

Fördjupad granskning nr 9/2024

Granskning av investeringsprocessen i fastigheter

Mars 2025
Thomas Edin, Sara Jansson, Per Ståhlberg, EY
Diarienummer: REV 37-2024

Granskning av
investeringsprocessen i
fastigheter
Region Västerbotten



Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning.....	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte och frågeställningar	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Genomförande och avgränsning.....	4
2.5	Tidigare granskningar	4
3.	Styrning och prioritering av regionens fastighetsinvesteringar	5
3.1	Långsiktig strategisk planering	5
3.2	Vår bedömning.....	7
4.	Regler och rutiner för investeringar i fastigheter.....	8
4.1	Regionens investeringsprocess	8
4.2	Fastighetsenhetens process för fastighetsinvesteringar	9
4.3	Prioritering av fastighetsinvesteringar	10
4.4	Hälso- och sjukvårdens delaktighet vid beredning av investeringar	12
4.5	Översyn av investeringsprocessen.....	13
4.6	Vår bedömning.....	13
5.	Stickprov.....	14
5.1	Metod för stickprovsgranskning	14
5.2	Genomgång av resultat av stickprovsgranskning.....	15
5.3	Vår bedömning.....	18
6.	Uppföljning av investeringar	19
6.2	Regionstyrelsens uppföljning av fastighetsinvesteringar	19
6.3	Vår bedömning.....	20
7.	Svar på revisionsfrågor	21
7.1	Rekommendationer	22
	Bilaga 1: Källförteckning	23
	Bilaga 2. Ansvarsfördelning	24
	Bilaga 3. Fastighetsinvesteringar 2024–2027	26

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Västerbotten genomfört en granskning av investeringsprocessen i fastigheter. Syftet med granskningen har varit att ge underlag för att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har haft en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringar i fastigheter.

Vår sammanfattade bedömning är att regionstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringar i fastigheter och att hälso- och sjukvårdsnämnden endast delvis säkerställt detsamma. Sammanfattningsvis bedömer vi att det i flera av de granskade delarna saknas tillräcklig struktur och tydlighet.

Det saknas fortsatt en långsiktig strategi och planering för regionens fastigheter, liksom ett tydligt system för prioriteringar och kriterier för prioriteringar. Fastighetsutvecklingsplanen och lokalförsörjningsplanerna har inte aktualiserats och kan betraktas som inaktuella och det saknas en tydlig koppling mellan dessa styrdokument och beredning av investeringsplan.

Befintliga riktlinjer och rutiner ger inte en tydlig bild över hur beredning och prioritering av fastighetsinvesteringar till investeringsplan ska gå till i praktiken. Gränssnittet mellan regionens investeringsprocess och fastighetsenhetens processer är i detta avseende otydligt. Vidare saknas det genomgående bestämda kriterier för hur prioriteringar ska göras, både på operativ och strategisk nivå.

Stickprovsgranskningen visar att beredningen av granskade fastighetsinvesteringar inte fullt ut följt den bestämda processen när det kommer till de underlag som tagits fram. Det saknas en tydlig kronologi och spårbarhet i underlagen. Avsaknaden av en tydlig struktur riskerar innebära att beslutsunderlagen inte ger en helhetsbild över projekten när underlaget i stället är uppdelat i flera mindre delar.

Positivt är att hälso- och sjukvårdsnämnden numera bereds möjlighet att återkoppla till regionstyrelsen avseende föreslagna planeringsförutsättningar till investeringsplan vilket är en utveckling sedan senaste granskningen på området 2019. Vi har även noterat att regionstyrelsen numera erhåller kontinuerlig uppföljning av fastighetsinvesteringar på övergripande nivå och projektnivå. Ett utvecklingsområde vad gäller uppföljningen är att även inkludera uppföljning avseende tidplaner i projekten, utöver ekonomin, för att stärka kontrollen i uppföljningen. Därtill ser vi att slutrapporteringen av färdigställda projekt bör utvecklas.

Utifrån granskningen lämnar vi ett antal rekommendationer. Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- ▶ Utveckla en långsiktig strategi och planering för regionens fastigheter.
- ▶ Utveckla en tydlig process för hur beredning och prioritering av fastighetsinvesteringar till grund för investeringsplan ska gå till. Gränssnittet till strategiska styrdokument så som fastighetsutvecklingsplan bör även tydliggöras.
- ▶ Fastställa kriterier för prioriteringar av fastighetsinvesteringar.
- ▶ Stärka dokumentationen av prioriteringar och omprioriteringar så att dessa avvägningar är möjliga att följa i efterhand.
- ▶ Tillse att riktlinjer och processer i organisationen förankras för att öka följsamheten mot dessa.
- ▶ Utveckla slutrapporteringen av färdigställda projekt till styrelsen till att innefatta efterkalkyler med analys avseende genomförande såväl som uppnådda mål/effekter.

Vi lämnar inga rekommendationer till hälso- och sjukvårdsnämnden.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Investeringar påverkar ofta verksamhet och ekonomi under lång tid vilket ställer krav på en väl fungerande planerings- och beslutsprocess för investeringar. Investeringar i lokaler och utrustning är en förutsättning för att regionen ska kunna bedriva verksamhet med önskad kvalitet och omfattning. Utmaningar med ekonomin, kraftigt ökande byggkostnader, materialbrist och leveransföreningen riskerar dock att påverka regionens fastighetsinvesteringar avsevärt de kommande åren.

Fastighetsinvesteringarna för åren 2024–2027 planeras uppgå till 2,66 miljarder kronor. Behoven är dock ännu större och prioriteringar har varit nödvändiga för att anpassa investeringarna till de ekonomiska ramarna. Enligt investeringsplan 2024–2027 har investeringar för drygt en miljard kronor prioriterats ned och flyttats fram till efter år 2027. Av dokumentet planeringsförutsättningar¹ 2025 framgår att det finns en risk att investeringsnivåerna behöver minskas ytterligare om regionens ekonomi inte blir bättre.

I mars 2024 gav regionstyrelsens arbetsutskott ett uppdrag till regiondirektören att se över regionens investeringsprocess. Syftet var att få en tydligare koppling till ekonomiska förutsättningar över tid samt en tydligare rollfördelning mellan styrelse och nämnder. Uppdraget skulle vara slutfört och implementerat i slutet av år 2024, inför beslut om investeringsplan 2025.

I sin revisionsplan för år 2024 beslutade revisorerna att genomföra en fördjupad granskning av investeringsprocessen i fastigheter.

2.2 Syfte och frågeställningar

Granskningens syfte är att ge underlag för att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har haft tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringar i fastigheter. För detta ska vi besvara följande revisionsfrågor.

Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt:

- ▶ En långsiktig strategi för regionens fastigheter?
- ▶ Ändamålsenliga regler och rutiner för investeringar i fastigheter som beskriver ansvar, roller och befogenheter genom hela processen?
- ▶ Ett system för prioritering av investeringar?
- ▶ Att verksamheterna följer angivna regler och rutiner?
- ▶ Tillräcklig delaktighet från hälso- och sjukvårdsnämnden och hälso- och sjukvårdsförvaltningen i beredningen av fastighetsinvesteringar?
- ▶ En tillräcklig uppföljning av investeringarna?

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter

¹ Planeringsförutsättningar är ett dokument som ger en faktabaserad bild av de ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningarna inför kommande år. Det tas fram av tjänstepersoner och stödjer politikerna i att beakta förändringar som påverkar verksamhet, ekonomi och befolkningens behov vid resursfördelning.

och interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen 6 kap 1 § om styrelsens ansvar att leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.
- ▶ Kommunallagen 6 kap 4 § och 6 § om styrelsens och nämndernas ansvar
- ▶ Fullmäktiges reglemente till regionstyrelsen
- ▶ Fullmäktiges reglemente till hälso- och sjukvårdsnämnden
- ▶ Regionstyrelsens riktlinjer för investeringar
- ▶ Fullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning
- ▶ Finansiella mål i regionplan 2024–2027
- ▶ Delegationsordningar och vidaredelegationsordningar för regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden

2.4 Genomförande och avgränsning

Regionstyrelsen har ett övergripande ansvar för regionens investeringsprocess. Hälso- och sjukvårdsnämnden har verksamhets- och personalansvar.

Granskningen utfördes genom inhämtning av relevanta dokumentation. För fullständig förteckning se bilaga 1, källförteckning. Allt inhämtat material analyserades och bedömdes utifrån frågeställningarna. I granskningen genomfördes även ett antal intervjuer, samtliga intervjupersoner redovisas i avsnitt 7.

Vi har genomfört en stickprovsgranskning där tre fastighetsinvesteringar har granskats för att bedöma följsamhet mot riktlinjer i beredningen av investeringarna. Urvalet av objekt har gjorts strategiskt i syfte att uppnå en geografisk spridning samt till att i huvudsak innefatta större investeringar. Vi har utifrån aktuell riktlinje identifierat vilka underlag som ska tas fram vid beredning av enskilda fastighetsinvesteringar och därefter jämfört dessa med de underlag som tagits fram för de valda investeringarna för att bedöma följsamheten.

2.5 Tidigare granskningar

Revisionskontoret genomförde under 2018 och 2019 uppföljande granskningar av investeringsprocessen för fastigheter. Vid båda granskningarna gjordes bedömningen att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte säkerställt en ändamålsenlig investeringsprocess. I granskningen från 2019 konstaterades bland annat att Hälso- och sjukvårdsnämnden inte ingick i beredningen av investeringar, vilket strider mot kommunallagen och fullmäktiges regler. Styrelsens plan för långsiktig finansiering av investeringar 2019–2030 saknade analyser om konsekvenserna av nedprioriteringar och hälso- och sjukvårdsnämnden var inte involverad i beredningen. Det fanns brister i styrning och uppföljning av fastighetsinvesteringar, inklusive otydligheter i hur beslut skulle beredas och hanteras, samt att budgeten för fastighetsinvesteringar överskreds utan beslut. Uppföljningen av investeringarna var bristfällig och begränsad till översiktliga ekonomiska resultat.

3. Styrning och prioritering av regionens fastighetsinvesteringar

3.1 Långsiktig strategisk planering

I revisionens granskning 2019 konstaterades att regionens fastighetsinvesteringar enbart planerades på tre års sikt.

Regionfullmäktiges investeringsram och regionstyrelsens investeringsplan styr regionens fastighetsinvesteringar. Investeringsramen för 2024 innehåller en budget för 2024 och plan för 2025-2027. Investeringsplanen för 2024 gäller perioden 2024-2027 och innehåller fastighetsinvesteringar- och reinvesteringar på objektsnivå under perioden.

Dåvarande landstingsfullmäktige fastställde 2017 en fastighetsutvecklingsplan för perioden 2015–2025 som innehåller målbilder avseende bland annat utformning och yta, underhåll och energieffektivitet. Fastighetsutvecklingsplanen ska redovisa den långsiktiga utvecklingen av fastighetsbeståndet. Fastighetsutvecklingsplanen kompletteras av lokalförsörjningsplaner vilka ska ses som vårdverksamhetens plan för utveckling, omlokaliseringar och om- och tillbyggnader. Vi har fått tre lokalförsörjningsplaner översända. Dessa togs fram mellan 2015 och 2018. Då varken fastighetsutvecklingsplanen eller lokalförsörjningsplanerna har aktualitetsprovats sedan de togs fram är de sannolikt att betrakta som inaktuella. Det framgår därtill inte i någon av de befintliga rutinerna att dessa planer i praktiken har någon koppling till beredningen av investeringsplan.

Fastighetsenheten har påbörjat en mer långsiktig planering av fastighetsinvesteringarna. Enheten har i ett internt planeringsdokument listat samtliga identifierade lokalbehov vilka uppgår till cirka 300 behov/projekt. För merparten av projekten finns en totalprognos samt en årsvis uppskattning av kostnader. Kostnadsuppskattningen sträcker sig i vissa projekt framåt år 2050. I arbetsdokumentet ges en överblick över vilka projekt som är beslutade och inte.

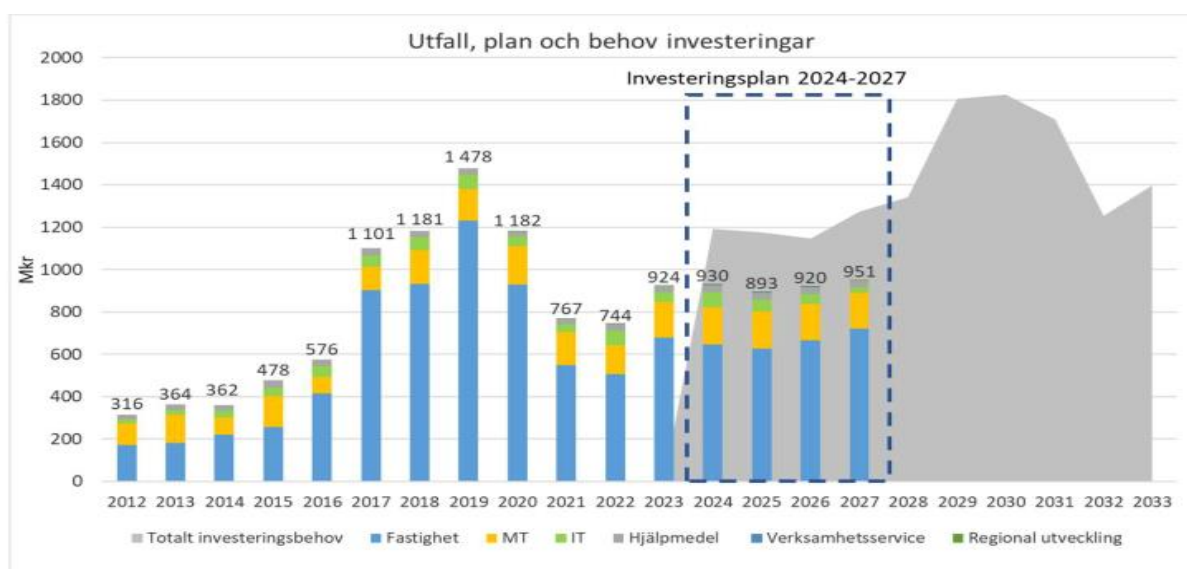
Intervjuade inom fastighetsenheten har som ambition att under 2025 få politiska beslut på en 10-årig planering av fastighetsinvesteringar. Det framförs samtidigt att det är svårt att bedöma de faktiska lokalbehoven på lång sikt. Det kan i sammanhanget röra sig om storleken på, och utformningen av, lokaler vilket kan bero på hur sjukvårdens verksamhet utvecklar sig beaktat exempelvis innovation, lagkrav och annat.

3.1.1 *Ekonomiska förutsättningar för regionens fastighetsinvesteringar*

Regionstyrelsen framför i sin investeringsplan 2024-2027 att investeringsbehoven i regionens fastigheter är stora och att prioriteringar varit nödvändiga för få fram en ekonomiskt hållbar plan för kommande års investeringar.

Investeringsplanen synliggör att det finns en markant skillnad mellan de beslutade medlen i planen och det bedömda investeringsbehovet. I planen visas planerade investeringsnivåer jämfört med de totala behoven (inom samtliga investeringsområden, däribland fastighet), se bild nedan.

Figur 1. Planerade investeringar jämfört med totalt investeringsbehov. Från investeringsplan 2024-2027.



Det samlade behovet av fastighetsinvesteringar ses i figuren öka år för år, samtidigt som de beslutade investeringarna (staplarna) inte motsvarar de bedömda behoven. Intervjuade beskriver behoven som ett "isberg" som ackumuleras över tid.

Regionstyrelsen beskrev i sin återkoppling på planeringsförutsättningar till grund för investeringsplan 2024 – 2027 att den snabba försämringen av de ekonomiska förutsättningarna innebär att investeringsplanen behövde ses över. Regionstyrelsen beskrev att regionen utan åtgärder riskerade att försämma sin finansiella ställning, med ökade låneskulder och räntekostnader. I augusti 2023 föreslogs att minska fastighetsinvesteringarna med 30 procent, motsvarande cirka 200 miljoner kronor per år för planperioden 2024–2027.

Regionstyrelsen framför i den beslutade investeringsplanen 2024-2027 att investeringsutgifterna har minskats i omfattning jämfört med tidigare investeringsplan (2023–2026). Trots stora investeringsbehov beskrivs det ha gjorts prioriteringar för att hålla sig inom de ekonomiska ramarna, vilket skjuter vissa behov till framtida perioder. I tabellen framgår fördelningen av investeringarna mellan strategiska investeringar och reinvesteringar inom fastighet.

Figur 2. Investeringsplan för investeringsområde fastighet 2024-2027.

Investeringsplan Fastighet	2024	2025	2026	2027	Totalt
Totala investeringar, mkr	648	626	667	720	2 660
Varav strategiska investeringar	395	388	406	394	1 582
Varav reinvesteringar/säkerhet	253	238	261	326	1 079

Regionstyrelsens ekonomiska långtidsprognos visar att det krävs åtgärder för ett förbättrat resultat på omkring 600 miljoner kronor för att möjliggöra finansiering av investeringsplanen 2025-2028 utan extern upplåning. Utan åtgärder riskerar låneskulden att öka med omkring 3 miljarder kronor till slutet av planperioden.

I förslaget till investeringsplan för 2025-2028 hade de budgeterade investeringsutgifterna för fastighet på totalen ökat med 26 miljoner kronor, till 2 686 miljoner kronor jämfört med investeringsplanen för 2024-2027. Regionfullmäktige beslutade 25 februari 2025 att utöka samma investeringsram (2025-2028) med 101 miljoner kronor för år 2025. Regionfullmäktige beslutade då även att de totala planerade investeringsutgifterna för planperioden 2025-2028 ökar med 704 miljoner kronor. Bakgrunden är den totala investeringsutgiften i de två största fastighetsprojekten NUS Norra Labhus och Skellefteå nya vårdbyggnad ökat jämfört med tidigare underlag. Regionstyrelsens beslutade investeringsplan 2025-2028 innehåller

fastighetsinvesteringar för 3 390 miljoner kronor i enlighet med utökad ram från regionfullmäktige.

3.2 Vår bedömning

Vi bedömer att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har säkerställt en långsiktig strategi för regionens fastigheter. Regionstyrelsen har för närvarande en investeringsplan som sträcker sig fyra år fram i tiden, men saknar en plan som sträcker sig längre än så.

Då även strategiska dokument som fastighetsutvecklingsplan och lokalförsörjningsplaner saknar en tydlig koppling till beredning av investeringsplan, är närmare tio år gamla och inte har aktualitetsprövats under perioden konstaterar vi att det även från den synvinkeln saknas ett strategiskt perspektiv på regionens fastighetsinvesteringar.

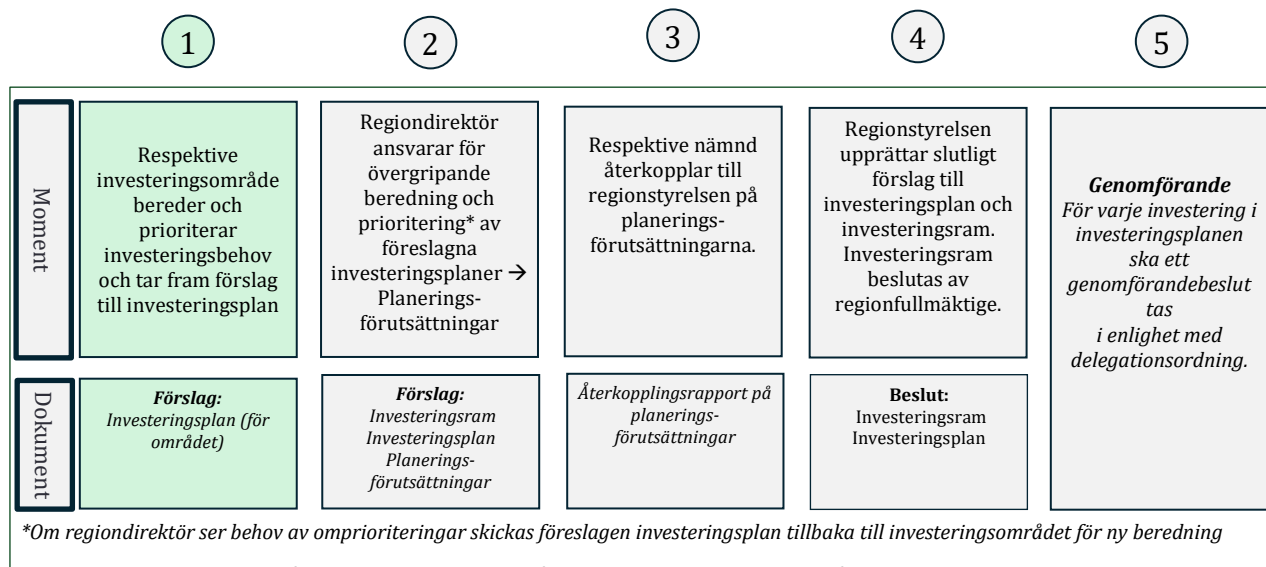
Det pågår ett arbete med att se över investeringsprocessen och förlänga tidshorisonten på investeringsplaneringen, men ännu finns inget beslut kring detta. Fastighetsenhetens interna arbetsdokument innehåller en lista över behov av fastighetsinvesteringar som sträcker sig över en längre tidsperiod än de fyra år som investeringsplanen täcker.

4. Regler och rutiner för investeringar i fastigheter

4.1 Regionens investeringsprocess

Regionstyrelsen fastställde den 7 mars 2023 nuvarande *Riktlinje för investeringar i Region Västerbotten*. Riktlinjen beskriver ansvar och befogenheter i investeringsprocessen för olika beslutsnivåer. Sex beslutsnivåer beskrivs, från regionfullmäktige till verksamhetschef. I bilaga 2 återges de roller, ansvar och befogenheter som klargörs i riktlinjen. Riktlinjen beskriver därtill hur planering inför beslut om investeringsram och investeringsplan ska gå till samt på en övergripande nivå genomförandet av investeringarna i investeringsplan, se figur 3 nedan.

Figur 3. Illustration av regionens investeringsprocess enligt riktlinje för investeringar.



Riktlinjen redogör på övergripande nivå för vad som ska ingå i det första momentet med investeringsområdenas beredning och prioritering av investeringsbehov. I detta moment ska prioriteringen grundas på fastställda prioriteringskriterier för investeringsområdet.

Riktlinjen kompletteras med delegationsordningar som tydliggör vem som får fatta beslut i vilka ärenden. Av regionstyrelsens delegationsordning² framgår bland annat att regiondirektören får fatta beslut om investeringar och ändringar i investeringsplan upp till ett maxbelopp om 50 miljoner kronor³. Vi har utöver delegationsordningen tagit del av regiondirektörens vidaredelegationsordning, som tydliggör vilka beslut som kan fattas av andra roller och funktioner⁴.

I riktlinjen framgår att det ska finnas en ansvarig för respektive investeringsområde. Det står inte tydligt angivet i något dokument vem som är ansvarig för investeringsområde fastighet. Regiondirektör uppger att digitaliserings- och servicedirektören är den som är ansvarig för investeringsområde fastighet vilket också bekräftas i samtal med denne. I

² Fastställt av regionstyrelsen den 9 april 2024.

³ Investeringar som överstiger detta belopp ska beslutas av styrelsen. Regiondirektören får även vidaredelegera dessa beslut. Beslut i strategiska fastighetsfrågor, inklusive byggentreprenader och därtill hörande investeringar upp till ett maxvärde om 50 miljoner kronor, får regiondirektören också fatta beslut om, så länge ärendet inte påverkar verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Ärenden av principiell beskaffenhet ska föras till regionfullmäktige. Denna beslutsrätt får vidaredelegeras till ett maxbelopp om 20 miljoner kronor. Intervjupersoner upplever att delegationsordningarna och beslutmandatet är tydligt.

⁴ Vidaredelegationsordningen anger att beslut om investeringar upp till ett maxbelopp om 20 miljoner kronor får fattas av direktörerna för respektive verksamhetsområde. Investeringarna ska inrymmas inom av fullmäktige fastställd investeringsram och av regionstyrelsen fastställd investeringsplan. Beslut om investeringar inom tilldelat investeringsområde upp till ett maxbelopp om 3 miljoner kronor får fattas av ansvarig chef för respektive investeringsområde.

vidaredelegationsordningen framgår direktörens roll i strategiska fastighetsfrågor. Där framgår bland annat att direktören har mandat att fatta beslut i strategiska fastighetsfrågor upp till 20 miljoner kronor. Digitaliserings- och servicedirektören ingår i både regiondirektörens rekommendationsråd och i det strategiska fastighetsrådet⁵. I det strategiska fastighetsrådet har denne obligatorisk närvaro i samband med rekommendation till beslut.

Regiondirektör införde under 2023 rekommendationsrådet i syfte att vara ett forum för strategisk styrning av större investeringar inom samtliga sex investeringsområden⁶. Rådet fungerar som ett beredande forum för stora och komplexa satsningar som ska tas vidare till regionens centrala ledningsgrupp, hälso- och sjukvårdsnämnden, regionstyrelsen och/eller regionfullmäktige. Rådet ska enligt uppdragsbeskrivningen bland annat övergripande bereda, prioritera och synkronisera investeringsplaneringen. Rådet består av hälso- och sjukvårdsdirektör, digitaliserings- och servicedirektör, ekonomidirektör samt områdeschef hälso- och sjukvård.

Rekommendationsrådet omnämns inte i regionstyrelsens riktlinjer för investeringar. Fastighetschef kände inte till rådets existens vilket framkom vid intervju.

4.2 Fastighetsenhetens process för fastighetsinvesteringar

Fastighetschefen har fastställt en processbeskrivning för att hantera ändrade behov och krav⁷. Processbeskrivningen innehåller en roll- och ansvarsfördelning. Därtill redogörs de moment som ska ingå i byggprojekt, från identifiering av behov till analysskede, utredningsskede, projekteringsskede och genomförande.

I processbeskrivningen hänvisas till att en avstämning ska ske av att uppkomna behov/idéer återfinns i investeringsplan, lokalförsörjningsplan och fastighetsutvecklingsplan. Beskrivningen förutsätter att behov som listas i investeringsplanen i ett tidigare skede redan identifierats och prioriterats.

Fastighetschef framför att investeringsprocessen i praktiken skiljer sig från projekt till projekt, detta delvis beroende på att storleken i olika projekt kan variera markant.

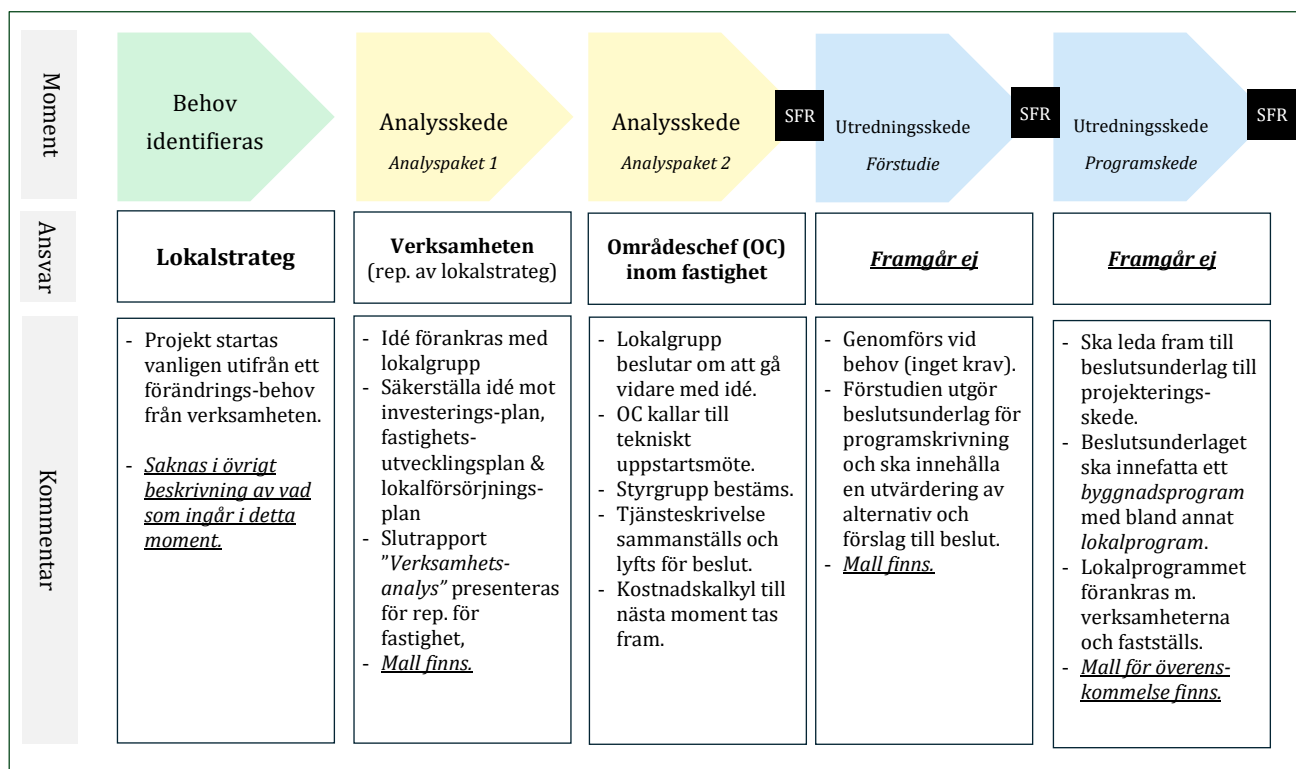
På nästa sida redogörs för processen för ett byggprojekt inom fastighetsenheten så som framgår i processbeskrivningen.

⁵ Det strategiska fastighetsrådet infördes 2019. Enligt dess organisationsbeskrivning består rådet av hälso- och sjukvårdsdirektör, digitaliserings- och servicedirektör, verksamhetschef fastighet, lokalstrateg samt medlem/medlemmar från Umeå Universitet. Rådet ska ha en övergripande bild av regionens fastighetsinvesteringar.

⁶ Regionen har sex investeringsområden: Fastighet, Medicinsk teknik, IT, Verksamhetsservice, Hjälpmedel och Regional utveckling.

⁷ Den senast reviderade versionen fastställdes den 31 augusti 2024. Processbeskrivningen ska ha förankrats hos medarbetarna i fastighetsenheten, bland annat vid arbetsplatsträffar under 2024. Intervjuade inom fastighetsenheten vet inte vilka rutiner som varit gällande innan 2024. Detta adresseras i stickprovsgranskningen i avsnitt 5.

Figur 4. Illustration av fastighetsenhetens processbeskrivning för att hantera ändrat behov och krav.



Rutorna med "SFR" i figuren avser det strategiska fastighetsrådet. Från och med slutförändret av analyspaket 2 ska fastighetsinvesteringar passera det strategiska fastighetsrådet som vidareför ärendena till beslut till rätt nivå enligt delegationsordning. Enligt uppgift beslutas projekt i delar eller som helhet beroende på projektets storlek.

4.3 Prioritering av fastighetsinvesteringar

Det saknas en formell process för hur fastighetsinvesteringar ska beredas och prioriteras för att inkluderas i investeringsplanen. I riktlinje för investeringar och fastighetsenhetens processbeskrivning finns endast övergripande beskrivningar av att beredning och prioritering ska ske till grund för investeringar.⁸ Av riktlinjen framgår att regiondirektören ansvarar för övergripande beredning och prioritering inför förslag till beslut om investeringsram och investeringsplan. Dessförinnan ska respektive investeringsområde bereda och prioritera ett förslag till investeringsplan.

Det är sammantaget inte helt tydligt hur fastighetsenheten (investeringsområde fastighet) bereder och prioriterar till grund för förslag till investeringsplan. Intervjuuppgifterna ger en spretig bild av hur beredningen och prioriteringen går till:

- ▶ Lokalgrupperna diskuterar behov och prioriteringar för respektive projekt. Därefter sätts en prioritering mellan 1-3 för behoven i tidigare omnämnda interna arbetsdokument⁹. Arbetsdokumentet utgör sedan underlag för investeringsområdets investeringsplan.

⁸ I processbeskrivningen framgår att lokalgrupperna prioriterar eventuella behov av anskaffning, nybyggnad/ombyggnad samt avyttringar utan att det beskrivs närmare hur arbetet ska genomföras.

⁹ 234 av 312 listade behov i det interna arbetsdokumentet har en tilldelad prioritering gjord av lokalgruppen. Drygt hälften av dessa har prioritering 2 och resten prioritering 1. Det framgår inte vad skillnaden mellan prioriteringsnivåerna innebär.

Intervjuad bedömer att de sex lokalgrupperna arbetar på snarlikt sätt, däremot saknas en dokumenterad rutin för hur grupperna ska arbeta.

- ▶ Förslag till investeringsplan uppges även passera det strategiska fastighetsrådet innan det översänds till regiondirektören. Det framgår av minnesanteckningar att rådet tagit upp investeringsplan flera gånger under 2024. Det framgår dock inte i uppdragsbeskrivningen för rådet att det skulle ha någon roll i att bereda eller prioritera investeringar till investeringsplan.
- ▶ Kontinuerliga diskussioner uppges ske inom ramen för prioriteringsarbetet, detta mellan hälso- och sjukvårdens verksamhetsområden och fastighetsenheten samt mellan olika chefsnivåer för att nå konsensus i de prioriteringar som görs.
- ▶ Lokalstrategerna uppges ha regelbundna samtal med hälso- och sjukvårdsdirektören samt områdescheferna för att förankra och prioritera de behov som identifieras.
- ▶ I tillägg till de skriftliga och muntliga beskrivningarna ovan har vi fått översänt en äldre bild över en process för beredning av investeringsplan som beskriver att fastighetsområdeschef, fastighetschef, controllers och en lokalstrateg bereder förslag till investeringsplan. I den bilden beskrivs dock inte lokalgrupper, vilka i intervjuer annars beskrivs som framträdande vad gäller beredning och prioritering av fastighetsinvesteringar. Det strategiska fastighetsrådet omnämns inte heller.

Det finns en rollbeskrivning för lokalgrupperna, senast reviderad i december 2021. Lokalgrupperna har enligt beskrivningen bland annat i uppdrag att bereda ärenden inför investeringsplanering, för lokalresursplanering inom beslutad budget för mindre projekt samt för genomförande av behovsanalyser. Intervjuade inom fastighetsenheten framhåller de sex lokalgruppernas roll i prioriteringen av fastighetsinvesteringar.

Det saknas en spårbarhet i prioriteringarna. Det är svårt att i det interna arbetsdokumentet till grund för investeringsplan följa om investeringar prioriteras ned/skjuts på. Avvägningar kring omprioriteringar är inte tydligt dokumenterade.

Intervjuad lokalstrateg framför att beslutsvägen för fastighetsinvesteringar upplevs som otydlig inom organisationen.

4.3.1 *Kriterier för prioritering av fastighetsinvesteringar*

I revisionsgranskningen 2019 gjordes bedömningen att regionen saknade kriterier för att prioritera investeringar. Det lämnades en rekommendation till regionstyrelsen att utveckla styrningen av fastighetsinvesteringar genom att tydliggöra vilka principer och indikatorer som ska vara styrande samt hur kriterierna för prioritering ska värderas.

I regionstyrelsens riktlinje för investeringar framgår att den prioritering som ska göras i beredningen inför beslut om investeringsram och investeringsplan ska grundas på fastställda prioriteringskriterier inom investeringsområdet. Det saknas dock fortsatt fastställda kriterier för hur fastighetsinvesteringar ska prioriteras, såväl på operativ nivå för lokalgrupperna som på strategisk nivå inom det strategiska fastighetsrådet.

Regionstyrelsens investeringsplan 2024-2027 beskriver att prioriteringen av fastighetsinvesteringar har utgått från tre perspektiv: Byggnadsrelaterad ohälsa, byggnadsteknisk status och verksamhetskritiska investeringar. Dessa perspektiv omnämns dock inte som kriterier i någon av de rutin- eller processbeskrivningar vi tagit del av.

Lokalstrateger har tagit fram faktorer som ska beaktas till grund för prioritering av investeringar samt en rangordning av dessa faktorer. Lokalstrategerna har genomfört en workshop med hälso- och sjukvårdsförvaltningens ledningsgrupp för att förankra dessa faktorer. Avsikten är att alla investeringsbehov ska analyseras i enlighet med dessa faktorer, detta uppges dock inte efterlevas i praktiken.

4.3.2 Riskanalyser vid omprioriteringar

Regionstyrelsens riktlinje för investeringar gör gällande att om det uppstår ändrade förutsättningar som gör att en investering inte kan genomföras på det sätt som beslutet säger ska prioritering i första hand ske inom respektive investeringsärende¹⁰. Både riktlinjerna och fastighetsenhetens processbeskrivning saknar dock en beskrivning av hur riskanalyser vid omprioriteringar ska göras eller huruvida en konsekvensbedömning vid nedprioritering av projekt ska genomföras.

Intervjuade framför att de inte alltid gör en dokumenterad riskanalys när projekt omprioriteras i förhållande till varandra. Berörd projektledare samt ansvarig representant från vården ska involveras för att diskutera hur situationen bäst hanteras när det krävs en omprioritering av behov. Vi har inte tagit del av dokumentation över sådana diskussioner eller omprioriteringar för att bekräfta intervjuuppgifterna.

Intervjuade uppger vidare att det inom hälso- och sjukvårdsverksamheten finns en god kännedom om konsekvenserna av att nedprioritera fastighetsinvesteringar, även om dessa inte är dokumenterade. Tidigare identifierade behov kvarstår i det interna arbetsdokumentet även om mer akuta behov måste hanteras först.

4.4 Hälso- och sjukvårdens delaktighet vid beredning av investeringar

I revisionens granskning 2019 konstaterades att hälso- och sjukvårdsnämnden inte deltog i beredningen av styrelsens investeringsplan för 2020–2022. Nämndens delaktighet i beredningen av fastighetsinvesteringar bedömdes därför vara bristande.

Med nuvarande investeringsprocess (beskriven på sida 8) har nämnden en formell delaktighet i beredningen av regionstyrelsens investeringsplan.

Som framgår i riktlinjen börjar planeringen av investeringsram och investeringsplan med att varje investeringsområde, tillsammans med verksamheten, sammanställer en detaljerad investeringsplan. När planerna godkänts av regiondirektör sammanställs ett förslag till total investeringsram och investeringsplan för Region Västerbotten. Den föreslagna investeringsplanen ingår i Region Västerbottens planeringsförutsättningar och dessa bereds i respektive nämnd (inklusive i hälso- och sjukvårdsnämnden) innan återkoppling sker till regionstyrelsen för ett slutligt förslag.

Hälso- och sjukvårdsnämnden fastställde en återkopplingsrapport avseende planeringsförutsättningar för 2024 års investeringsplan den 14 september 2023 och för 2025 års investeringsplan den 25 september 2024.

Nämnden är i övrigt inte involverad i beredningen av fastighetsinvesteringar. Nämndens förvaltning är däremot det. Förvaltningens lokalstrateger är involverad i de första stegen av fastighetsinvesteringarna, med behovsidentifiering och analys. Lokalstrategen fungerar där som länken mellan hälso- och sjukvårdsförvaltningen och fastighetsenheten och samlar in lokalbehov från sjukhusen och primärvården. Lokalstrateger är även med i lokalgrupperna där beslut fattas om att gå vidare med en idé till utredningsskedet.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen är i efterföljande steg representerad av hälso- och sjukvårdsdirektören i det strategiska fastighetsrådet varigenom fastighetsinvesteringarna passerar från utredningsskede fram till byggskede.

Intervjuade inom både hälso- och sjukvårdsförvaltningen och regionstyrelsens förvaltning uppger att beredningsunderlagen som hälso- och sjukvårdsnämnden får ta del av inför

¹⁰ Om detta inte är möjligt ska ärendet lyftas till den beslutsnivå som tagit investeringsbeslutet. Exempel på ändringar i sammanhanget är investeringsbelopp, tidplan eller andra ändringar av betydande art som kräver nytt ställningstagande.

regionstyrelsens fastställande av den årliga investeringsplanen ger nämnden en god bild över investeringsbehoven och vad som krävs att möta dessa.

4.5 Översyn av investeringsprocessen

Investeringsprocessen för fastigheter har i vissa delar stärkts, detta exempelvis genom införandet av det strategiska fastighetsrådet. Det upplevs dock finnas ett behov av att ta ett gemensamt grepp i att ytterligare stärka processen. Processen för att verifiera behov lyfts fram som ett område att stärka, men även sätt att i högre utsträckning säkerställa ett helhetsperspektiv. Det upplevs vidare saknas en fastighetsstrategi för hela fastighetsbeståndet, där hänsyn även tas till externa lokaler och markexploateringen.

Den 26 mars 2024 fick regiondirektören i uppdrag av regionstyrelsens arbetsutskott att genomföra en översyn av investeringsprocessen. I beslutsunderlaget framgår att det inom förvaltningen har diskuterats behov av att se över investeringsprocessen med en tydligare koppling till de ekonomiska förutsättningarna över tid. I underlaget framgår även att beslutsprocessen har upplevts som otydlig och tidskrävande samt att nämndernas roll i förhållande till regionstyrelsen och regionfullmäktige har upplevts som oklar.

Uppdraget skulle ha varit vara slutfört och implementerat i samband med att investeringsplanen för 2025 skulle antas. Vid granskningstillfället har dock inga beslut ännu fattats avseende revidering av processen.

4.6 Vår bedömning

Vi bedömer att det endast delvis finns ändamålsenliga regler och rutiner för investeringar i fastigheter som beskriver ansvar, roller och befogenheter genom hela processen. Det finns riktlinjer och processbeskrivningar som utgör stöd för fastighetsinvesteringsprocessen. Vi bedömer dock att det inte finns tydliga regler och rutiner för beredning och prioritering av investeringar till investeringsplan. Därtill saknas fastställda prioriteringskriterier.

Befintliga lokalförsörjningsplaner och fastighetsutvecklingsplan har inte aktualiserats sedan de togs fram (2015–2018) vilket gör att de enligt vår mening kan börja betraktas som inaktuella. Dessa styrdokument har även en oklar roll i förhållande till både regionens investeringsprocess och fastighetsenhetens process.

Vi bedömer vidare att det inte finns ett tydligt system för prioritering av investeringar. Det saknas en tydlig process för hur fastighetsinvesteringar ska beredas och prioriteras till investeringsplanen. Det saknas även fastställda prioriteringskriterier.

Vi bedömer att det i huvudsak finns en tillräcklig delaktighet från hälso- och sjukvårdsnämnden i beredningen av investeringsplan. I granskningen från 2019 konstaterades att hälso- och sjukvårdsnämnden inte inkluderades i beredningsarbetet vid framtagandet av investeringsplanen. Nämnden beredes numera möjlighet att återkoppla till regionstyrelsen avseende föreslagna planeringsförutsättningar. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen är via lokalstrategier och hälso- och sjukvårdsdirektör delaktiga igenom fastighetsinvesteringsprocessen. Det initiala förslaget till investeringsplan för investeringsområde fastighet förankras dock inte med nämnden.

5. Stickprov

Inom ramen för granskningen har vi genomfört stickprovsgranskning av tre fastighetsinvesteringar. Syftet med stickprovsgranskningen har varit att bedöma om beredningen följt aktuella riktlinjer. Urvalet av objekt har gjorts strategiskt i syfte att uppnå en geografisk spridning samt till att i huvudsak omfatta större investeringar. Stickprovet genomfördes i januari och februari 2025. Följande tre investeringsprojekt har valts ut:

- ▶ Norrlands Universitetssjukhus – Hand- och plastikklinikens operationsenhet
- ▶ Skellefteå sjukhus – Nya vårdbyggnad
- ▶ Lycksele Lasarett – Reinvesteringar VVS

5.1 Metod för stickprovsgranskning

Vi har utifrån riktlinje och processbeskrivning sammanställt dokumentation som ska tas fram i beredningen av fastighetsinvesteringar. Följande dokument ska finnas i beredningen av fastighetsinvesteringar fram till projekteringsfas:

- Behovsanalys eller analyspaket 1 och 2
- *Förstudie (beroende på projektets förutsättningar och omfattning)*
- Byggnadsprogram
 - Lokalprogram
 - Överenskommelse med berörda verksamheter, dokumenteras i särskild mall.

Till respektive kategori beskrivs vilka delar som ska ingå i underlaget.

Behovsanalysen bör innehålla en kortfattad beskrivning av nuvarande lokaler, verksamhetens framtida inriktning och funktionskrav avseende lokaler, teknisk försörjning och samband. Den bör också innehålla en nyttobedömning och målbeskrivning.

Förstudien ska innehålla en beskrivning av alternativ samt utvärdering av alternativ, risk- och konsekvensanalys, nyttobedömning, kostnadsöverslag och ett förslag till beslut.

Byggnadsprogrammet ska ingå i ett beslutsunderlag inför projekteringskedet där ett flertal delar ska ingå. Ett lokalprogram ska ingå samt interna förutsättningar, konsekvensanalys, nyttobedömning och kostnadsuppskattning (+/- 15%). Därtill ska underlag avseende tidplan, upphandlingsförfarande, projektorganisation, finansiering och hantering av inredning, utrustning och konst ingå. Det framgår att lokalprogrammet ska förankras med berörda verksamheter och fastställas innan projektet kan gå vidare till projekteringskedet. Det finns en särskild mall för en sådan överenskommelse.

I regionens ledningssystem finns en *Riktlinje för fastighetsinvesteringar*, fastställd av en tidigare fastighetschef. Det framgår inte av riktlinjen när den antagits eller under vilken period den ska gälla och intervjuade inom fastighetsenheten har inte heller kunskap om vilken tidsperiod den varit gällande eller när den fastställdes. De uppger att det *sannolikt* är den som gällt fram till att processbeskrivningen fastställdes 2024-01-01. Frågeställningen är relevant i granskningen då det i samtliga tre stickprov finns underlag som är framtagna före 2024.

Den huvudsakliga skillnaden mellan processbeskrivningen och riktlinjen är att den behovsanalys som ska genomföras enligt riktlinjen motsvaras av två analyspaket i processbeskrivningen. Det finns således i nu gällande processbeskrivning en utförligare process för det analyskedet som föregår utredningskedet i projekt. Vi har i stickprovsgranskningen tagit fasta på om en behovsanalys *eller ett* analyspaket har tagits fram. På så sätt beaktas både riktlinjen och senare

processbeskrivning och stickprovet begränsas inte av den oklarhet som råder inom fastighetsenheten avseende styrdokumentens aktualitet.

5.2 Genomgång av resultat av stickprovsgranskning

Norrlands Universitetssjukhus – Hand- och plastikklinikens operationsenhet

1) Bakgrund

Operationsmiljön/lokalerna motsvarar ej dagens standard för operationsmiljö. Lokalernas försörjningssystem (ventilation och vatten/avlopp) är de ursprungliga från år 1965. Just nu bedriver hand och plastikkliniken verksamhet på C-op 1 och C-op 2, som skulle kunna frigöras till annan verksamhet. Därtill tillkommer extern hyreskostnad för miljöövervakning, för närvarande 50 tkr/dag.

2) Behov

Renoveringsbehovet omfattar operationssalar, stödjande lokaler och utrymmen för anpassad teknik för en operationsavdelning. För att samla verksamheten och svara upp mot framtida behov är behovet fem operationssalar mot nuvarande tre på våningsplanet. Två av salarna utrustas med Laf-tak för infektionskänslig kirurgi.

3) Åtgärdsförslag

Totalrenovering av våningsplanet för en ny livscykel på en nivå som motsvarar dagens standard för operationsmiljö ur ett patientsäkert, vårdhygieniskt, logistiskt och funktionellt perspektiv.

4) Beslutsgång, tidplan och kostnad

Regiondirektör beslutade 2022-12-23 att ge fastighetsenheten i uppdrag att genomföra en förstudie och lokalplanering för 500 000 kr. Det finns ingen kostnadsuppskattning av investeringen som sådan i beslutet.

Direktör för digitalisering och service beslutade 2023-12-19 att ge fastighetsenheten i uppdrag att genomföra etapp 1 på den föreslagna investeringen, projektering, för 6,55 miljoner kronor.

Regionstyrelsen beslutade 2024-12-17 att ge fastighetsenheten i uppdrag att genomföra den föreslagna investeringen för 63 miljoner kronor.

I tjänsteskrivelsen till grund för beslut om att genomföra investeringen framgår uppskattad tidsåtgång till ett år med beräknad start under kvartal 1 2025 och beräknat slutförande kvartal 1 2026.

5) Underlag

Vi har erhållit totalt 43 dokument kopplade till investeringen. Endast ett av de fem namngivna underlagen som ska finnas återfinns i dokumentationen: Lokalprogram. I tjänsteskrivelse daterad 2024-09-12 står att en förstudie har genomförts. Vi har efterfrågat men inte erhållit en sådan. I övrigt saknas även byggnadsprogram och överenskommelse med verksamhet.

Intervjuade vid fastighetsenheten har framfört att de aspekter som omnämns ska ingå under respektive dokumentkategori i vissa fall finns även om det namngivna underlaget inte finns. Dokumenten är dock inte strukturerade i någon särskild ordning vilket gör det svårt att följa vilka underlag som tagits fram i vilka skeden i projektet.

Vi noterar även att det fattats beslut om att tilldela medel för att genomföra en förstudie men att någon sådan inte tagits fram, beaktat den dokumentation vi fått översänd.

Vi har utifrån underlagen identifierat att merparten av delarna som ska finnas med i processbeskrivningen finns med i något av underlagen även om dessa inte har en koppling till de dokumentkategorier som ska finnas. De problem vi identifierat med underlagen är att de är

ostrukturerade och således inte följer den struktur som bestämts i processbeskrivningen. Det saknas därför en tydlig kronologi och spårbarhet i underlagen.

6) Status i projekt

I senaste uppföljning 2025-01-27 var totalprognosen 66,27 miljoner kronor, drygt fem procent över budget (63 miljoner kronor). Ingen avvikelse i tidplan hade vid tillfället konstaterats.

Skellefteå sjukhus – Nya vårdbyggnad

1) Bakgrund

Planeringen av om- och tillbyggnad av Skellefteå sjukhus görs med fokus på att säkra patientperspektiv och avser att underlätta vid ställningstaganden som rör krav på generalitet, flexibilitet, trygghet, igenkänning, lokaleffektivisering, samnyttjande av lokaler och adekvata flöden.

2) Behov

Nya vårdbyggnader ska svara mot verksamheternas förändrade arbetssätt och tekniska utveckling. Dagens byggnader möter inte dessa krav. Särskild genomlysning av lokalbehov har gjorts för vissa verksamheter.

3) Åtgärdsförslag

Om-, till- och nybyggnation av Skellefteå sjukhus.

4) Beslutsgång, tidplan och kostnad

Regiondirektör beslutade 2021-03-04 att ge fastighetsenheten i uppdrag att genomföra en fördjupad förstudie för projektet under 2021 för 1 miljon kronor.

Regionstyrelsen beslutade 2021-12-14 att revidera planeringsordningen från 2018 till att prioritera uppförandet av en vårdbyggnad för somatiska slutenvårdsavdelningar, akutmottagningen och laboratoriemedicin vid Skellefteå lasarett.

Regiondirektör och direktör för digitalisering och service beslutade 2023-03-14 att ge fastighetsenheten i uppdrag att genomföra en fördjupad förstudie för projektet för 19 miljoner kronor.

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade 2024-02-28 att tillstyrka rekommendation från förstudien att bevilja investeringsmedel enligt tidigare fastställd investeringsplan.

Regionfullmäktige beslutade 2024-04-23 om att ett inriktningsbeslut tas för att uppföra nya vårdbyggnader i Skellefteå och färdigställa programhandling med den föreslagna investeringen för 109,2 miljoner kronor.

Direktör för digitalisering och service samt verksamhetschef för fastighetsenheten beslutade 2024-12-16 att ge fastighetsenheten i uppdrag genomföra förberedelser för plan 4 och 5 i form av bland annat VA-ledningar och väglösningar inom sjukhusområdet. Tilldelade medel är 18,5 miljoner kronor vilka ska vara i nivå med den totala investeringen för beslutad byggnadsutformning, kamlösning med central gård.

Sammantaget har 147,7 miljoner kronor i medel beslutats per 2024-12-16.

5) Underlag

Vi har erhållit totalt 27 dokument kopplade till investeringen. Strikt tolkat finns endast ett av de fem namngivna underlagen som ska finnas i dokumentationen: Förstudie. Däremot finns därtill en 56-sidig programhandlingsrapport vars innehåll skulle kunna motsvara ett byggprogram och lokalprogram. Däremot saknas en dokumenterad behovsanalys och en dokumenterad överenskommelse med berörd verksamhet.

Vi har utifrån underlagen identifierat att merparten av delarna i processbeskrivning/riktlinje finns med i något av underlagen även om dessa inte alltid har en koppling till de dokumentkategorier som ska finnas. Eftersom det finns två samlade rapporter/dokument i form av förstudie finns en tydligare struktur än i övriga stickprov. Vi har även tagit del av en beslutslogg där fattade beslut i projektet har registrerats vilket ger en översikt över beslutsgången i olika faser.

Underlagen följer i övrigt inte den struktur som bestämts i riktlinjerna eftersom en behovsanalys och överenskommelse med verksamheten saknas, men även för då det används olika terminologi avseende byggprogram och lokalprogram (det som vi i viss mån kunnat likställa med programhandlingsrapporten). Fastighetsenheten bör säkerställa att arbetssätt såväl som terminologi i underlagen följer det som är bestämt i de egna riktlinjerna för att försäkra sig om att rätt moment genomförs och innehåller rätt information.

6) Status i projekt

I projektuppföljningen per 2025-01-27 var den totala prognosen på de hittills beslutade medlen för investeringen 146,58 miljoner kronor, att jämföra med den totala summan av besluten om 147,7 miljoner kronor. Prognosen innebär en positiv avvikelse om 0,76 procent. Ingen avvikelse i tidplan hade vid tillfället konstaterats.

Lycksele Lasarett – Reinvesteringar VVS

1) Bakgrund och behov

Byggnaden 101 har gamla tekniska system där framför allt VVS-systemen kräver åtgärder. Byggnaden är i behov av verksamhetsanpassning av lokalerna i enlighet med Fastighetsutvecklings- och lokalutvecklingsplanerna. Ett föreläggande gällande byggnadens befintliga VVS anläggning finns där åtgärder krävs för att möjliggöra fortsatt användning av byggnaden. Tidigare är utbyte av VVS anläggning genomförd mellan plan 12 och 11 samt förberedande arbeten är gjorda i schakt mellan plan 1 och 12. I ett senare skede planeras motsvarande åtgärder för VVS anläggningen för plan 1 till 11. En förutsättning för detta är att plan 5 först anpassas till teknikvåning. Byggnadens hissar är i behov av utbyte. *Varmvattencirkulationssystem, WC, saknas vilket ger förhöjd risk för legionellatillväxt.*

2) Åtgärdsförslag

Att påbörja anpassning av plan 5 till teknikvåning samt att del av plan 5 anpassas till evakueringsyta för vårdverksamhet. Varmvattencirkulationssystem installeras. Byte av en hiss.

3) Beslutsgång, tidplan och kostnad

Regiondirektören beslutade 2023-06-20 att ge fastighetsenheten i uppdrag att genomföra den föreslagna investeringen för 9,8 miljoner kronor.

Beräknad tidsåtgång var 1 år, med start i januari 2024 och slutförande i januari 2025.

4) Underlag

Vi har erhållit 16 dokument kopplade till reinvesteringen. Inget av de fem namngivna underlagen som ska finnas återfinns i dokumentationen. Således saknas en behovsanalys, förstudie, byggprogram, lokalprogram och överenskommelse med verksamhet.

Vi har utifrån underlagen identifierat att merparten av delarna i processbeskrivning/riktlinje finns med i något av underlagen även om dessa inte har en koppling till de dokumentkategorier som ska finnas.

Reinvesteringen är i detta fall ett mindre byggprojekt men av processbeskrivning/riktlinje finns ingen separat angiven process för mindre investeringar eller reinvesteringar förutom att beslutsprocessen och uppföljningen sker annorlunda.

5) Status i projekt

I senaste uppföljning 2025-02-26 var totalprognosen 9,91 miljoner kronor, drygt en procent över budget (9,8 miljoner kronor). Ingen avvikelse i tidplan hade vid tillfället konstaterats.

Projektet har fått en tidsförskjutning från och beräknas vara slutfört i december 2025 i stället för januari 2025.

Sammanställning av stickprov

I tabellen nedan sammanställs en översikt över vilka dokument/rapporter som finns i underlagen till respektive investering i förhållande till de som enligt processbeskrivningen ska finnas för respektive projekt.

Tabell 1. Översikt över dokumentkategorier i underlagen, jämfört med fastighetsenhetens processbeskrivning.

Projekt	Behovsanalys /analyspaket	Förstudie*	Byggnadsprogram	Lokalprogram	Överenskommelse
NUS	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej
Skellefteå	Nej	Ja	Delvis	Delvis	Nej
Lycksele	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej

*Behovet av förstudie beskrivs kunna variera beroende på projektets förutsättningar och omfattning.

5.3 Vår bedömning

Vi bedömer att verksamheterna inte fullt ut följer angivna regler och rutiner. Stickprovet visar att underlagen i begränsad utsträckning följer den bestämda strukturen. Det saknas en tydlig kronologi och spårbarhet i underlagen. Avsaknaden av en tydlig struktur riskerar att beslutsunderlagen inte ger en helhetsbild över projekten när underlaget i stället delas upp i många mindre delar.

6. Uppföljning av investeringar

6.1.1 Regionstyrelsens förvaltnings uppföljning av fastighetsinvesteringar

Respektive projektledare ansvarar för att varje månad återrapportera status för respektive projekt till projektchef och controller. Utvalda projekt samt en sammanställning av totalen redovisas även till fastighetschef. Projektchef har regelbunden kontakt med alla projektledare samt fastighetschefen. För större fastighetsinvesteringar finns därutöver styrgrupper, där exempelvis hälso- och sjukvårdsdirektören har möjlighet att delta.

Det sker en regelbunden uppföljning av fastighetsprojekt till digitaliserings- och servicedirektörens ledningsgrupp, där fastighetschefen deltar. Det sker även en uppföljning i det strategiska fastighetsrådet. Vi har tagit del av exempel på de presentationer som rapporteras till det strategiska fastighetsrådet.

Samma fastighetsinvesteringar som ingår i portföljrapporteringen till regionstyrelsen (se nästa avsnitt) ingår i rapporteringen till det strategiska fastighetsrådet. Rapporteringen till det strategiska fastighetsrådet innehåller mer tekniska detaljer och beskrivningar. Återrapporteringen omfattar respektive projekts tidsplan, budget och resurser. Fastighetschefen återrapporterar vidare status på fastighetsportföljen till regiondirektörens centrala ledningsgrupp.

6.2 Regionstyrelsens uppföljning av fastighetsinvesteringar

I granskningen från 2019 identifierades brister i uppföljningen av fastighetsinvesteringar. Det konstaterades att uppföljningen av investeringarna var bristfällig, då regionstyrelsens uppföljning främst fokuserade på det översiktliga ekonomiska resultatet.

Av årets granskning framgår att det finns en uppföljning av fastighetsinvesteringar till regionstyrelsen på översiktlig nivå och på projektnivå.

Uppföljning på översiktlig nivå sker i ordinarie tertiäredovisning tre gånger per år (årsredovisning, tertiäl 1 samt tertiäl 2). Den översiktliga uppföljningen innehåller ackumulerat utfall, prognos och årsbudget för investeringsområde Fastighet.

I tillägg till den översiktliga uppföljningen sker i tertiäredovisningen även en uppföljning på projektnivå¹¹. Projektuppföljningen innehåller beslutad budget, ackumulerat utfall (färdigställda projekt) prognos utfall (pågående projekt) samt avvikelse. I tertiäl 1 var prognosen för 2024 en negativ avvikelse om 66 miljoner kronor inom fastighet¹². I tertiäl 2 var den prognostiserade avvikelsen 60 miljoner kronor.

Utöver den ordinarie rapporteringen erhåller regionstyrelsen viss månatlig uppföljning av fastighetsprojekt vid sina sammanträden. Av regionstyrelsens protokoll framgår att regiondirektören i stående informationspunkt till styrelsen regelbundet återrapporterar status av fastighetsportföljen. Vid denna återrapportering redovisas exempelvis status gällande tid, budget och resurser för de investeringsprojekt som enligt uppgift är av *störst relevans* för tillfället.

Hur denna uppföljning av fastighetsportföljen till styrelsen faktiskt såg ut varierade under året, i flera av uppföljningarna framgick inte budget och prognos utan enbart färgmarkeringar över status i tid, budget och resurs.

¹¹ Uppföljningen är indelad i fastighetsinvesteringsprojekt som är 1) ej påbörjade 2) färdiga och 3) pågående. I tertiäl 2 redovisades information om 9 pågående projekt för Lycksele, 6 för Länet, 17 för NUS, 18 för Skellefteå samt 1 för Externa.

¹² I uppföljningen per tertiäl 1 redovisades en negativ avvikelse om 66 miljoner kronor jämfört med budget för 2024, främst på grund av tidsförskjutningar från föregående år och prognosökningar i pågående projekt. Dessa förklaringar återkom även i tertiäl 2.

Ekonomiskt utfall i färdigställda projekt redovisas tertialvis. Det redovisas dock inga efterkalkyler¹³ avseende färdigställda fastighetsinvesteringsprojekt för styrelsen. Intervjupersoner anger att man inte har en rutin kring att ta fram sådana.

6.2.1 *Hälso- och sjukvårdsnämndens uppföljning av fastighetsinvesteringar*

Nämnden har under 2024 informerats om fastighetsrelaterade frågor vid två sammanträden. Vid sammanträdet 2024-02-28 informerades nämnden om arbetet med fastighetsplan och behovet av en förtydligad process. Vid en annan mötespunkt vid samma möte tillstyrkte nämnden ett förslag från utifrån en förstudie avseende strategisk investering av projekt Skellefteå nya vårdbyggnader.

2024-12-12 informerades nämnden om ökade kostnader i två projekt (NUS Laboratoriemedicin och Skellefteå Nya Vårdbyggnad). Nämnden informerades om att beslutsärenden kring investeringarna väntades till nämnden, regionstyrelsen och regionfullmäktige i början av 2025.

Lokalstrateg uppges besöka nämnden årligen för att redogöra för fastighetsportföljen samt status på aktuella investeringsprojekt. Detta går dock inte att följa i protokoll för 2024.

Utöver ovan uppföljning har nämnden i sin årsrapport för 2024 erhållit uppföljning av fastighetsinvesteringar.

6.3 Vår bedömning

Vi bedömer att *regionstyrelsen* delvis har säkerställt en tillräcklig uppföljning av investeringarna. Granskningen visar att styrelsen får regelbunden uppföljning av fastighetsinvesteringar på både övergripande- och projektnivå vilket vi bedömer ger styrelsen möjligheter att följa ekonomin i fastighetsinvesteringarna.

Granskningen visar att färdigställda projekt slutredovisas med information om ekonomiskt utfall i förhållande till budget. Enligt vår mening bör dock slutredovisningen av större projekt även innehålla mer detaljerade efterkalkyler med analys avseende genomförandet samt uppnådda mål/effekter med investering vilket i dagsläget inte görs.

Vi bedömer att *hälso- och sjukvårdsnämnden* i huvudsak har säkerställt en tillräcklig uppföljning av investeringarna. Granskningen visar att hälso- och sjukvårdsnämnden informerats om frågor som berör fastighetsinvesteringar vid ett antal tillfällen under året samt även erhållit uppföljning av fastighetsinvesteringar i sin årsrapport.

¹³ Efterkalkyler för fastighetsinvesteringar är en uppföljning som jämför faktiska kostnader och resultat med de ursprungliga budgetarna och målen efter projektets slutförande. Syftet kan vara att identifiera avvikelser, dra lärdomar och förbättra framtida projektplanering och genomförande.

7. Svar på revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har haft tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringar i fastigheter. Nedan redovisas kortfattade svar på respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Svar
Finns en långsiktig strategi för regionens fastigheter?	Nej. Regionen har en fyraårig investeringsplan men saknar längre strategisk planering. Ett arbete med att förlänga tidshorizonten är påbörjat men inget beslut är fattat. Fastighetsutvecklingsplan och lokalförsörjningsplaner har inte aktualitetsprövats och saknar tydlig koppling till beredningen av investeringsplan.
Finns ändamålsenliga regler och rutiner för investeringar i fastigheter som beskriver ansvar, roller och befogenheter genom hela processen?	Endast delvis. Det finns riktlinjer och processbeskrivningar som utgör stöd för fastighetsinvesteringsprocessen. Det saknas tydliga regler och rutiner för beredning och prioritering av investeringar till investeringsplan. Därtill saknas fastställda prioriteringskriterier.
Finns ett system för prioritering av investeringar?	Nej. Det saknas som en tydlig process för hur fastighetsinvesteringar ska beredas och prioriteras till investeringsplanen. Det saknas även fastställda prioriteringskriterier.
Tillräcklig delaktighet från hälso- och sjukvårdsnämnden och hälso- och sjukvårdsförvaltningen i beredningen av fastighetsinvesteringar?	I huvudsak. Tidigare granskning visade att nämnden inte var inkluderad i investeringsplanens beredning. Numera bereds nämnden möjlighet att återkoppla till regionstyrelsen avseende föreslagna planeringsförutsättningar. Det initiala förslaget till investeringsplan för investeringsområde fastighet förankras dock inte med nämnden.
Följer verksamheterna angivna regler och rutiner?	Inte fullt ut. Stickprovet visar att underlagen i begränsad utsträckning följer den bestämda strukturen. Det saknas en tydlig kronologi och spårbarhet i underlagen. Avsaknaden av en tydlig struktur riskerar att beslutsunderlagen inte ger en helhetsbild över projekten när underlaget i stället delas upp i många mindre delar.
Görs en tillräcklig uppföljning av investeringarna?	Regionstyrelsen har delvis säkerställt en tillräcklig uppföljning. Styrelsen följer regelbundet upp fastighetsinvesteringar på övergripande- och projektnivå men tar inte del av efterkalkyler med analys avseende genomförandet samt uppnådda mål/effekter med investering. Hälso- och sjukvårdsnämnden har i huvudsak säkerställt en tillräcklig uppföljning. Granskningen visar att hälso- och sjukvårdsnämnden informerats om frågor som berör fastighetsinvesteringar vid ett antal tillfällen under året. Nämnden har därtill i sin årsrapport fått en uppföljning av fastighetsinvesteringar.

7.1 Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi ett antal rekommendationer. Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- ▶ Utveckla en långsiktig strategi och planering för regionens fastigheter.
- ▶ Utveckla en tydlig process för hur beredning och prioritering av fastighetsinvesteringar till grund för investeringsplan ska gå till. Gränssnittet till strategiska styrdokument så som fastighetsutvecklingsplan bör även tydliggöras.
- ▶ Fastställa kriterier för prioriteringar av fastighetsinvesteringar.
- ▶ Stärka dokumentationen av prioriteringar och omprioriteringar så att dessa avvägningar är möjliga att följa i efterhand.
- ▶ Tillse att riktlinjer och processer i organisationen förankras för att öka följsamheten mot dessa.
- ▶ Utveckla slutrapporteringen av färdigställda projekt till styrelsen till att innefatta efterkalkyler med analys avseende genomförande såväl som uppnådda mål/effekter.

Vi lämnar inga rekommendationer till hälso- och sjukvårdsnämnden.

Skellefteå, 14 mars 2025

Thomas Edin, EY
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Sara Jansson, EY
Verksamhetsrevisor

Per Stålberg, EY
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Regiondirektör
- ▶ Hälsa- och sjukvårdsdirektör
- ▶ Digitaliserings- och servicedirektör
- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Fastighetschef
- ▶ Lokalstrateg
- ▶ Controller verksamhetsstöd
- ▶ Controllerstrateg vid ekonomistaben

Dokument

- ▶ Arbetsbeskrivning lokalgruppen, 2021-12-17
- ▶ Beskrivning av Strategiskt fastighetsråd, 2023-10-23
- ▶ Beskrivning av rekommendationsrådet, 2024-03-18
- ▶ Regionplan 2024
- ▶ Regionens årsredovisning 2023
- ▶ Investeringsredovisningar under 2024
- ▶ Regionstyrelsens delegationsordning
- ▶ Regionstyrelsens protokoll under 2024 samt relevanta bilagor
- ▶ Regiondirektörens månadsrapporter
- ▶ Riktlinje för god ekonomisk hushållning
- ▶ Riktlinje för investeringar Region Västerbotten
- ▶ Regionstyrelsens Återkopplingsrapport på planeringsförutsättningar 2024–2027
- ▶ Hälsa- och sjukvårdsnämndens Återkopplingsrapport på planeringsförutsättningar inför 2024
- ▶ Minnesanteckningar från Strategiskt fastighetsråd
- ▶ Fastighetsutvecklingsplan 2015–2025 Västerbottens läns landsting
- ▶ Investeringsplan 2024–2027
- ▶ Lokalförsörjningsplan Lycksele lasarett 2015
- ▶ Lokalförsörjningsplan Skellefteå sjukhus 2018–2040
- ▶ Lokalförsörjningsplan NUS 2015
- ▶ Mall för Tjänsteskrivelse gällande fastighetsinvesteringar
- ▶ Hälsa- och sjukvårdsnämndens protokoll 2024 samt relevanta bilagor
- ▶ Exempel på månadsrapporteringar över fastighetsportföljen
- ▶ Riktlinje Fastighetsinvesteringar
- ▶ Investeringsplan Region Västerbotten 2024–2027
- ▶ Regiondirektörens vidaredelegationsordning
- ▶ Arbetsdokument från fastighetsenheten som inkluderar projektlistor och filer för uppföljning
- ▶ Underlag för stickprov

Bilaga 2. Ansvarsfördelning

I Riktlinje för investeringar Region Västerbotten, beslutad av Regionstyrelsen den 7 mars 2023, tydliggörs ansvarsfördelningen på respektive beslutsnivå, se tabell nedan:

Funktion	Ansvar
Regionfullmäktige	<ul style="list-style-type: none"> • Investeringsram för Region Västerbotten • Beslut i investeringsärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt
Regionstyrelsen	<ul style="list-style-type: none"> • Investeringsplan för Region Västerbotten • Beslut i investeringsärenden över regiondirektörens delegation • Beslut i investeringsärenden som, enligt kommunallagen, inte får delegeras om de påverkar verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet • Ansvar för att årliga investeringar ryms inom beslutad investeringsram • Uppföljning av investeringsverksamheten
Regiondirektör	<ul style="list-style-type: none"> • Beslut i investeringsärenden enligt delegation inom ramen för investeringsplan • Övergripande beredning och prioritering inför förslag till beslut om investeringsram och investeringsplan • Omprioritering i investeringsplan enligt delegation • Ansvar för att verksamheten följer beslut som fattas i investeringsprocessen • Uppföljning av beslutade investeringsprojekt • Utse ansvarig för respektive investeringsområde
Direktörer	<ul style="list-style-type: none"> • Beslut i investeringsärenden enligt vidaredelegation inom ramen för investeringsplan • Prioritering inom sitt ansvarsområde • Ansvar för att verksamheten följer beslut som fattas i investeringsprocessen • Uppföljning av beslutade investeringar
Ansvarig för investeringsområde	<ul style="list-style-type: none"> • Övergripande ansvar för investeringsprocessen inom investeringsområdet och att genomförandet sker inom ramen för dessa riktlinjer • Hantera och prioritera inkommande behov • Bereda investeringsärenden och ta fram underlag för beslut • Beslut i investeringsärenden enligt vidaredelegation inom ramen för investeringsplan • Genomföra investering enligt denna riktlinje och enligt fattade beslut • Följa investeringsområdets fastställda processer • Följa upp och rapportera investeringens progress

	<ul style="list-style-type: none"> • Samordning med övriga investeringsområden/verksamheter när planerad investering påverkar andra områden/verksamheter
Verksamhetschef	<ul style="list-style-type: none"> • Verksamhetens behovsinsamling och behovsanalys • Ansvar för att verksamheten följer beslut som fattas i investeringsprocessen • Uppföljning av effekthemtagning i verksamheten

Bilaga 3. Fastighetsinvesteringar 2024–2027

I Investeringsplan Region Västerbotten 2024–2027 listas följande investeringar:

Fastighetsinvesteringar 2024–2027	Beskrivning
Umeå, NUS	Stora projekt inkluderar Byggnad 10 CDE/4, Byggnad 10F, Byggnad 3A Hand och Plastik samt ett nytt labb-hus. Reinvesteringar och säkerhetsrelaterade investeringar uppgår till cirka 573 miljoner kronor. Totala byggnadsinvesteringar planeras till cirka 1 073 miljoner kronor.
Skellefteå	Fortsatta förberedelser för om- och nybyggnation enligt utvecklingsplanen. Reinvesteringar och säkerhetsrelaterade investeringar uppgår till cirka 230 miljoner kronor. Totala byggnadsinvesteringar planeras till cirka 1 148 miljoner kronor.
Lycksele – Södra Lappland	Fortsatt utveckling av Lycksele sjukhus med fokus på tak och ventilationsåtgärder. Reinvesteringar och säkerhetsrelaterade investeringar uppgår till cirka 96 miljoner kronor. Totala byggnadsinvesteringar planeras till cirka 100 miljoner kronor.
Externa lokaler	Långsiktig utvecklingsplan med fokus på nära vård. Största investeringen är Vindelns Folkhögskola. Totala byggnadsinvesteringar planeras till cirka 69 miljoner kronor, alla reinvesteringar.
Länet	Övriga investeringar uppgår till cirka 351 miljoner kronor, inklusive ospecificerade reinvesteringar och strategiska investeringar.