även av styrgruppen i vilken representanter för berörd verksamhet ingår och verksamhetsfrågor adresseras. För FUS upprättades under en del av projektet även en referensgrupp för verksamheten som komplement till projektorganisationen.

Noterade brister i verksamhetens involvering i planerings- och genomförandeprocesserna bedöms inte vara att verksamhetens möjlighet att påverka varit för låg. I tidigare beskriven fördyrning och förgävesprojektering relaterat FUS och Tinnerbäckshuset beskrivs att en orsak varit att tidigare verksamhetsledning haft ett omfattande inflytande på utformningen av projektet. När ny ledning för verksamheten tillträdde var synen på hur verksamheten skulle bedrivas en annan. Detta beskrivs delvis ha ändrat projektets inriktning och omfattning. Dessa förändringar avseende Tinnerbäckshuset avser dock inte verksamhetsåret 2019.

För Rättspsykiatrisk Regionklinik i Vadstena (RPR) beskrivs att otydlighet i ansvar och mandat för projektledare från verksamheten ha genererat otydlighet i projektets styrning vilket inneburit påverkan på projektets tidplan och genomförande. Eftersom RPR upphandlats så att flera entreprenörer genomför olika delar och moment av byggnationen beskrivs att förseningar i en del av entreprenaden leder till eller riskerar följdförseningar. Detta har sedan inneburit fördyrningar genom att ersättning betalats ut till entreprenörer vilka inte har kunnat utföra arbete enligt tidplan. Dessa faktorer, tillsammans med ny och svårtolkad lagstiftning, beslut att förändra ordningen på beslutad byggnation samt att initial budget inte anses ha varit realistisk beskrivs ha bidragit till att projektet överstigit antagen budget. Projektet anges ha varit komplext utifrån säkerhetssynpunkt och påverkats av personalförändringar. Ansvar och mandat för projektledare från verksamheten beskrivs i intervjuer med både berörda verksamhetsrepresentanter vid RPR och CVU ha blivit tydligare under våren 2019.

### 3.3.1. *Bedömning*

Vi bedömer att verksamheterna delvis är delaktiga i planerings- och genomförandeprocess.

Verksamhetens involvering i planerings- och genomförandeprocessen är tydliggjort i styrdokument och följsamhet till dessa är överlag god. Bristande tydlighet i ansvarsfördelning mellan verksamhetsrepresentanter för (RPR) beskrivs ha lett till försening och fördyring av projektet. Bristerna har förekommit även under verksamhetsåret 2019 men beskrivs vid tid för granskning ha hanterats.



## 3.4. **Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen?**

### *lakttagelser*

Regionstyrelsens samordningsberedning (Sober) ska svara för att löpande följa större fastighetsinvesteringar. För detta hålls månatliga möten, förutom under sommaren, till vilka en så kallad Sober-rapport tas fram. Denna rapport presenteras till Sober av verksamhetschefer för Regionfastigheter och Byggprojekt. I intervju beskrivs att dessa verksamhetschefer har relativt stor autonomi i att besluta om vilka ärenden och projekt som ska ingå i rapporterna, även om det också förekommer att Sober efterfrågar annan specifik återrapportering.

Erhållna Soberrapporter för 2019 visar att uppföljning i rapporterna följer fastställda rubriker. Rapporterna omfattar planerade ärenden till RS 2019, beslut fattade av regiondirektör (RD),



ärenden som behandlats i fastighetsrådet samt uppföljning av ett antal stora fastighetsinvesteringsprojekt. De tre stickprov som särskilt granskas ingår och återrapportering av dessa kommenteras i varje rapport. Återrapporteringen för olika projekt varierar i omfattning men omfattar generellt status för projektet. Planerade ändringar i omfattning och utformning av projekt behandlas i rapport per april 2019. I denna anges prognos för projektets följsamhet till beslutad budget samt utveckling i prognos från föregående prognostillfälle. I denna uppföljning anges samtliga våra stickprov klara beslutad budget.

Samordningsberedningens möten noteras i minnesanteckningar. Av erhållna minnesanteckningar för Sobermöten genomförda år 2019 noteras dock att samtliga minnesanteckningar ännu inte färdigställts för tidigare möten under året. Minnesanteckningar från Sobermöten eller upprättade Soberrapporter delges inte regionstyrelsen. Det råder en personunion mellan Sober och regionstyrelsen vilket innebär att samtliga ledamöter i Sober även är ledamöter i RS. Dock är inte samtliga ledamöter i RS ledamöter i Sober.

Av genomförd protokollsgenombgång av RS protokoll, åren 2018 och 2019, framgår att återrapportering till styrelsen avseende pågående stora investeringsprojekt i huvudsak görs genom de två årliga delårsrapporterna (per april och augusti) samt årsredovisning. Denna återrapportering görs generellt på aggregerad nivå och behandlar resultatet för Region Östergötlands samlade fastighetsinvesteringar. I årsredovisning 2018 finns en sammanställning för viktiga investeringsprojekt inkluderad. Bland annat finns en sammanställning omfattande beslutat investeringsbelopp, beslutat belopp justerat för indexering, investerade medel så långt samt aktuell period och beräknat slutår för investeringen med ekonomisk status. En liknande uppföljning ingår ej i delårsrapport per augusti 2019.

Genomförd protokollsgenombgång visar att delegationsbeslut och beslut fattade på delegation av regiondirektören är en stående punkt vid regionstyrelsens sammanträden.

Regiondirektören har på delegation beslutat om internkontrollplaner för styrelsen för verksamhetsåren 2018 och 2019. Planerna omfattar dock ingen risk eller kontroll med bäring på fastighetsinvesteringar.

#### **3.4.1. Bedömning**

Vi bedömer att det delvis sker en fortlöpande uppföljning och rapportering till regionstyrelsen.

Återrapportering till regionstyrelsens samordningsberedning bedöms upprätthålla ändamålsenlig kvalitet och genomföras kontinuerligt. Det saknas dock en etablerad rutin för systematisk vidareberedning från beredningen till regionstyrelse. Den löpande återrapportering som regionstyrelsen tar del av avseende fastighetsinvesteringar bedöms inte tillräckligt omfattande och frekvent.

Återrapporteringen bedöms inte helt tillräcklig mot bakgrund att det är styrelsen som helhet, vilket framgår i reglementet, som ansvarar för styrning och samordning av regionens samlade verksamheter och för att regionen uppfyller kraven på god ekonomisk hushållning.

Regiondirektören har på delegation beslutat om en internkontrollplan för styrelsen för såväl år 2018 som 2019. Planerna omfattar dock ingen risk med bäring på fastighetsinvesteringar.

