

RAPPORT NR 10/2022

Underhåll av vårdens fastigheter

Kort om rapporten

Av fullmäktiges budget 2023 framgår att det finns ett tillkommande investeringsbehov för modernisering, upprustning och för robustgörande insatser i vårdens fastigheter som uppskattas till cirka 23 mdkr, som inte ryms inom fullmäktiges tioåriga investeringsplan. Revisionen har tidigare pekat på en risk för att denna typ av investeringar trängs undan av de stora vårdinvesteringarna, vilket revisionen menar har blivit fallet. I budget 2023 har beslutats om flera aktiviteter och uppdrag som bedöms skapa större förutsättningar för att underhåll och ersättningsinvesteringar i vårdfastigheterna ska kunna prioriteras framöver. Revisionen menar vidare att Locum har uppdaterade underhållsplaner som speglar fastigheternas status på en övergripande systemnivå. Planerna behöver samlas i bolagets förvaltningssystem för att ge bättre förutsättningar för en central planering och samordning av underhålls- och investeringsinsatser i vårdens fastigheter.

Projektrapport 10/2022

Underhåll av vårdens fastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade vid sitt möte den 2023-02-22 överlämna rapporten till regionstyrelsen för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2023-06-30.

Revisorernas samlade bedömning är att fullmäktiges föresats i budget 2022, att grunden i investeringsplanen framöver behöver utgöras av ersättningsinvesteringar, inte kommer uppfyllas under de kommande åren. Revisionen bedömer dock att regionstyrelsen i sin beredning av budget 2023 har initierat flera aktiviteter och uppdrag som bedöms skapa större förutsättningar för att underhåll och ersättningsinvesteringar i vårdfastigheterna ska kunna prioriteras framöver. Det gäller till exempel uppdraget till hälso- och sjukvårdsnämnden och primärvårdsnämnden att stärka arbetet med vårdbehovsanalyser. Samtidigt bedömer revisionen att det, i enlighet med revisionens tidigare rekommendation till regionstyrelsen, saknas ett tydligt uppdrag till vem, eller vilka av regionens nämnder eller bolagsstyrelser som ska ansvara för att ta fram en långsiktig vårdfastighetsstrategi som kopplas till det planerade framtida vårdbehovet.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Kenneth Strömberg
ordförande

Karelia Pagan
sekreterare

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Projektrapport 10/2022 Underhåll av vårdens fastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp II beslutade vid sitt möte den 2023-02-22 överlämna rapporten till hälso- och sjukvårdsnämnden för kännedom.

Revisorernas samlade bedömning är att fullmäktiges föresats i budget 2022, att grunden i investeringsplanen framöver behöver utgöras av ersättningsinvesteringar, inte kommer uppfyllas under de kommande åren. Revisionen bedömer dock att regionstyrelsen i sin beredning av budget 2023 har initierat flera aktiviteter och uppdrag som bedöms skapa större förutsättningar för att underhåll och ersättningsinvesteringar i vårdfastigheterna ska kunna prioriteras framöver. Det gäller till exempel uppdraget till hälso- och sjukvårdsnämnden och primärvårdsnämnden att stärka arbetet med vårdbehovsanalyser. Samtidigt bedömer revisionen att det, i enlighet med revisionens tidigare rekommendation till regionstyrelsen, saknas ett tydligt uppdrag till vem, eller vilka av regionens nämnder eller bolagsstyrelser som ska ansvara för att ta fram en långsiktig vårdfastighetsstrategi som kopplas till det planerade framtida vårdbehovet.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Hans-Erik Salomonsson
ordförande

Karelia Pagan
sekreterare

Fastighets- och servicenämnden

Projekt rapport 10/2022 Underhåll av vårdens fastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte den 2023-02-22 överlämna rapporten till fastighets- och servicenämnden för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2023-06-30.

Revisorernas samlade bedömning är att fullmäktiges föresats i budget 2022, att grunden i investeringsplanen framöver behöver utgöras av ersättningsinvesteringar, inte kommer uppfyllas under de kommande åren. Revisionen bedömer dock att regionstyrelsen i sin beredning av budget 2023 har initierat flera aktiviteter och uppdrag som bedöms skapa större förutsättningar för att underhåll och ersättningsinvesteringar i vårdfastigheterna ska kunna prioriteras framöver.

Revisionen bedömer även att Locums har tillräckliga processer för prioritering och genomförande av underhålls- och investeringsåtgärder mellan de olika vårdfastigheterna. Revisionen bedömer vidare att det finns uppdaterade underhållsplaner som antingen ligger i bolagets förvaltningssystem, eller som finns sidoordnat dokumenterade. När fastigheternas status och underhållsbehov inte finns samlat i ett system försvårar det dock en central planering och samordning av underhålls- och investeringsinsatser. Bolagsledningen bedöms därför behöva stärka styrning och uppföljning så att all nödvändig information kring respektive fastighets status och underhållsbehov finns inlagt i det gemensamma förvaltningssystemet.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Anders Lönn
ordförande

Karelia Pagan
sekreterare

Projektrapport 10/2022

Underhåll av vårdens fastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte den 2023-02-22 överlämna rapporten till styrelsen för Locum AB för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2023-06-30.

Revisorernas samlade bedömning är att fullmäktiges föresats i budget 2022, att grunden i investeringsplanen framöver behöver utgöras av ersättningsinvesteringar, inte kommer uppfyllas under de kommande åren. Revisionen bedömer dock att regionstyrelsen i sin beredning av budget 2023 har initierat flera aktiviteter och uppdrag som bedöms skapa större förutsättningar för att underhåll och ersättningsinvesteringar i vårdfastigheterna ska kunna prioriteras framöver.

Revisionen bedömer även att Locums har tillräckliga processer för prioritering och genomförande av underhålls- och investeringsåtgärder mellan de olika vårdfastigheterna. Revisionen bedömer vidare att det finns uppdaterade underhållsplaner som antingen ligger i bolagets förvaltningssystem, eller som finns sidoordnat dokumenterade. När fastigheternas status och underhållsbehov inte finns samlat i ett system försvårar det dock en central planering och samordning av underhålls- och investeringsinsatser. Bolagsledningen bedöms därför behöva stärka styrning och uppföljning så att all nödvändig information kring respektive fastighets status och underhållsbehov finns inlagt i det gemensamma förvaltningssystemet.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Anders Lönn
ordförande

Karelia Pagan
sekreterare

Innehåll

1	Slutsatser och rekommendationer	1
2	Utgångspunkter för granskningen	3
2.1	Motiv till granskningen	3
2.2	Revisionsfråga	3
2.3	Avgränsning	4
2.4	Bedömningsgrunder	4
2.5	Metod	5
3	Bakgrund	5
3.1	Roller och ansvar för underhållsåtgärder	5
3.2	Definitioner av investeringar och underhållsåtgärder	5
4	Fastigheternas status och planerat underhåll	6
4.1	Underhållsåtgärder	6
4.2	Planering, prioritering och uppföljning	8
4.3	Revisionens bedömning	9
5	Ersättningsinvesteringar och underhåll på lång sikt	10
5.1	Ersättningsinvesteringarnas andel av investeringsplanen	10
5.2	Vårdbehovsanalyser och fastighetsstrategier	12
5.3	Revisionens bedömning	12

1 Slutsatser och rekommendationer

Fastighets- och servicenämnden och Locums styrelse har vid flera tillfällen lyft behovet av ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder till regionstyrelsen. Samtidigt har revisionen i tidigare granskningar påtalat risken för att de stora strategiska vårdinvesteringarna, som har genomförts under de senaste åren, tränger undan nödvändiga ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder. Enligt fullmäktiges budget 2022 behöver grunden i investeringsplanen framöver utgöras av ersättningsinvesteringar. Revisionen har därför genomfört en granskning i syfte att bedöma om underhåll och ersättningsinvesteringar i vårdfastigheterna prioriteras så att förutsättningar finns för att säkerställa fastigheternas värde och funktionalitet.

Revisionen bedömer att Locum har en fungerande process för prioritering och genomförande av underhålls- och investeringsåtgärder mellan de olika vårdfastigheterna. Revisionen bedömer vidare att det finns uppdaterade underhållsplaner som antingen ligger i bolagets förvaltningssystem, eller som finns sidoordnat dokumenterade. När fastigheternas status och underhållsbehov inte finns samlat i förvaltningssystemet försvårar det central planering och samordning av underhålls- och investeringsinsatser. Bolagsledningen behöver därför stärka styrning och uppföljning så att all nödvändig information kring respektive fastighets status och underhållsbehov finns inlagt i det gemensamma förvaltningssystemet.

Av fullmäktiges budget 2023 framgår det att det finns ett tillkommande investeringsbehov för modernisering, upprustning och för robustgörande insatser som uppskattas till cirka 23 mdkr, som inte ryms inom fullmäktiges tioåriga investeringsplan. Drygt 8 mdkr av dessa avser robusthetsskapande åtgärder. Revisionen har tidigare rekommenderat regionstyrelsen att definiera vilken nivå på robusthet som behövs för att uppnå tillräcklig driftssäkerhet och beredskap för sjukhusbyggnaderna. Revisionen anser att de tillkommande uppskattade investeringsönskemålen på cirka 23 mdkr bör bedömas och prövas mot redan planerade och beslutade fastighetsinvesteringar. Detta för att ur ett systemövergripande vårdperspektiv säkerställa att det är de mest nödvändiga investeringarna som genomförs. En naturlig utgångspunkt i detta arbete borde, enligt revisionen, vara resultatet från uppmaningen i budget 2023 till fastighets- och servicenämnden/Locum att aktualitetspröva sina långsiktiga underhålls- och investeringsplaner.

Revisionen ser positivt på att regionstyrelsen i sin beredning av budget 2023, inför beslut i fullmäktige, föreslår flera aktiviteter som på systemnivå stärker en framtida vårdplanering kopplat till ett framtida vårdfastighetsbehov. Det gäller till exempel uppdraget till hälso- och sjukvårdsnämnden och primärvårdsnämnden att stärka arbetet med vårdbehovsanalyser, likväl som uppmaningen till fastighets- och servicenämnden/Locum att aktualitetspröva sina långsiktiga underhålls- och investeringsplaner. Samtidigt bedömer revisionen att det, i enlighet med revisionens tidigare rekommendation till regionstyrelsen, saknas ett tydligt uppdrag till vem, eller vilka av regionens nämnder eller bolagsstyrelser som ska ansvara för att ta fram en långsiktig vårdfastighetsstrategi som kopplas till det planerade framtida vårdbehovet.

Sammantaget bedömer revisionen att fullmäktiges föresats i budget 2022, att grunden i investeringsplanen framöver behöver utgöras av ersättningsinvesteringar, inte kommer uppfyllas under de kommande åren. Revisionen bedömer dock att regionstyrelsen i sin beredning av budget 2023 har initierat flera aktiviteter och uppdrag som bedöms skapa större förutsättningar för att underhåll och ersättningsinvesteringar i vårdfastigheterna ska kunna prioriteras framöver.

Rekommendationer:

- Locums ledning bör stärka styrning och uppföljning så att status på alla fastigheter samlas i förvaltningssystemet för att säkerställa förutsättningar för en central planering och samordning av underhålls- och investeringsinsatser i vårdens fastigheter.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Enligt fullmäktiges budget 2022 ökar behovet av ersättningsinvesteringar i anläggningar och fastigheter, både inom hälso- och sjukvården och inom kollektivtrafiken. Enligt budgeten behöver därför grunden i investeringsplanen framöver utgöras av ersättningsinvesteringar.

Revisionen har vid flera tidigare granskningar påtalat risken för att de stora strategiska vårdinvesteringarna som har genomförts under de senaste åren tränger undan nödvändiga ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder i befintliga fastigheter. Trots skrivningarna i budget 2022 ser revisionen dels en risk för att det faktiska behovet av ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder inte är tydligt och preciserat, dels en risk för att nyinvesteringar även fortsättningsvis riskerar tränga undan nödvändiga ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder i befintliga fastigheter.

Styrelsen för Locum AB tillika fastighets- och servicenämnden har vid flera tillfällen lyft behovet av ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder till regionstyrelsen, dels i samband med förslag till reviderad tioårig investeringsplan, dels i samband med delårs- och årsrapporteringar. I samband med budgetprocessen inför budget 2019 äskade exempelvis Locums styrelse 8 mdkr för att öka robustheten i regionens sjukhusbyggnader, varav 5 mdkr i syfte att komma till rätta med det eftersatta underhållet. Äskandet avsågs helt i budgetberedningsprocessen av dåvarande landstingsstyrelsen. Eftersatt underhåll riskerar enligt revisionen att medföra att värde och funktionalitet i regionens vårdlokaler inte upprätthålls, vilket i sin tur kan leda till risker för driftstörningar hos berörda vårdverksamheter/hyresgäster.

Granskningen syftar till att bedöma om underhåll och ersättningsinvesteringar i regionens vårdfastigheter prioriteras så att förutsättningar finns för att säkerställa fastigheternas värde och funktionalitet.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Säkerställer regionstyrelsen ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder i tillräcklig grad för att bibehålla värde och funktionalitet i regionens vårdfastigheter?

Delfrågor:

1. Hur säkerställer fastighets- och servicenämnden och Locum att fastigheternas underhållsplaner speglar fastigheternas verkliga underhållsbehov?
2. Hur säkerställer regionstyrelsen att ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder inte trängs undan av nyinvesteringar i beredningen av regionens långsiktiga investeringsplanering avseende regionens vårdfastigheter?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser prövning av fastighets- och servicenämndens, Locums samt regionstyrelsens ansvar för att säkerställa värde och funktionalitet i vårdens fastigheter. Även hälso- och sjukvårdsnämndens delaktighet i underhållsplaneringen kopplat till nämndens långsiktiga vårdplanering har berörts i granskningen.

2.4 Bedömningsgrunder

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

Kommunallagen (2017:725)

Kommuner och regioner 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 §).

Budget 2022 för Region Stockholm (RS 2020–0775)

Behovet av ersättningsinvesteringar i anläggningar och fastigheter ökar inom både hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken. För att säkerhet, funktion och värde ska kunna upprätthållas i Region Stockholms nuvarande anläggningar och fastigheter behöver detta behov omhändertas, med hänsyn till Region Stockholms finansiella mål och inom ramen för en god hushållning. När investeringsutrymmet prioriteras framgent behöver grunden i investeringsplanen utgöras av ersättningsinvesteringar.

Reglemente för regionstyrelsen (RS 2021–0083)

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

Reglemente för fastighets- och servicenämnden (RS 2021–0083)

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

1. ansvara för fastighetsstrategiska frågor,
2. ansvara för den långsiktiga utvecklingen av fastighetsbeståndet,
5. fatta inriktnings-, planerings- och genomförandebeslut för nämndens investeringar under 300 miljoner kronor vilket omfattar fastighets- och hyresgästinitierade investeringar samt övriga investeringar

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med medarbetare vid Locum, bland annat några operativt ansvariga förvaltningsområdeschefer för ett par sjukhusområden. Detta i syfte att bedöma om ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder sker planenligt.

Intervjuer har även genomförts med medarbetare vid regionledningskontoret kring hur ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder prioriteras mot nyinvesteringar i regionstyrelsens beredning av de tioåriga investeringsplanerna inför beslut i fullmäktige. Intervjuer har dessutom genomförts med medarbetare vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen kring hur hälso- och sjukvårdsnämnden medverkar i planeringen av underhållsåtgärder och ersättningsinvesteringar i vårdens fastigheter kopplat till nämndens långsiktiga vårdplanering.

Rapporten är fakta kontrollerad med ledningen för Locum AB, samt med regionledningskontoret och hälso- och sjukvårdsförvaltningen.

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

3 Bakgrund

3.1 Roller och ansvar för underhållsåtgärder

De regionägda vårdfastigheterna redovisas i resultatenheten Landstingsfastigheter Stockholm (LFS) som är en del av fastighets- och servicenämnden (FSN). Av reglementet framgår att FSN ansvarar för Region Stockholms fastighetsbestånd, med undantag för kollektivtrafikens fastigheter¹. Enligt reglementet innefattar detta bland annat ansvar för fastighetsstrategiska frågor och för den långsiktiga utvecklingen av fastighetsbeståndet. FSN har ingen egen personal inom ramen för sin fastighetsverksamhet/-ansvarsområde, varför det operativa ansvaret har lagts ut på Locum. Locums uppdrag att förvalta Region Stockholms vårdfastigheter med tillhörande tillgångar regleras dels genom avtal² mellan bolaget och FSN, dels i bolagets ägardirektiv³.

3.2 Definitioner av investeringar och underhållsåtgärder

Regionens investeringar kan delas upp i två huvudkategorier, specificerade och ospecificerade investeringar. *Specificerade investeringar* är investeringar med utgifter på 100 mnkr eller mer per investeringsobjekt. Specificerade investeringar över 300 mnkr beslutas av fullmäktige, övriga specificerade investeringar beslutas av berörd nämnd/styrelse. *Ospecificerade investeringar* är investeringar vars totala utgift understiger 100 mnkr. Fullmäktige beslutar om en total investeringsram per år avseende ospecificerade investeringar för berörda nämnder och bolag.

¹ Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder RS 2021 - 0083

² Reviderat Avtal avseende genomförande av fastighetsverksamhet, LOC 2020 - 0976, FSN 2020 - 0573, beslutat 2021-12-16

³ Budget 2022 för region Stockholm RS 2020 - 0775

De två huvudkategorierna, specificerade- och ospecificerade investeringar, kan var och en i sin tur delas in i två underkategorier, ny- respektive ersättningsinvesteringar. En *ersättningsinvestering* ska, enligt regionens riktlinje för investeringar⁴, ”bibehålla befintlig nytta genom livscykelinvesteringar och säkerställer en fungerande verksamhet genom att säkerställa och bevara värdet på tillgången, genom att byta ut eller uppdatera tekniska lösningar, eller för att uppfylla myndighetskrav.” En *nyinvestering* ska enligt samma riktlinje ”...skapa ökad nytta genom att ge förutsättningar för strukturella förändringar, öka utbud eller producerad volym eller genom införande av ny teknik eller nya metoder och arbetsätt...”.

Som en del i Locums förvaltningsansvar ingår ansvaret för det planerade underhållet av vårdfastigheterna. *Planerat underhåll* är åtgärder som syftar till att återställa en funktion på ett objekt, men medför ofta att en något förbättrad funktion uppnås. Planerat underhåll är till skillnad från felavhjälpande respektive akut underhåll planerat i tid, art och omfattning.

En fastighets planerade underhåll beskrivs i en *underhållsplan* och består dels av *löpande underhåll* som redovisas som en kostnad i resultaträkningen, dels av *fastighetsägarinvesteringar*, dvs. ersättningsinvesteringar som är en utgift som aktiveras mot balansräkningen. Fastighetsägarinvesteringar kan vara utbyte av en komponent som helhet eller till största del så som stammar eller tak. Även installation av heltäckande brandlarm eller sprinkler faller inom ramen för fastighetsägarinvesteringar. Åtgärdernas nyttjandeperiod ska överstiga tre år och avse åtgärder över 500 tkr för att klassas som en investering, enligt Locums definition annars klassas åtgärden som löpande underhåll.

4 Fastigheternas status och planerat underhåll

4.1 Underhållsåtgärder

Planering av ersättningsinvesteringar och löpande underhåll bygger på att Locum upprättar och kontinuerligt uppdaterar förvaltningsdokumentation av respektive förvaltningsobjekt. Av bolagets interna rutinbeskrivningar⁵ gällande underhåll av vårdens fastigheter framgår att fastigheternas tekniska status med tillhörande underhållsplaner ska registreras och hanteras löpande i bolagets affärssystem för fastighetsförvaltning och kundservice, Faciliate. Av styrdokumentet framgår vidare att underhållsplanen ska utgöra underlag till det löpande underhållet och bolagets investeringsplan. Investeringsplanen ska uppdateras och följas upp i bolagets investeringsportal, som är kopplat till ekonomisystemet, en gång i månaden.

⁴ Riktlinje Investeringar, RS 2021 - 0286

⁵ Underhållsplanering, rutinbeskrivning på bolagets intranät som syftar till att beskriva processer och rutiner som stödjer bolagets arbete med underhållsplanering av vårdens fastigheter.

Underhållsplanering (behovsinsamling), samt både inmatning av underhållsbehovet och av genomförda åtgärder i Faciliate, eller i sidordnade system (Excel) sker löpande under året. Uppföljning av löpande genomförda underhållsåtgärder sker månadsvis.

Revisionen genomförde en motsvarande granskning av löpande underhåll och ersättningsinvesteringar i vårdens fastigheter under 2016.⁶ I den granskningen framkom att Locum hade påbörjat ett arbete med att lägga in underhållsplaner och investeringsbehov tillsammans med fastigheternas status i ett då nytt fastighetsförvaltnings-system, Landlord, som senare namnändrades till Faciliate. Nuvarande granskning visar att dokumentationen ännu inte är fullt inlagd i systemet. Därmed varierar i vilken grad olika fastigheters status och underhållsbehov kan utläsas i Faciliate. Att vissa fastigheters underhållsplaner, status med mera saknas till vissa delar i förvaltnings-systemet försvårar, enligt flera intervjuade, möjligheten till en central överblick av samtliga fastigheter. Detta försvårar, enligt dem, i sin tur möjligheten till en central planering och samordning av underhållsaktiviteter för flera olika fastigheter som Locum ansvarar för.

I de fall fastigheternas status, underhålls- och investeringsbehov inte är dokumenterade i förvaltningssystemet är de dokumenterade i Word- eller Excelformat. Oavsett dokumenteringsform menar de intervjuade att planerna speglar fastigheternas faktiska underhålls- och investeringsbehov på en rimligt aggregerad systemnivå.

En utmaning, enligt intervjuer, är vilken detaljeringsgrad informationen gällande fastigheternas tekniska status och underhållsbehov ska ha, både i Faciliate och i sidordnade system. En hög detaljeringsgrad medför en risk för att det blir svårt att underhålla och uppdatera informationen. En allt för låg detaljeringsgrad medför däremot risk för att vissa brister och behov inte framgår i systemet. Informationen behöver enligt intervjuer vara på en nivå där informationen både kan hållas uppdaterad och ge en överblick. Det kan exempelvis vara på en systemnivå så som stammar, ventilation, hissar och så vidare i stället för en mer ingående detaljeringsgrad för komponenter inom de tidigare nämnda områdena. Med vilken grad av detaljeringsnivå som de olika fastigheterna ska dokumenteras framgår dock inte av bolaget interna styrdokument inom området.

Planerade underhålls-/investeringsaktiviteter för året är även överenskommet med behörig företrädare för respektive sjukhusområde⁷ i en *förvaltningsplan*. Planen beskriver förvaltningsuppdraget, planerade underhållsåtgärder och planerade myndighetsbesiktningar, samt fastigheternas status på en aggregerad nivå.

För att säkerställa den långsiktiga planeringen inom Region Stockholms strategiska fastigheter finns även ett dokument per sjukhusområde benämnt *fastighetsutvecklingsplan*. Planen ska beskriva förvaltningsförutsättningar och utgöra utgångspunkt för planering av enskilda objekt.

⁶ RK 201604 - 0037

⁷ Ett geografiskt område där vårdgivare bedriver vård såsom Danderyds sjukhus, Södersjukhuset, Karolinska Huddinge och så vidare.

Planen har ett långsiktigt perspektiv och rör bland annat fastigheternas framtida utvecklingsmöjligheter. Det kan exempelvis gälla framtida byggrätter kopplat till de kommunala detaljplanerna, en flexibel byggnadsstruktur där olika verksamheter kan flytta om utifrån ändrade vårduppdrag med mera. Fastighetsutvecklingsplanerna tas fram med berörda intressenter för det aktuella sjukhusområdet såsom hälso- och sjukvårdsnämnden som vårdbeställare, sjukhuset i fråga, men även andra vårdgivare inom sjukhusområdet såsom till exempel Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) och Karolinska universitetslaboratoriet, samt Locum och oftast en extern arkitekt.

4.2 Planering, prioritering och uppföljning

Intervjupersoner på regionledningskontoret och Locum delar uppfattningen att det sedan flera år tillbaka finns en underhållsskuld i vårdens fastigheter. Det finns, enligt uppgift, flera olika förklaringar till den uppkomna situationen. I samband med projektet Framtidens hälso- och sjukvård⁸, som syftade till en omstrukturering av sjukvårdssystemet, bromsade Locum av samordningsskäl många ersättningsinvesteringar för att vänta in beslut om strategiska investeringar. Parallellt med detta sköts även flera ersättningsinvesteringar på framtiden i väntan på beslut om berörda fastigheter ska säljas eller inte. Enligt de intervjuade finns det också andra orsaker än ovan beskrivna till att investerings- och underhållsåtgärder har dragits ner jämfört med fastigheternas faktiska behov. Dels beror det enligt de intervjuade på att Locum inte kan störa vårdgivarnas dagliga verksamheter allt för mycket. Det var speciellt påtagligt under pandemin. Dels att bolagets egen organisation inte har haft resurser för att genomföra investerings- och underhållsåtgärder i önskvärd grad.

En annan orsak till det eftersatta underhållet, som flera intervjuade nämner, är nivån på de centrala medlen för hyresgästinitierade investeringar. Sedan några år tillbaka beslutar fullmäktige om en central pott med öronmärkta medel för investeringar i vårdens fastigheter som initierats av berörd hyresgäst. Investeringsåtgärderna måste även godkännas av fastighetsförvaltaren, som även ombesörjer att hyresgästens önskemål genomförs. För att skapa synergieffekter verkar både Locum och berörda hyresgäster, enligt uppgift, för att genomförandet av fastighetsägar- och hyresgästinitierade investeringar i möjligaste mån samordnas. Avsatta medel för de hyresgästinitierade investeringarna har, enligt flera intervjuade, dock inte motsvarat den nivå som behoven legat på. Detta medför, enligt intervjuer, att även vissa fastighetsinitierade underhållsåtgärder skjuts upp för att undvika dubbelarbete och störningar i vårdverksamheten. Samtidigt har den låga nivån på medel för hyresgästinitierade investeringar och därmed möjligheter till synergier i planering och genomförande av fastighetsägarinvesteringar enligt intervjuer påverkat hyresgästernas vilja att släppa in och låta Locum genomföra fastighetsägarens underhållsåtgärder.

Locum har sedan tidigare tagit fram en detaljerad modell för prioritering av de ospecificerade investeringarna i vårdens fastigheter som bolaget ansvarar för.

⁸ Framtidens hälso- och sjukvård (FHS) var ett projekt som beslutades av hälso- och sjukvården 2010 i syfte att omdana det dåvarande Stockholms läns landstings sjukvårdsverksamhet som en konsekvens av byggandet av det nya sjukhuset Nya Karolinska Solna (NKS).

Detta då regionens övergripande prioriteringsmodell för investeringar ansetts som för grovmaskig av Locum för de ospecificerade investeringarna. Den framtagna modellen används både för det planerade underhållet och de fastighetsägar-/ersättningsinvesteringar som Locum initierar liksom de hyresgästinitierade investeringarna. Modellen innehåller en prioriteringsordning i fem nivåer utifrån fastighetsägarens-, hyresgästens-, eller bägge parter respektive prioriteringsordningar, där den första av de fem avser risk för allvarliga skador eller allvarlig verksamhetsstörning (fastighetsägarprioritering), den andra rör lag- och myndighetskrav (fastighetsägar- och hyresgästprioritering) och den tredje underhåll enligt underhållsplan inklusive av fullmäktige beslutade energiåtgärder (fastighetsägarprioritering). Den beskrivna prioriteringsmodellen är sedan tidigare beslutad på tjänstemannanivå av den dåvarande landstingsledningen och förankrad i direktörgruppen som även innehöll direktörer från externa verksamheter såsom Capio S:t Görans sjukhus⁹.

Locums förslag till investeringsplan tas fram genom att de olika fastighetsområdescheferna på Locum inkommer med sina investerings- och underhållsönskaner till en central investeringsfunktion, Investeringskommittén, på bolaget. Dessa investeringsplaner är en bruttolista med investerings- och underhållsåtgärder som prioriterats av de olika fastighetsområdescheferna. Önskanerna behandlas sedan i Investeringskommittén, som består av bolagets ekonomidirektör, fastighetsdirektör, projektdirektör och dess övergripande teknikstrateg, där en samlad prioritering görs med hjälp av prioriteringsmodellen. Investeringskommittén har då tillgång till en dokumentation som beskriver de olika fastigheters prioriterade investerings- och underhållsbehov.

Av granskningen framkommer att förvaltningsområdescheferna vid Locum oftast har möjlighet att, t.ex. vid akuta situationer, genomföra omprioriteringar av redan beslutade investerings- och underhållsåtgärder för de egna objekten under löpande budgetår. Alla förvaltningsområdeschefer rapporterar månatligen in status, avseende tid och pengar, för alla beslutade investerings- och underhållsprojekt till bolagets Investeringskommitté. Den centrala nivån inom bolaget följer hur olika projekt ligger till, vilka som beräknas bli dyrare, men även billigare än beslutat och vilka som inte kommer att påbörjas eller är fördröjda. Denna kontinuerliga uppföljning av statusen på pågående och planerade aktiviteter medger möjlighet till att allokera om beslutade underhålls- och investeringsmedel mellan olika projekt under innevarande budgetår.

4.3 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att Locum har en fungerande process för prioritering och genomförande av underhålls- och investeringsåtgärder mellan de olika vårdfastigheterna. Vidare bedömer revisionen att bolagets underhålls- och investeringsplaner på en systemnivå såsom ventilation, tak, fasader, stammar med mera, speglar fastigheternas faktiska status och underhållsbehov i tillräcklig grad.

⁹ Regionen äger, och Locum förvaltar, den fysiska fastigheten S:t Görans sjukhus som Capio bedriver sin verksamhet i.

Revisionen ser samtidigt en risk i att inte alla underhållsbehov finns inlagda i fastighetsförvaltningssystemet, Faciliate.

När fastigheternas status och underhållsbehov inte finns samlat i förvaltningssystemet försvårar det central planering och samordning av underhålls- och investeringsinsatser.

Revisionen bedömer därför att bolagsledningen behöver stärka sin styrning och uppföljning så alla förvaltningsområden uppdaterar fastighetsförvaltningssystemet på en nivå som säkerställer en central planering och genomförande av samordnade underhålls- och investeringsinsatser. Revisionen bedömer även att Locums ledning i de interna styrdokumenterna behöver tydliggöra med vilken detaljeringsgrad informationen om de olika fastigheterna ska finnas i systemet.

Revisionen bedömer att det finns en transparent process och en fungerande dialog mellan Locum och berörda vårdgivare kring underhållsåtgärder i berörda vårdfastigheter. För att i möjligaste mån ta till vara på synergieffekter av samordning av fastighetsägar- och de hyresgästinitierade investeringarna finns ett behov av ökad samordning i ett tidigt skede av den årliga budgetprocessen.

5 Ersättningsinvesteringar och underhåll på lång sikt

5.1 Ersättningsinvesteringarnas andel av investeringsplanen

Av budget 2022 framkommer att fullmäktige beslutat om ospecificerade ersättningsinvesteringar i vårdens fastigheter på 7,8 mdkr, varav fastighetsägarinvesteringar på 6,7 mdkr och hyresgästinitierade investeringar på 1,1 mdkr under perioden, 2022 – 2031¹⁰. I budget 2023¹¹ har motsvarande belopp för perioden 2023 – 2032 sammantaget ökat med 33 procent till 10,4 mdkr, varav fastighetägarinvesteringar har ökat till ca 9,4 mdkr och hyresgästinitierade investeringar minskat marginellt till ca 1 mdkr. Samtidigt som fastighetsägarinvesteringarna ökar mellan budget 2022 och 2023 så visar granskningen att Locum/fastighets- och servicenämnden sällan lyckas upparbeta de investeringsmedel som öronmärkts av fullmäktige i budgeten för ersättningsinvesteringar.

Av budget 2022 framgår att behovet av ersättningsinvesteringar i anläggningar och fastigheter ökar inom både hälso- och sjukvården och inom kollektivtrafiken. Enligt budgeten behöver därför grunden i investeringsplanen framöver utgöras av ersättningsinvesteringar. Även budget 2023 har likartade skrivningar, där framgår bland annat att det systematiska arbetet med Regions Stockholms anläggningstillgångar behöver stärkas. Av budget 2023 framkommer att nivån för samtliga ersättningsinvesteringarna (både vård och trafik) kommer att ligga förhållandevis konstant runt 5 mdkr per år under hela den kommande 10-årsperioden.

¹⁰ Budget 2022 för Region Stockholm, RS 2020 - 0775

¹¹ Budget 2023 för Region Stockholm, RS 2022 - 0123

Vidare framgår dock att nivån på regionens totala investeringar, som ligger på 18 mdkr 2023 sjunker konstant fram till 2028, då den landar på cirka 10 mdkr. Fram till 2030 ökar den dock något för att därefter sjunka ner till cirka 10 mdkr från 2031 och framåt.

Av budget 2023 framgår att hälso- och sjukvårdens fastigheter till delar är äldre och i behov av omfattande upprustning och modernisering.

Samtidigt kräver arbetet med att stärka Region Stockholms verksamhetsskydd och beredskap robustethöjande investeringar och åtgärder. Sammanlagt bedöms dessa investeringar och åtgärder i hälso- och sjukvårdens fastigheter i budget 2023 uppgå till cirka 23 mdkr kronor den kommande tioårsperioden. Dessa 23 mdkr är en mix av nödvändiga nyinvesteringar och underhållsåtgärder i form av ersättningsinvesteringar, samt robusthetsskapande åtgärder som inte ryms inom ramen för regionens tioåriga investeringsutrymme. När det kommer till robusthetsskapande åtgärder har revisionen tidigare rekommenderat regionstyrelsen att definiera vilken nivå på robusthet som behövs för att uppnå tillräcklig driftssäkerhet och beredskap för sjukhusbyggnaderna.¹² För att kunna möjliggöra dessa tillkommande investeringar framöver behöver vårdgivarna, enligt budgeten, genomföra verksamhetsförändringar som effektiviserar resursanvändningen och skapar ekonomiska förutsättningar. Hur vårdgivarna ska effektivisera sina verksamheter i syfte att möjliggöra dessa investeringar på 23 mdkr framgår inte.

Av genomförda intervjuer med regionledningskontoret framgår att inget aktivt arbete har genomförts från deras sida för att säkerställa att regionens ersättningsinvesteringar utgör grunden i investeringsplanen framöver, såsom fullmäktiges budget 2022 förespeglar. Av intervjuer framkommer vidare att regionledningskontoret anser sig sakna en helhetsbild av det eftersatta underhållet både i vårdens och trafikens fastigheter och anläggningar. Det skulle enligt regionledningskontoret behövas mera robusta beskrivningar kring vilka konsekvenser det skulle medföra om olika investeringsäskanden gällande underhållsåtgärder inte skulle bifallas från fullmäktige. För att hantera detta har fullmäktige i budget 2023 uppmanat fastighets- och servicenämnden/Locum och trafiknämnden att aktualitetspröva sina långsiktiga underhålls- och investeringsplaner. Regionstyrelsen ges samtidigt, i budget 2023, i uppdrag att uppdatera regionens riktlinjer för investeringar. Detta i syfte att åstadkomma bättre styrning och kontroll genom att säkerställa beslutsunderlag som beskriver alternativa åtgärder som är möjliga, liksom konsekvenserna av att inte genomföra någon åtgärd alls.

Samtidigt visar granskningen att fastighets- och servicenämnden/Locum under de senaste åren har bilagt konsekvensbeskrivningar om äskade investeringar inte genomförs till sina budgetunderlag inför regionstyrelsens beredning av regionens investeringsbudget.

¹² Revisionsrapport 2/2022 Robusta sjukhus, RK 2022 – 0011

5.2 Vårdbehovsanalyser och fastighetsstrategier

För att få en långsiktig effektiv planering och genomförande av ersättningsinvesteringar efterfrågar samtliga intervjuade parter framåtsyftande långsiktiga planer kring vårdstrukturen i regionen som beskriver vad som förväntas göras och var.

Ett sådant underlag skulle bland annat kunna ligga till grund för beredning av strategiska vårdfastighetsfrågor gällande ny- och ersättningsinvesteringar och underhållsåtgärder, likväl som fastighetsförsäljningar. Revisionen har i flera tidigare granskningar¹³ framfört likartade synpunkter.

I fullmäktiges budget 2023 beskrivs att prioriteringar av Region Stockholms investeringar ska genomföras så att de mest verksamhetskritiska behoven på systemnivå säkerställs. För hälso- och sjukvården innebär det, enligt budgeten, en prioritering som utgår från en långsiktig vårdfastighetsstrategi kopplad till planerat framtida vårdbehov och utveckling. Revisionen har tidigare rekommenderat regionstyrelsen att tydliggöra ansvarsfördelningen på systemövergripande nivå, dvs. ansvaret för en långsiktig vårdfastighetsstrategi utifrån ett bakomliggande vårdplaneringsbehov¹⁴.

I syfte att uppnå ovanstående har fullmäktige gett hälso- och sjukvårdsnämnden i uppdrag att utvärdera Framtidsplanen¹⁵ för att skapa underlag för att ta fram en reviderad plan som gäller från 2025. Vidare har fullmäktige gett hälso- och sjukvårdsnämnden, i samråd med primärvårdsnämnden, i uppdrag att förstärka arbetet med vårdbehovsanalyser samt ta fram etableringsstrategier utifrån dessa. Däremot har regionstyrelsen i sin beredning av budget 2023 inte skrivit fram något uppdrag till någon av regionens nämnder eller styrelser/bolagsstyrelser att ta fram en långsiktig vårdfastighetsstrategi som kopplas till det planerade framtida vårdbehovet. Samtidigt visar granskningen att det redan finns dokument som beskriver vårdfastigheterna och deras långsiktiga utvecklingspotential, fastighetsutvecklingsplanerna, se avsnitt 4.1.

5.3 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att fullmäktiges föresats i budget 2022, att grunden i investeringsplanen framöver ska utgöras av ersättningsinvesteringar, inte kommer att uppfyllas under de kommande åren. Revisionen bedömer dock att det i och med beslut om budget 2023 blir ett ökat fokus på ersättningsinvesteringar i relativa tal då nyinvesteringarnas andel av de totala investeringarna minskar markant fram till 2028 för att därefter, med ett mindre undantag, ligga på en konstant nivå.

Detta parallellt med att ersättningsinvesteringarna i absoluta tal ligger förhållandevis konstant under hela den kommande 10-årsperioden.

¹³ Se till exempel Revisionsrapport 1/2022 Åtgärdsvalsprocessen i investeringsverksamheten, RK 2022 – 0047 och Revisionsrapport 7/2021 Försäljningar av regionens vårdfastigheter, RK 2021 – 0076

¹⁴ Revisionsrapport 7/2021 Försäljningar av regionens vårdfastigheter, RK 2021 – 0076

¹⁵ Framtidsplanen var ett styrande dokument inom projektet FHS, se vidare 4.2 ovan.

Samtidigt konstaterar revisionen att det av fullmäktiges budget 2023 framgår att det finns ett uppskattat tillkommande investeringsbehov för modernisering, upprustning och för robusthöjande insatser på cirka 23 mdkr, som inte ryms inom fullmäktiges tioåriga investeringsplan.

Drygt 8 mdkr av dessa avser robusthetskapande åtgärder. Revisionen har tidigare rekommenderat regionstyrelsen att definiera vilken nivå på robusthet som behövs för att uppnå tillräcklig driftssäkerhet och beredskap för sjukhusbyggnaderna.

Revisionen anser att de tillkommande investeringsönskemålen på 23 mdkr bör bedömas och prövas mot redan planerade och beslutade fastighetsinvesteringar i syfte att säkerställa att det är de mest nödvändiga ur ett systemövergripande vårdperspektiv som genomförs. En naturlig utgångspunkt i detta arbete borde, enligt revisionen, vara resultatet från uppmaningen i budget 2023 till fastighets- och servicenämnden/Locum att aktualitetspröva sina långsiktiga underhålls- och investeringsplaner.

Revisionen ser positivt på att regionstyrelsen i sin beredning av budget 2023, inför beslut i fullmäktige, föreslår flera aktiviteter som på systemnivå stärker en framtida vårdplanering kopplat till ett framtida vårdfastighetsbehov. Det gäller till exempel uppdraget till hälso- och sjukvårdsnämnden och primärvårdsnämnden att stärka arbetet med vårdbehovsanalyser, likväl som uppmaningen till fastighets- och servicenämnden/Locum att aktualitetspröva sina långsiktiga underhålls- och investeringsplaner. Samtidigt bedömer revisionen att det, i enlighet med revisionens tidigare rekommendation till regionstyrelsen, saknas ett tydligt uppdrag till vem, eller vilka av regionens nämnder eller bolagsstyrelser som ska ansvara för att ta fram en långsiktig vårdfastighetsstrategi som kopplas till det planerade framtida vårdbehovet.

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.regionstockholm.se. Det går även att prenumerera på regionrevisorernas nyhetsbrev. Nytt från regionrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna.sll@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
Org.nr: 232100-0016