

Rapport nr 2/2023

Styrning och kontroll av beslutade investeringar

Kort om rapporten

Kraftigt ökande byggkostnader, materialbrist och leveransförse- ningar, framför allt till följd av kriget i Ukraina, kommer att påverka regionens investeringar avsevärt de kommande åren. Ändrade förut- sättningarna gäller såväl investeringar som redan är beslutade som de som ska beslutas. Trafiknämnden samt fastighets- och service- nämnden genomför konsekvensbeskrivningar per investeringsobjekt som visar konsekvenser av ändrade förutsättningar. Nämnderna hanterar dock inte framtida kostnadsuppräknningar på ett likartat sätt, vilket behöver ensas för att ge likartade förutsättningar vid pri- oriteringar. Sammantaget bedömer revisionen att investeringsstyr- ningen ger fastighets- och servicenämnden, trafiknämnden och reg- ionstyrelsens förutsättningar att hantera ändrade förutsättningar inom ramen för en god ekonomisk hushållning.

Projektrapport 2/2023 Styrning och kontroll av beslutade investeringar

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade att överlämna rapporten till regionstyrelsen för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2024-01-31.

Med undantag för regionens övergripande hantering av indexberäkningar bedömer revisionen sammantaget att Locums, trafiknämndens och regionstyrelsens investeringsstyrning bör kunna ske inom ramen för en god ekonomisk hushållning. Detta under förutsättning att verksamheterna arbetar utifrån de processer som har utarbetats för att hantera prioritering av ett framtida investeringsbehov kopplat till ändrade förutsättningar i omvärlden.

Revisionen menar vidare att regionledningskontoret behöver ta fram tydliga anvisningar för utgiftsuppräknings inför den framtida planeringen och prioriteringen av kommande investeringsprojekt. Om olika bedömningar görs av hur prisökningarna kommer att påverka de framtida investeringsutgifterna finns risk att projekt inte prioriteras på likartade grunder. Det riskerar också att påverka bedömningen av vilket investeringsutrymme som finns framgent.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Kjell Öhrström
ordförande
Revisorsgrupp I

Anna Peterson
samordnande administratör

Locum AB

Projektrapport 2/2023 Styrning och kontroll av beslutade investeringar

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade att överlämna rapporten till styrelsen för Locum AB för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2024-01-31.

Med undantag för regionens övergripande hantering av indexberäkningar bedömer revisionen sammantaget att Locums, trafiknämndens och regionstyrelsens investeringsstyrning bör kunna ske inom ramen för en god ekonomisk hushållning. Detta under förutsättning att verksamheterna arbetar utifrån de processer som har utarbetats för att hantera prioritering av ett framtida investeringsbehov kopplat till ändrade förutsättningar i omvärlden.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Staffan Olsson
ordförande
Revisorsgrupp III

Anna Peterson
samordnande administratör

Projektrapport 2/2023 Styrning och kontroll av beslutade investeringar

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade att överlämna rapporten till fastighets- och servicenämnden för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2024-01-31.

Med undantag för regionens övergripande hantering av indexberäkningar bedömer revisionen sammantaget att Locums, trafiknämndens och regionstyrelsens investeringsstyrning bör kunna ske inom ramen för en god ekonomisk hushållning. Detta under förutsättning att verksamheterna arbetar utifrån de processer som har utarbetats för att hantera prioritering av ett framtida investeringsbehov kopplat till ändrade förutsättningar i omvärlden.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Staffan Olsson
ordförande
Revisorsgrupp III

Anna Peterson
samordnande administratör

Projektrapport 2/2023 Styrning och kontroll av beslutade investeringar

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade att överlämna rapporten till trafiknämnden för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2024-01-31.

Med undantag för regionens övergripande hantering av indexberäkningar bedömer revisionen sammantaget att Locums, trafiknämndens och regionstyrelsens investeringsstyrning bör kunna ske inom ramen för en god ekonomisk hushållning. Detta under förutsättning att verksamheterna arbetar utifrån de processer som har utarbetats för att hantera prioritering av ett framtida investeringsbehov kopplat till ändrade förutsättningar i omvärlden.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Staffan Olsson
ordförande
Revisorsgrupp III

Anna Peterson
samordnande administratör

Innehållsförteckning

1. Slutsatser och rekommendationer	4
2. Utgångspunkter för granskningen	5
2.1. Motiv till granskningen	5
2.2. Revisionsfråga	6
2.3. Avgränsning	6
2.4. Bedömningsgrunder	6
2.5. Metod	7
3. Hantering av ökande utgifter och materialbrist	8
3.1. Vårdens fastighetsinvesteringar	8
3.2. Trafiknämndens investeringar	9
3.3. Hantering av index	10
3.4. Revisionens bedömning	11
4. Avvägning mellan beslutade investeringar och framtida investeringsbehov	12
4.1. Övergripande prioriteringar	12
4.2. Vårdens fastighetsinvesteringar	12
4.3. Trafiknämndens investeringar	13
4.4. Ändrad inriktning i beslutade investeringsprojekt	13
4.5. Revisionens bedömning	14

1. Slutsatser och rekommendationer

I fastighets- och servicenämndens och trafiknämndens verksamhetsberättelser för 2022 och verksamhetsplaner för 2023 framgår att båda nämnderna ser stora risker för både förseningar och fördyringar i redan beslutade investeringsprojekt. Dessa risker beror framför allt på att kriget i Ukraina lett till materialbrist, leveransförseningar och prisökningar. Enligt SCB:s statistik hade byggkostnadsindex på årsbasis ökat med 16,3 procent i januari 2023 för att sedan sjunka till 10,9 procent på årsbasis i maj.

Revisionen ser, trots sjunkande byggkostnadsindex, en risk för avvikelser mot beslutade och beräknade tids- och utgiftsramar för beslutade och planerade investeringsprojekt. Detta gäller framför allt i större investeringsprojekt som löper under flera år, speciellt investeringar som befinner sig i tidiga beslutssteg. Revisionen har därför genomfört en granskning i syfte att bedöma om styrning och kontroll samt prioritering av Region Stockholms (fortsättningsvis benämnt "regionen" i rapporten om inget annat anges) investeringar vid förändrade förutsättningar i omvärlden hanteras inom ramen för en god ekonomisk hushållning.

Revisionen bedömer att den nyligen inrättade investeringsberedningen för vårdens fastighetsinvesteringar skapar förutsättningar för en bättre planering och styrning jämfört med tidigare och en större tydlighet och transparens mellan berörda parter. Revisionen konstaterar dock att de samfinansierade projekten inom trafikområdet, framför allt där annan part bygger regionens anläggning och där index regleras i avtal, är svåra för trafiknämnden att hantera under rådande omständigheter.

Revisionen bedömer att trafiknämnden och fastighets- och servicenämnden genomför konsekvensbeskrivningar per investeringsobjekt, som visar vad det skulle medföra om investeringen inte skulle genomföras. Det framgår även vilka konsekvenserna blir för regionen som helhet. Konsekvensbeskrivningarna bedöms ligga i linje med regionens riktlinje för investeringar och ge ett tillräckligt underlag för regionstyrelsen i styrelsens beredning av investeringsbudget inför beslut i fullmäktige.

Revisionens granskning visar att regionstyrelsen behöver se till att regionens två största investeringsverksamheter, det vill säga trafiknämnden och fastighets- och servicenämnden genom Locum, arbetar utifrån gemensamma och regionövergripande principer med investeringarnas utgiftsprognoser och framtida kostnadsuppräknningar. Tydliga anvisningar behöver tas fram för utgiftsuppräknningar inför den framtida planeringen och prioriteringen av kommande investeringsprojekt. Om olika bedömningar görs av hur prisökningarna kommer att påverka, finns risk att projekt inte prioriteras på likartade grunder. Det riskerar också att påverka bedömningen av vilket investeringsutrymme som finns framgent.

Undantaget indexhanteringen, bedömer revisionen sammantaget att Locums, trafiknämndens och regionstyrelsens investeringsstyrning bör kunna ske inom ramen för en god ekonomisk hushållning. Detta under förutsättning att verksamheterna arbetar utifrån de processer som har utarbetats för att hantera prioritering av ett framtida investeringsbehov kopplat till ändrade förutsättningar i omvärlden.

Rekommendation

- Regionledningskontoret bör ta fram tydliga anvisningar för hur prisuppräknningar ska hanteras i framtida utgiftsprognoser för beslutade och planerade investeringsprojekt så att prioritering kan ske utifrån likartade förutsättningar.

2. Utgångspunkter för granskningen

2.1. Motiv till granskningen

Under de senaste åren har regionens styrande dokument inom investeringsområdet reviderats och förtydligats. Revisionen har i tidigare granskning bedömt att de reviderade dokumenten skapar bättre förutsättningar för styrning, samordning och kostnadskontroll på sikt. Enligt styrdokumenterna ska investerande nämnder och bolag ha ett stort fokus på att uppnå kostnadseffektivitet och god ekonomisk hushållning i samtliga investeringsprojekt. I tidigare granskningar har revisionen bedömt att så inte alltid varit fallet. Såväl fastighets- och servicenämndens/Locums som trafiknämndens investeringsstyrning har dock utvecklats parallellt med regionens styrdokument.

I fastighets- och servicenämndens och trafiknämndens verksamhetsberättelser för 2022 och verksamhetsplaner för 2023 framgår att båda nämnderna ser stora risker för både förseningar och fördringar i redan beslutade investeringsprojekt. Dessa risker beror framför allt på att kriget i Ukraina lett till materialbrist, leveransförseningar och prisökningar. Motsvarande risker framförs i fullmäktiges regionövergripande budget för 2023 och i årsredovisningen för 2022.

Enligt fastighets- och servicenämndens verksamhetsplan för fastighetsverksamheten steg byggkostnadsindex under perioden oktober 2021 till oktober 2022 för flerbostadshus med 15,3 procent. Enligt SCB:s statistik ökade byggkostnadsindex på årsbasis med 16,3 procent till januari 2023. Sedan januari har index dock sjunkit och uppgår, enligt SCB, till 10,9 procent på årsbasis i maj 2023. Trots att våren har inneburit sjunkande byggkostnadsindex jämfört med vid årsskiftet, ser revisionen en risk för avvikelser mot beslutade och beräknade tids- och utgiftsramar. Detta gäller framför allt i större investeringsprojekt som löper under flera år, och speciellt för investeringar som befinner sig i tidiga beslutssteg¹.

Om fokus kommer att ligga på att hålla beslutade investeringsramar finns i stället risk för avvikelser mot investeringarnas beslutade innehåll och så kallade effektmål. Enligt regionens riktlinje för investeringar är effektmål en kvantifierad och mätbar effekt som en genomförd åtgärd förväntas generera. Ett ändrat fokus skulle kunna leda till lägre kvalitet och sämre kapacitet för verksamheterna som ska nyttja investeringarna när de är färdigställda. Risk finns att de förändrade omvärldsfaktorerna, utöver effekter på beslutade investeringsutgifter och tidplaner, även påverkar slutleveransernas innehåll och kvalitet.

I budget 2023 framgår att fullmäktige uppmanar fastighets- och servicenämnden och trafiknämnden att aktualitetspröva sina långsiktiga underhålls- och investeringsplaner. I budgeten framgår också att det finns investeringsbehov på ca 23 mdkr gällande vårdens fastigheter och ca 15 mdkr inom trafikområdet, som inte ryms i regionens tioåriga investeringsplan, dvs. inom regionens samlade investeringsutrymme. Om redan beslutade investeringsprojekt, genom utgiftsökningar, tar ett större utrymme finns risk att

¹ Region Stockholms investeringsprocess är indelad i olika faser, eller steg, där varje investering utreds och beslutas enligt regionens riktlinje för investeringar. Investeringens beslutsfaser är: inriktnings- planerings- och genomförandebeslut.

de investeringsbehov som ännu inte beslutats inom vård- respektive trafikområdet inte kommer att kunna prioriteras enligt regionens styrdokument.

Mot bakgrund av snabbt förändrade förutsättningar i omvärlden har revisionen granskat hur regionstyrelsens övergripande styrning av investeringar hanteras i det rådande ekonomiska läget. Det gäller både beslutade investeringar och behov av framtida investeringar. Revisionen har även granskat berörda nämnders och styrelser hantering, vid ändrade förutsättningar gällande utgifter, tid eller kvalitet, liksom prioritering av framtida behov av investeringar. Detta i syfte att bedöma om styrning och kontroll samt prioritering av regionens investeringar vid förändrade förutsättningar hanteras inom ramen för en god ekonomisk hushållning.

2.2. Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Sker styrning och kontroll samt prioritering av beslutade och framtida investeringar så att ändrade förutsättningar hanteras inom ramen för en god ekonomisk hushållning?

Delfrågor:

1. Hur hanterar regionstyrelsen ändrade förutsättningar i beslutade investeringar och prioritering av framtida investeringsbehov?
2. Hur hanterar berörda verksamheter risker för ökade investeringsutgifter, förseningar eller lägre kvalitet till följd av ändrade ekonomiska förutsättningar?
3. Hur hanterar berörda verksamheter avvägningar mellan redan beslutade investeringar och framtida behov?

2.3. Avgränsning

Granskningen avser prövning av regionstyrelsens ansvar för att leda och samordna Region Stockholms investeringsstyrning. Granskningen avser även prövning av trafiknämndens liksom fastighets- och servicenämndens samt Locums ansvar för hantering av trafikens och vårdens beslutade och framtida investeringar. Granskningen omfattar dels hanteringen av befarade eller faktiska avvikelser gällande investeringsutgifter, tidplan och objektsinnehåll mot fullmäktiges fattade genomförandebeslut, dels prioritering av framtida investeringsbehov.

Trafiknämndens investeringar i samband med utbyggnaden av den nya tunnelbanan kommer inte ingå i granskningen eftersom styrande dokument inom investeringsområdet inte gäller de investeringar som samfinansieras av annan part.

2.4. Bedömningsgrunder

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

Kommunallagen (2017:725)

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

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

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

Riktlinje Investeringar (RS 2021–0286)

Av regionens riktlinje för investeringar framgår att för att uppnå enhetlighet kring hur investeringar prioriteras inom investeringsutrymmet ska regionens prioriteringsmodell för jämförelse och rangordning av investeringar användas. Respektive nämnd och bo-lag ska prioritera utifrån uppsatta kriterier och frågeställningar och ska alltid inbegripa en bedömning av vilka konsekvenser som uppstår om investeringen inte genomförs.

Reglemente för regionstyrelsen (RS 2022–0762)

Av reglemente för regionstyrelsen, 3 § 7.b framgår att styrelsen ska leda och samordna Region Stockholms investeringsstyrning.

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

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

Vidare framgår av 2 § att nämnden ska fatta inriktnings-, planerings- och genomförandebeslut för nämndens investeringar under 300 miljoner kronor vilket omfattar fastighets- och hyresgästinitierade investeringar samt övriga investeringar

Reglemente för trafiknämnden (RS 2022–0762)

Av reglemente för trafiknämnden framgår av 2 § att nämnden ska genomföra beslutade utbyggnader av och investeringar i kollektivtrafiksystemet, fatta inriktnings-, planerings- och genomförandebeslut för nämndens investeringar under 300 miljoner kronor.

2.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, där bland annat regionens budget 2023 och budgetunderlag för 2024, samt styrande dokument för investeringar har ingått. Granskningen har även omfattat intervjuer med medarbetare vid Locum och trafikförvaltningen för att granska hur berörda verksamheter arbetar för att minska riskerna för prishöjningar och/eller förseningar och hur berörda verksamheter i nuläget planerar att hantera effekterna av dessa risker om/när de realiserar. Det gäller bland annat om man kommer att ta fram förnyade genomförandebeslut med ökade utgifter eller avvikelser i leverans/projektinnehåll.

Intervjuer har även genomförts med medarbetare vid regionledningskontoret kring hur regionstyrelsens övergripande styrning och prioriteringar av dels redan beslutade, dels planerade investeringar hanteras i det rådande ekonomiska läget.

Rapporten är fakta kontrollerad av ledningarna för regionledningskontoret, Locum AB och trafikförvaltningen.

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

3. Hantering av ökande utgifter och materialbrist

De förvaltningar som genomför regionens större investeringar är medvetna om att den rådande ekonomiska situationen påverkar investeringsverksamheten och innebär stora risker. Det gäller såväl risker för materialbrist och leveransförseningar som ett kraftigt ökat byggkostnadsindex. För vårdens fastighetsinvesteringar har dessa risker redan realiserats och lett till reella problem i flera av investeringsprojekten i vårdens fastigheter. På trafiksidan verkar materialbrist och kraftiga prisökningar i trafiknämndens investeringsprojekt ännu inte ha slagit igenom i lika hög grad.

3.1. Vårdens fastighetsinvesteringar

Fastighets- och servicenämnden ansvarar enligt reglementet för att långsiktigt utveckla regionens fastighetsbestånd. Nämnden ansvarar även för regionens fastighetsstrategiska frågor och för dess fastighetsbestånd, med undantag för trafikorganisationens fastigheter och anläggningar. Av reglementet framgår att nämnden ska köpa fastighetsverksamheten av Locum. Genom avtal om fastighetsverksamhet har nämnden uppdragit åt Locum att genomföra den fastighetsverksamhet som nämnden ansvarar för enligt reglementet. Nedan beskrivs hur Locum hanterar investeringsstyrningen, även om det är fastighets- och servicenämnden som är formellt ansvarig.

För investeringar i vårdens fastigheter upplever Locum att situationen gällande planering och framdrift i investeringsprojekten förändrats jämfört med tiden innan pandemin och kriget i Ukraina. Till exempel möts de av en situation där leverantörer inte står för sina offerter i samma omfattning som tidigare. Tidigare har inkomna offerter som regel gällt i 90 dagar, men nu är offerternas giltighetstid betydligt kortare. Som motiv till de korta offerttiderna hänvisar Locums leverantörer och entreprenörer till de extremt volatila materialpriserna, som enligt dem skapar risker som de har svårt att hantera. Exempel på material vars priser har ökat kraftigt, och där framtida priser är svåra att förutse, är enligt Locum konstruktionsstål, betong och förädlade trävaror. Även drivmedel som används i både långa och tunga transporter av bland annat stål och betong lyfts fram.

Ett sätt att hantera ovanstående problem för Locum har varit att diskutera med leverantörer/entreprenörer att inte, som tidigare, upphandla och avtala om arbete och material tillsammans. Genom att i stället endast upphandla arbete från entreprenören och upphandla material separat ser man en möjlighet att Locum själv står för risken med de volatila materialpriserna. Detta för att kunna få hanterbara offerttider på arbetet, som inte bedöms vara lika priskänsligt som materialpriserna. Locum har även varit tvungna att avbryta pågående upphandlingar, tex gällande en etapp av tre i projektet gällande akuten vid Karolinska Huddinge, då alla inkomna anbud låg långt över beslutad och budgeterad investeringsram.

Locum har fått flera propåer från leverantörer om att omförhandla avtalade priser till följd av leverantörernas ökade kostnader. Locum, som är medlem i branschorganisationen Byggherrarna, menar att man följer organisationens praxis och riktlinjer. Enligt branschens entreprenadregler finns bland annat regler om Force Majeure som säger att man har rätt att omförhandla avtal med anledning av krig och pandemi. Locum har tagit hjälp av Byggherrarnas rekommendationer inför dialoger med berörda leverantörer om att omförhandla ingångna avtal, under förutsättning att dessa tecknades innan kriget. I samband med dessa omförhandlingar har Locum krävt full transparens från

entreprenörens sida, vilket bland annat betytt insyn vad gäller kalkyler och hur man räknat på gällande avtal i den förändrade situationen. Leverantörerna ska kunna visa hur inflationen och de ökande materialpriserna, samt prisöverenskommelser med underleverantörer, påverkat dem, deras risker och vinster, men även hur deras begärda prisjusteringar ser ut i konkurrens på en öppen marknad.

Förutom hanteringen av leverantörernas önskan om att omförhandla ingångna avtal, märks även att Locum, till följd av den uppkomna situationen, har intensifierat sin styrning och uppföljning av investeringsprojekten på central bolagsledningsnivå jämfört med före krigsutbrottet. Varannan vecka går bolagets ”investeringskommitté”, bestående av VD, ekonomidirektör, projektdirektör och fastighetsdirektör, igenom status i pågående investeringar över 10 mnkr och investeringar i beredningsfasen över 20 mnkr.

Under vårvintern 2023 har det också, på regionledningskontorets initiativ, tillskapats en beredning på tjänstemannanivå för vårdens fastighetsinvesteringar. Syftet med beredningen är att säkerställa en aktiv styrning och uppföljning av framdriften gällande alla specificerade² och större ospecificerade fastighetsinvesteringar med samtliga berörda parter. I beredningen, som består av tjänstemän med mandat att företräda sina respektive organisationer, ingår dels regionens vårdgivare, dels hälso- och sjukvårdsförvaltningen, avdelningen ekonomi och finans vid regionledningskontoret samt Locum. Beredningen leds av ledningen för regionens sjukvårdskoncern och har även arbetat med beredning och prioritering av investeringar inför underlag till budget 2024 (se avsnitt 4.2 nedan)

3.2. Trafiknämndens investeringar

Av reglemente för trafiknämnden framgår att nämnden ska svara för trafikplanering av, och löpande följa upp den regionala kollektivtrafiken samt bedöma vilka åtgärder, inklusive investeringar, som är nödvändiga och effektiva för att vidmakthålla och utveckla kollektivtrafiken. Nämnden ska även genomföra beslutade utbyggnader av, och investeringar i kollektivtrafiksystemet.

Trafiknämndens investeringar förefaller ännu inte ha drabbats lika påtagligt av materialbrist och ökande byggkostnader som investeringar på vårdsidan. Eller som en av de intervjuade på trafikförvaltningen uttryckte det: ”Vi ser ännu inga faktiska utgiftsökningar kopplade till kriget i Ukraina, inflation och ökande byggpriser, men vi ser det komma.” Samtidigt ger de intervjuade vid trafikförvaltningens olika avdelningar en delvis differentierad bild av den rådande situationen. Vissa är tydliga med att det finns en direkt påverkan på trafiknämndens investeringar redan i dagsläget, medan andra menar att så inte är fallet. I tertialrapporten per april rapporterades dock om fördyringar på över 15 procent kopplade till indexuppräknningar för ett antal investeringsprojekt. Femton procent är enligt regionens investeringsriktlinje gränsen för när förnyade beslut ska fattas. Exempelvis har Rissne tunnelbanedepå en ny totalkostnadsprognos på

² En specificerad investering är en namngiven investering som redovisas separat i fullmäktiges investeringsbilaga till den regionövergripande budgeten, vars totalutgift uppgår till 100 mnkr eller mer. En ospecificerad investering är en investering under 100 mnkr.

1 007 mnkr jämfört med tidigare beslut på 632 mnkr. Förnyat genomförandebeslut har fattats av trafiknämnden i juni³.

På trafiksidan har man ännu inte upplevt motsvarande problem med försenade leveranser och materialbrist som Locum har beskrivit, även om man haft vissa problem med leveranser av komponenter som tillverkas i Ukraina. Till skillnad från Locum så menar man på trafikförvaltningen att det ännu inte uppstått problem med att leverantörer har betydligt kortare tider för offerternas giltighet jämfört med tidigare. Dock tar trafikförvaltningen, likt Locum, upp problematiken med att inkomna offerter ligger alldeles för högt jämfört med beslutad budget eller att det inte kommit in några offerter alls.

Trafikförvaltningen lyfter dessutom ett problem som inte är aktuellt på vårdsidan. Det rör sig om samfinansierade projekt, och speciellt sådana där annan part bygger regionens anläggning. Två exempel är Slussen och Nacka bussdepå, där Stockholms stad respektive Nacka kommun fungerar som byggherre för respektive anläggning som sedan ska överlåtas till trafiknämnden för drift och förvaltning. Sådana projekt, som regionen är med och finansierar men inte har full rådighet över, är svåra att hantera och styra menar trafikförvaltningen. Andra liknande projekt där man befarar kommande utgiftsökningar är Sverigeförhandlingens projekt Spårväg Syd och Roslagsbanan till city. Utgiftsökningarna är framför allt kopplade till indexökningar men rör även så kallade *tillkommande investeringar*. Det är investeringar som kommer att bli nödvändiga som en följd av redan beslutade investeringar för att möjliggöra framtida trafikering. Ett exempel är Roslagsbanan till city där nya och tyngre fordon kommer kräva broförstärkningar och anpassad kraftöverföring för att kunna fungera när anläggningen används i trafik.

Av granskningen framgår att trafikförvaltningen, till skillnad från Locum, inte har förändrat sin investeringsstyrning och -uppföljning. Uppföljning och rapportering sker enligt gällande rutin per projekt, likt tidigare. Sex gånger per år görs, och rapporteras, prognoser för investeringsprojekten till projektens styrgrupp. Styrgruppen består av berörda chefer och i de fall det finns avvikelser i tid, innehåll eller utgifter behandlas dessa. Större, eller mer komplexa avvikelser, som inte kan lösas av styrgruppen, lyfts och hanteras först av förvaltningens investeringsråd. Därefter tar förvaltningschefens ledningsgrupp ställning till om det är aktuellt med förnyade genomförandebeslut på politisk nivå.

3.3. Hantering av index

I trafiknämndens och fastighets- och servicenämndens budgetunderlag inför budget 2024 framgår att flera av investeringsprojekten bedöms få ökade utgifter till följd av indexuppräknningar. Av granskningen framgår dock att Locum och trafiknämnden arbetar på olika sätt med indexuppräknningar i de olika projekten. På trafiknämnden har en bedömning avseende indexpåverkan gjorts från fall till fall. Projekt som planerar att påbörja sin produktion i närtid har i de flesta fall räknats upp till 2023 års prisnivå med faktisk inflation. På övergripande nivå har trafikförvaltningen gjort en försiktig bedömning i den prognostiserade indexuppräknningen för åren 2024–2033, vilket innebär att indexökningen i övrigt ofta har antagits till tre procent, eller lägre, årligen. Trafiknämnden skriver i sitt budgetunderlag för budget 2024: ”Att idag ta höjd för en fortsatt hög

³ TN 2019-0491

inflation och utveckling i entreprenadindex skulle riskera väsentliga prognosökningar i samtliga objekt, trots att dessa öknings bara kan ses som spekulativa till dess att projektet faktiskt går in i ett produktionskede”.

Enligt Locum görs det ingående bedömningar av respektive projekt utifrån bakomliggande avtals-/indexkonstruktioner, materialprissituationer med mera. Utifrån analyser av respektive investeringsprojekt görs därefter individuella indexuppräknings per projekt. Av fastighets- och servicenämndens budgetunderlag inför 2024 framgår att: ”Med tanke på det utmanande ekonomiska läget med hög inflation och en stor osäkerhet kring framtida kostnadsökningar har en bedömning gjorts för varje enskilt objekt med utgångspunkt från relevanta indexantaganden beroende på när i tiden de stora entreprenadkostnaderna planeras infalla.” Av genomförda intervjuer framgår att Locums prognosarbete och hantering av index som regel genererat högre kostnadsuppräknings än trafiknämndens mer måttliga uppräknings.

I intervjuer framkommer att frågan om uppräknings av investeringsutgifter har varit uppe till kort diskussion i regionens övergripande investeringsråd, där regionens ekonomidirektör är ordförande. Investeringsrådet har dock inte tagit ställning till om principer för utgiftsuppräknings av de olika investeringsprojekten ska ensas mellan regionens två största investeringsverksamheter.

3.4. Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att Locum, trafiknämnden och regionstyrelsen har utarbetat processer för att hantera ändrade förutsättningar i beslutade investeringar. Revisionen kan dock konstatera att de samfinansierade projekten, och speciellt sådana där annan part bygger regionens anläggning och där index regleras i avtal, är svåra för nämnden att hantera under rådande omständigheter.

Revisionens granskning visar att regionstyrelsen behöver se till att regionens två största investeringsverksamheter arbetar utifrån gemensamma, regionövergripande principer med investeringarnas utgiftsprognoser och framtida kostnadsuppräknings. Tydliga anvisningar behöver tas fram för utgiftsuppräknings inför den framtida planeringen och prioriteringen av kommande investeringsprojekt. Om olika bedömningar görs av hur prisökningarna kommer att påverka finns risk att projekt inte prioriteras på likartade grunder. Det riskerar också att påverka bedömningen av vilket investeringsutrymme som finns framgent.

Revisionen bedömer vidare att den nyligen inrättade investeringsberedningen på vårdsidan skapar förutsättningar för en bättre planering och styrning av vårdens fastighetsinvesteringar jämfört med tidigare, då den medför en större tydlighet och transparens mellan berörda parter.

4. Avvägning mellan beslutade investeringar och framtida investeringsbehov

4.1. Övergripande prioriteringar

Det ekonomiska läget medför större krav på återhållsamhet i det kommande prioriteringsarbetet, då investeringsutrymmet är begränsat och nuvarande samt befarade kommande prisökningar riskerar att urholka det ytterligare. Samtidigt är regionens behov av investeringar omfattande i såväl sjukvårdens fastigheter som i kollektivtrafiken.

I fullmäktiges budget 2023 beskrivs ett tillkommande investeringsbehov såväl inom trafikområdet som på fastighetssidan som inte inrymts i budgetens tioåriga investeringsutrymme. Dessa investeringar uppgick till 15 mdkr på trafiksidan och för vårdens fastigheter uppgick det till 23 mdkr. I samband med trafiknämndens och fastighets- och servicenämndens arbete med budgetunderlag inför budget 2024, med tillhörande tioåriga investeringsplan för perioden 2024 – 2033, har även de investeringsprojekt som inte fick plats i budget 2023 ingått i prioriteringsarbetet. Av granskningen framgår att vissa av de investeringsbehov som inte fick plats i 2023 års tioåriga investeringsplan nu har omprioriterats, och därmed föreslagits få plats i den tioåriga investeringsplanen 2024. Detta har lett till att en del andra investeringar från 2023 års plan har nedprioriterats.

I fullmäktiges budget 2023 och anvisningarna för budgetunderlagen inför 2024 framgår att fokus bör ligga på ersättningsinvesteringar och på att säkerställa den fortsatta driften inom trafik- och vårdområdet. Att detta fokus också fått genomslag i praktiken framgår tydligt i både trafiknämndens och fastighets- och servicenämndens budgetunderlag inför 2024. Nämndernas budgetunderlag är dock ännu inte beredda av regionledningskontoret inför regionstyrelsens förslag till beslut i fullmäktige i november om investeringar för 2024 med tillhörande tioåriga investeringsplan.

4.2. Vårdens fastighetsinvesteringar

Beredningsgruppen (se avsnitt 3.1 ovan) på vårdfastighetssidan har gått igenom alla investeringar och tagit fram nya slutkostnadsbedömningar per objekt samt konsekvensanalyser kring vad som sker om dessa inte genomförs. Vidare har beredningsgruppen prioriterat investeringarna i tre nivåer/grupper (hög, mellan och låg) som en del i arbetet med 2024 års budgetunderlag. Av fastighets- och servicenämndens budgetunderlag inför 2024 framgår att flertalet objekt inom investeringsutrymmet avser verksamhetskritiska åtgärder i form av dels nödvändiga tekniska upprustningar, dels ombyggnationer av vårdavdelningar för att möta dagens krav från vården.

Enligt regionens riktlinje för investeringar ska varje nämnd respektive bolag i budgetunderlagen prioritera investeringar utifrån centralt definierade kriterier och frågeställningar. Vidare ska deras ställningstaganden alltid inbegripa en bedömning av vilka konsekvenser som uppstår om investeringen inte genomförs. Fastighets- och servicenämndens budgetunderlag innehåller sådana ställningstaganden och konsekvensbeskrivningar och risker kopplade till de specificerade investeringsförslagen. I budgetunderlaget beskrivs de aktuella fastigheternas befintliga status, vårdgivarnas behov av förändringar, eventuella myndighetskrav med mera. Dessutom beskrivs konsekvenser ur dels berörda vårdgivares perspektiv kopplat till framtida verksamhet, dels ett fastighetsförvaltningsperspektiv kopplat till om investeringarna inte skulle genomföras.

En jämförelse av den tioåriga investeringsplanen i fastighets- och servicenämndens budgetunderlag för vårdens fastigheter med den i budget 2023 visar att det har tillkommit investeringsobjekt i budget 2024 på 1 235 mnkr medan investeringsobjekt på 650 mnkr har tagits bort. Det innebär en nettoökning på 585 mnkr. När revisionen jämför åren 2024 – 2032, som sammanfaller i de två investeringsplanerna, framkommer det att utgifterna ökat för dessa år med 1 716 mnkr. Exkluderat de tillkommande och de borttagna investeringarna (se ovan) blir det en utgiftsökning mellan de aktuella åren på cirka 8 procent. Enligt uppgifter från Locum så motsvarar det indexökningen till följd av det förändrade ekonomiska läget. Till exempel beräknas utgifterna för den nya behandlingsbyggnaden vid Danderyds sjukhus öka med 121 mnkr.

4.3. Trafiknämndens investeringar

Av trafiknämndens budgetunderlag inför 2024 framgår bland annat att det kommer att krävas fortsatt stora investeringar i kollektivtrafiken för att anpassa trafikutbyggnaden till den växande befolkningen i regionen. För den kommande perioden 2024–2033 har kollektivtrafiken omfattande behov för att säkerställa både en väl fungerande kollektivtrafikanläggning och en ökad tillgänglighet. Vidare framgår att flera av trafiknämndens investeringar beräknas/prognostiseras få stora utgiftsökningar de kommande åren. Till exempel räknar nämnden med att investeringsutgifterna för två av de samfinansierade projekten inom ramen för Sverigeförhandlingen kommer att öka markant, bland annat till följd av indexuppräknningar. Projektet Roslagsbanan till City kommer öka med 558 mnkr och projektet Spårväg Syd med 320 mnkr.

Budgetunderlaget för trafikförvaltningens investeringar visar sammantaget på en utgiftsökning på nästan 3,8 mdkr, eller cirka 9 procent för åren 2024 – 2032 jämfört med vad som angavs i budget 2023 för samma period. Utgiftsökningen består förutom av indexuppräknningar även av ökade framtida utgifter till följd av andra faktorer än det ökade prisläget. Hur stor andel av ökningen som utgör indexökningar till följd av den förändrade ekonomiska situationen och hur stor del som beror på andra orsaker är svårt för trafikförvaltningen att precisera. Det handlar om flera hundra investeringsprojekt vars utgiftsuppräknningar gjorts av respektive projektledare.

Trafiknämndens budgetunderlag innehåller, i likhet med fastighets- och servicenämndens budgetunderlag, beskrivningar av konsekvenser om investeringarna inte genomförs. För trafiknämndens del handlar det om konsekvenser som svårigheter att upprätthålla trafik framgent, tex på Gröna linjen. Andra konsekvenser som nämns är: färre fordon i trafik, temporära lösningar som på sikt blir dyrare än permanenta dito, eller avtalsbrott mot kommuner i regionen som trafiknämnden har olika typer av infrastrukturöverenskommelser med.

Samtidigt som budgetunderlaget visar på ökande investeringsutgifter jämfört med vad som angavs i budget 2023 så framgår det av budgetunderlaget att verksamhetskritiska behov på totalt 14,9 mdr, som behöver initieras under 2025, inte längre ryms i den tioåriga investeringsplanen.

4.4. Ändrad inriktning i beslutade investeringsprojekt

När det gäller frågan om regionen kan hålla beslutade investeringsramar genom att ändra projektens inriktning och omfattning, menar företrädare för både Locum, trafikförvaltningen och regionledningskontoret, att det är svårt att göra för projekt som är i genomförandefasen. Oftast medför sådana beslut, enligt de intervjuade, i slutändan

ändå fördyringar samtidigt som de ger mindre/sämre funktionalitet än den ursprungliga avsikten.

Däremot kan det, enligt de intervjuade, vara möjligt att ändra på projekt som ligger i tidiga planeringsstadierna. Då även dessa bygger på genomförda behovsanalyser så är det dock, enligt företrädare för både trafikförvaltningen och Locum, svårt att ändra inriktning allt för mycket. Det man i stället kan göra är att se om vissa delprojekt inom ett övergripande projekt är mindre kritiska på kort sikt och därmed möjliga att bryta ut och senarelägga. På detta sätt går det att få ner investeringsutgifterna på kort- och medellång sikt, även om behovet i sig inte försvinner. Enligt intervjuer är det därför ovanligt att en investering helt tas bort. I stället beskrivs situationer där det är möjligt med mindre justeringar för att sänka utgifter, exempelvis förändrade materialval eller förenklade lösningar jämfört med initiala beslut.

4.5. Revisionens bedömning

Fullmäktige har i budget 2023 varit tydlig med att ersättningsinvesteringar framgent ska vara i fokus. Om detta fokus kommer att kunna realiseras återstår att se när budget 2024 läggs fram till fullmäktige inför beslut i höst.

Revisionen bedömer att trafiknämnden och fastighets- och servicenämnden genomför konsekvensbeskrivningar per investeringsobjekt som visar vad det skulle medföra om investeringen inte skulle genomföras. Det framgår även vilka konsekvenserna blir för regionen som helhet. Konsekvensbeskrivningarna bedöms ligga i linje med regionens riktlinje för investeringar och bedöms ge ett tillräckligt underlag för regionstyrelsen i styrelsens beredning av investeringsbudget inför beslut i fullmäktige.

Sammantaget bedömer revisionen att Locum, trafiknämnden och regionstyrelsen har utarbetat processer för att hantera prioritering av ett framtida investeringsbehov kopplat till ändrade förutsättningar i omvärlden.

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, saktighet och integritet främja, granska och bedöma verksamheten. Den övergripande uppgiften för revisorerna är att granska hur nämnder och styrelser tar sitt ansvar. De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och ytterst medborgarnas instrument för den demokratiska kontrollen. De har därmed en viktig funktion i den lokala självstyrelsen.

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

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

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm

Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)

Telefon: 08-737 25 00

E-post: regionrevisorerna.rev@regionstockholm.se

Hemsida: www.regionstockholm.se