

Granskning av styrning och uppföljning avseende fastighetsinvesteringar

Region Gävleborg

December 2019

Kristian Damlin

Jesper Häggman

Johanna Furulind



Innehållsförteckning

Rekommendationer	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfråga	4
Revisionskriterier	4
Kontrollmål	4
Avgränsning	4
Metod 5	
lakttagelser och bedömningar	6
Kontrollmål 1 - Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar? (planering och tidsplaner, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?	6
lakttagelser	6
Bedömning	9
Kontrollmål 2 - Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?	9
lakttagelser	9
Kontrollmål 3 - Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?	14
lakttagelser	14
Bedömning	16
Kontrollmål 4 – Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen?	16
lakttagelser	16
Bedömning	17
Revisionell bedömning	18
Rekommendationer	19
Bilaga 1: Investeringsprojekt	21

Sammanfattning

Revisorerna gör sin bedömning utifrån skalan "ej uppfyllt", "i begränsad utsträckning", "till övervägande del" eller "helt uppfyllt".

Vår bedömning är att regionstyrelsen, i begränsad utsträckning, har säkerställt att regionens styrning och uppföljning av investeringar är tillräcklig.

Ansvarsfördelning avseende fastigheter och investeringar är inte tydliggjort i reglementet för regionstyrelsen och det saknas en formell reglering av utskottets (FTMUs) roll och uppdrag utöver det initiala beslutet. *Lokalförsörjningsstrategi 2016–2021* är regionens övergripande styrdokument avseende lokalförsörjning och investeringsprocess. Vår bedömning är att regionen verkar i enlighet med beslutad lokalförsörjningsstrategi. Regionen saknar en övergripande lokalförsörjningsplan som redogör för hur regionens fastighetsbestånd samt lokalförsörjning ska tillses. Det saknas en långsiktig regionövergripande plan för hur hälso- och sjukvårdsverksamheten ska utvecklas. Avsaknad av en samlad lokalförsörjningsplan samt ej uppdaterade fastighetsutvecklingsplaner riskerar enligt vår bedömning att medföra att regionens investeringsresurser inte samordnas på ett effektivt sätt och i värsta fall till förgävesinvesteringar.

Verksamheterna involveras i både planerings- och genomförande processerna avseende fastighetsinvesteringar, vår bedömning är dock att detta inte sker på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt. Det är inte tydligt utifrån varken erhållna beslutade styrande dokument eller framtagna stödjande dokument vilken funktion som har mandat att utse projektledare från verksamheten. Det saknas vidare en arbetsbeskrivning vilken stipulerar mandat och arbetsuppgifter för verksamhetens projektledare. Det beskrivs vid intervjuer att otydlighet har uppstått avseende vilket mandat, av verksamheten utsedd projektledare, har i olika skeden av projektprocessen.

Vår bedömning är att det inte sker en tillräckligt frekvent rapportering till regionstyrelsen samt att uppföljningen sker på en alltför övergripande nivå. Det framgår inte i vår protokollgranskning huruvida regionstyrelsen tar del av den rapportering som sker till fastighets-, teknik- och miljöutskottet. När det gäller Framtidsbygget framkommer av minnesanteckningar från styrgruppen att investeringsbudgeten avseende Framtidsbygget beräknas överstiga budget med 1 030 mkr. I samband med faktagranskning framhålls att styrgruppen har att förhålla sig till den av Regionfullmäktige beslutade investeringsramen och att det kommer tas beslut för att hålla sig inom den budgeterade investeringsramen. Det är vår bedömning att detta inte har kommunicerats tillräckligt tydligt till utskott och/eller regionstyrelsen. Vår bedömning är vidare att regionstyrelsen inte har en tillräcklig intern kontroll avseende fastighetsinvesteringar och avsaknad av beslutad internkontrollplan anser vi stärker denna bedömning.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- säkerställa att reglementet tydliggör fastighetsägaransvaret och ansvaret för fastighetsinvesteringar samt att det sker en formalisering och tydliggörande av utskottets roll och uppdrag.
- göra en översyn av *Lokalförsörjningsstrategi 2016–2021*
- tydliggöra ansvar och roll för den projektledare som utses för verksamheten.
- Utveckla en heltäckande projekthandbok som stöd för Regionfastigheters genomförande av investeringsprojekt.

- årligen välja ut investeringsprojekt som särskilt ska följas utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv samt att fastställa internkontrollplan som omfattar både åtgärder för att reducera bedömda risker samt tydliggöra vilka kontrollåtgärder som ska genomföras.
- säkerställa en mer frekvent samt detaljerad uppföljning avseende fastighetsinvesteringar.

Inledning

Bakgrund

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

I Region Gävleborg görs den största satsningen någonsin på om- och tillbyggnad av länets sjukhus. I april 2016 antog regionfullmäktige byggprogram- fastighetsutvecklingsplaner för Hudiksvalls och Gävle sjukhus. I juni 2016 beslutade regionfullmäktige att bevilja budget med 525 mkr för genomförande av program- och systemskede. Budget för genomförande av programmet uppgår totalt till 5 025 mkr.

De totala investeringarna uppgick 2018 till 217 mkr och bestod av byggnader 67 mkr, medicinteknisk utrustning 60 mkr, hjälpmedel, 34 mkr, byggnadsinventarier 31 mkr, IT-utrustning 11 mkr, ambulanser 9 samt möbler 5 mkr. För 2019 uppgår investeringsramen till 521 mkr.

Investeringar är ofta svåra att planera och genomföra inom utsatt tid och till budgeterad kostnad. Vanliga problem kan vara att kostnadsbilden underskattas samt att uppföljningar under och efter investeringen inte genomförs.

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

Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att bedöma om investeringsprocessen bedrivs ändamålsenligt.

Revisionsfråga: **Är regionstyrelsens styrning och uppföljning av investeringar tillräcklig?**

Revisionskriterier

- Strategisk plan 2019-2021
- Regionens skriftliga ekonomiska styrprinciper, riktlinjer, anvisningar och rutiner för investeringsprocessen
- Regionstyrelsens och regiondirektörens delegationsordning
- Övriga relevanta styrdokument avseende investeringsprocessen

Kontrollmål

Granskningen besvarar följande frågor

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

Avgränsning

Avgränsas till kontrollmålen, regionstyrelsen samt till fastighetsinvesteringar.

Metod

Granskningen har genomförts genom granskning av styrande dokument och regionens antagna regelverk för investeringsprocessen samt genomgång av protokoll och handlingar.

Intervjuer har skett med följande:

- Regionstyrelsens ordförande
- Fastighets-, teknik- och miljöutskottets ordförande
- Regiondirektör
- Ekonomidirektör
- Fastighetschef
- Hälso- och sjukvårdsdirektör
- Ekonomichef, hälso- och sjukvård
- Stabschef
- Chefscontroller hälso- och sjukvård
- Funktionsansvarig Nära vård
- Funktionsansvarig Produktion
- Projektchef
- Projektledare
- Processledare (fastighetsavdelningen)
- Lokalsamordnare (hälso- och sjukvården)

Inom ramen för granskningen har två stickprov valts ut i form av Hudiksvall Hus 07/08 inom ramen för Framtidsbygget samt Hälsans hus. I bilaga 1 ges en kortare beskrivning av Framtidsbygget samt de två valda investeringsprojekten.

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktagranska rapporten.

Iakttagelser och bedömningar

Kontrollmål 1 - Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar? (planering och tidsplaner, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?

Iakttagelser

Ansvar och befogenheter

I *Reglementen för regionstyrelsen och nämnder*, antaget av regionfullmäktige 2018-04-26 (§ 85) och gäller från 2019-01-01, behandlas ej investeringar och fastighetsförvaltning.

Fastighets- teknik- och miljöutskottet (FTMU) skapades av regionstyrelsen vid sammanträde daterat 2015-05-19. Utskottets syfte angavs vid skapandet bl.a. vara att: ha delegerad beslutanderätt avseende byggnadsinvesteringar under 200 prisbasbelopp, följa verksamheten avseende fastigheter och försörjning, bereda och följa upp gällande långsiktig lokalförsörjnings/lokalresursplan, bereda remisser inom sitt verksamhetsområde samt följa genomförandet av fattade beslut av Regionfullmäktige/styrelse.

Av *Delegationsordningen regionstyrelsen*, antagen 2016-12-21 och reviderad 2018-10-23, framgår med tydlighet hur ärenden får delegeras beroende på storlek avseende prisbasbelopp. Delegationskedjan täcker in ärenden på fullmäktigenivå till ansvarig funktion för fastighetsbestånd.

Övergripande styrdokument för lokalplanering och fastighetsinvesteringar

Regionen har inte kunnat presentera några beslutade ekonomistyrningsprinciper.

Regionens övergripande styrdokument avseende lokalförsörjning och investeringsprocessen är *Lokalförsörjningsstrategi 2016–2021*, beslutad av regionfullmäktige vid sammanträde 2016-06-15. Dokumentet har inte reviderats sedan dess vilket medför att exempelvis tillhörande omvärldsbevakning samt förteckning över deltagare i styrgrupp för fastighetsinvesteringar inte är helt aktuell. En uppdaterad version är planerad till våren 2020.

Lokalförsörjningsstrategins syfte anges vara att slå fast regionens riktlinjer för strategiska beslut för långsiktig utveckling av lokaler och fastigheter inom regionen. Dokumentet innehåller beskrivningar av bl.a. fastighetsutvecklingsplan, lokalförsörjningsplan, riktlinjer, principer, projektmodell samt beslutsstrategi. Lokalförsörjningsstrategin ska tillämpas för samtliga koncernprojekt samt vara utgångspunkt för beslutsunderlag inför investeringsbeslut.

Fastighetsutvecklingsplaner och lokalförsörjningsplaner

Fastighetsutvecklingsplaner och lokalförsörjningsplaner anges i lokalförsörjningsstrategin vara de styrande dokument vilka beslutas av regionfullmäktige och regionstyrelse avseende planering och omfattning av fastighetsinvesteringar. Genom att säkerställa att det för varje projekt finns en fastighetsutvecklingsplan att utgå ifrån beskrivs i lokalförsörjningsstrategin att både ett långsiktigt perspektiv samt kvaliteten i investeringsbeslut avse-

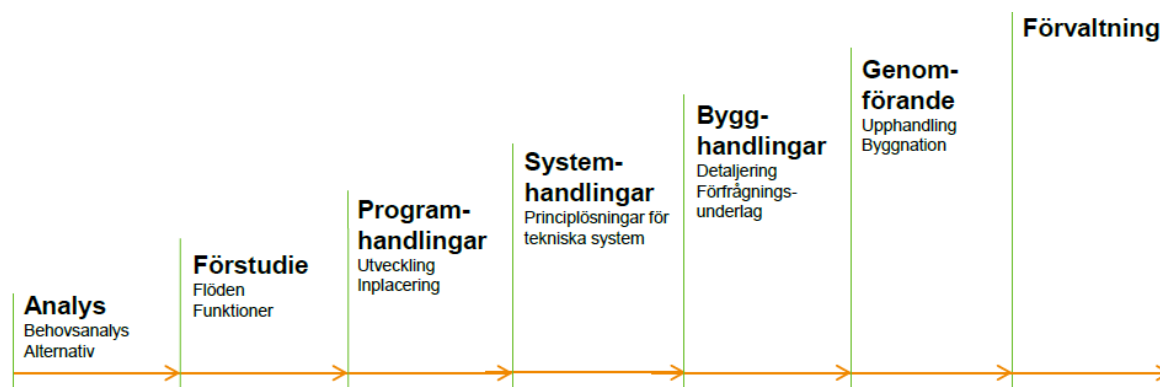
ende fastigheterna säkerställs. Lokalförsörjningsplan beskriver en eller flera verksamheters samlade behov av lokaler. Eftersom planen ska omfatta en eller flera verksamheters lokalbehov ska den uppdateras årligen. Vid tid för granskning är dessa dokument senast reviderade 2017.

Inom ramen för denna granskning har vi tagit del av fastighetsutvecklingsplaner och lokalförsörjningsplaner avseende Gävle sjukhus och Hudiksvalls sjukhus. Utöver dessa har regionen vid tid för granskning tagit fram en fastighetsutvecklingsplan och lokalförsörjningsplan, daterad 2017, samt byggprogram för regionens folkhögskolor. Vid intervju beskrivs att det sedan ett antal år finns en ambition att ta fram planer för Söderhamns sjukhusområde, men att det ännu ej gjorts uppges bero på att verksamheten velat avvakta arbetet med god och nära vård. Även för primärvården beskrivs att en lokalförsörjningsplan planeras tas fram. Det saknas ett övergripande plan-/strategidokument vilket omfattar hela regionens fastighetsbestånd. Det saknas även vid tid för granskning en regionövergripande plan för hur hälso- och sjukvårdsverksamheten ska utvecklas. Detta beskrivs vid intervju medföra risk att investeringar görs utan att tillräcklig hänsyn tagits till ett regionövergripande strategiskt perspektiv, vilket i sin tur medför risk för förgäves investeringar och avskrivningar.

Investeringsprocessen – Regionens övergripande projektprocess

Regionens investeringsprocess avseende styrning och genomförande av byggnadsinvesteringar beskrivs i dokumenten *Byggprogram Region Gävleborg - Projektmodell* samt *Investeringsprocessen, direktiv - Region Gävleborg*. Av erhållet exemplar av projektmodellen framgår ej om och i så fall när och av vilken funktion/instans denna antagits. Vid intervju beskrivs att projektmodellen antagits på övergripande nivå i regionens lokalförsörjningsstrategi samt att en mer detaljerad version tagits fram i samband med att byggprogram för Framtidsbygget beslutades av regionfullmäktige år 2016. Projektmodellen omfattar samtliga regionens byggnadsinvesteringar. Direktivet för investeringsprocessen är ursprungligen fastställt av regionens ekonomidirektör 2016-02-05 och senast reviderat 2019-01-03 och är giltigt fram till 2020-01-03.

Regionens investeringsprocess för byggnader är på en övergripande nivå uppdelad i 7 steg enligt flöde från vänster till höger i projektprocessbilden nedan:



Det är fastighetsavdelningen som driver och koordinerar investeringar avseende fastigheter i regionen. Fastighetsavdelningen är organisatoriskt lokaliserad under regionstyrelseförvaltningens ekonomiförvaltning.

Projektmodell - Region Gävleborg

Styrdokumentet Projektmodell beskriver på ett övergripande plan hur man inom regionen ska arbeta med byggnadsprojekt. Dokumentet ska fungera som information, rutin och handbok. Projektmodellen ska kompletteras av regionens principer, tekniska riktlinjer och tidigare beskrivna fastighetsutvecklings- och lokalförsörjningsplaner. Vidare anges att det är regionledningen som är beställare och ägare av lokal- och fastighetsprojekt samt att koncernledningen tillsätter styrgrupp som ansvarar för projekt.

Projektmodellen anger att styrgruppen utser projektledare, vilken ansvarar för driva processen framåt, fatta beslut inom projektets ramar samt återrapportera till styrgruppen. Underställd projektledare finns projektgruppen. Denna beskrivs kunna förändras under projektets gång då det initialt prioriteras företrädare för verksamheten och i ett senare skede i huvudsak tekniska konsulter. Av projektmodell eller andra styrande dokument vi har tagit del av inom ramen för denna granskning regleras vilken funktion som får/ska utse projektmedarbetare och eller eventuella projektledare från involverade verksamheter.

I projektmodellen beskrivs övergripande: syfte, omfattning, önskat resultat, resurser och beslut, relaterat ovan redovisade skeden 1-6 (Analys – Genomförande). Efter varje skede anges att projektets styrgrupp ska besluta att godkänna eller inte godkänna resultatet samt om nästa skede ska starta eller om projektet ska avslutas. Projekt ska om inte styrgrupp beslutar annat drivas genom ett skede i taget.

För framtagande av behovsanalys och framställan av investeringsärende avseende om-, till- eller ombyggnation av fastighet har en särskild investeringsblankett med kompletterande anvisning tagits fram...Anvisningen beslutades av ekonomidirektör 2017-11-16 och revideras senast 2019-04-08. Det finns även blanketter som stöd gällande behovsbeskrivningar och förstudier. Ingen investering får göras utan att investeringsblanketten är ifylld. Avseende fastighetsinvesteringar ansvarar fastighetsavdelningen för att blankett/mall avseende investeringsbegäran fylls i. Vid intervju beskrivs att blanketten fylls allteftersom projektprocessen fortlöper fram till och med skede 4. Då tassarhandlingar fram och beslut om investering ska tas enligt projektmodellen.

Investeringsbegäran avseende byggnader/fastigheter är uppdelad i två delar. En del avser begäran och inkluderar grunduppgifter om investeringen, vilket behov investeringen syftar till att möta samt en sammanställning av kalkyl från separat blad.

Den andra delen avser kalkyl, vilken inkluderar både investeringsutgifter samt eventuella löpande kostnader som tillkommer med anledningen av investeringen. Alternativkostnader vid utebliven investering ska även inkluderas.

Hälsans Hus

Initialt genomförandebeslut för projektet togs år 2013. Under perioden 2013-2018 gjordes flera omtag avseende projektet och först under år 2019 fattades nytt tilläggsbeslut om att tillskjuta ytterligare 4,5 mkr till projektet samt att initiera genomförande efter delvis uppdaterad plan. Omtagen härleds bl.a. till förändringar från verksamheten. Vidare har oförutsedda komplikationer tillstött, t ex i form av mögel i väggar och ett avloppssystem som krävt omfattande åtgärder. Beslut om genomförande och tilläggsbudgetering beskrivs vid intervju till stor del fattats för att undvika ytterligare förseningar. Hälsans hus anges som ett av de sista projekten som beslutades utanför ovan beskriven projektmodell. Vid intervju beskrivs att projektets långa ledtid gjort att det är osäkert om totala budgeterade medel är tillräckliga för att genomföra projektet. Det finns en kostnadskalkyl framtagen 2015 vilken senast reviderats 2015-07-02. Kalkylen avser 32,4 mkr vilket kan ställas mot den

budgeterade summan om 34,5 mkr. I samband med beslut om tilläggsbudgetering beslutades även att projektet ska genomföras i 4 etapper, för vilken tidplan har tagits fram i samband med upphandling av generalentreprenad. Enligt framtagen tidsplan ska den sista etappen, etapp 4 vara färdig i oktober 2020.

Hus 07 och 08 Hudiksvalls sjukhus

Initialt investeringsbeslut avseende att projektera och genomföra ombyggnad av centraloperation hus 07, Hudiksvalls sjukhus, fattades vid regionfullmäktiges sammanträde 2016-10-26. Budgeterad summa uppgick då till 267 mkr. 2018-05-04 föreslog FTMU regionfullmäktige att besluta om fastighetsinvestering för hus 07 om 40,3 mkr avseende utökad behov av ombyggnation av akutmottagningen, vilket bifölls 2018-06-02. Samtidigt föreslogs fastighetsinvestering för hus 08 på 82 mkr avseende utökad byggnation. Det motsvarar en utökning av ytan från 6 280 kvm till 10 075 kvm. Utökning av ytan motsvarar en ökning av investeringsutgiften på 121,1 mkr. Investeringarna är finansierade inom ramen för Framtidsbygget.

Samlade anslagna investeringsmedel för ombyggnad av hus 07/08 i ovan beskrivna avseenden uppgår till 389,3 mkr, erhållen projektkalkyl beräknar dock projektkostnaden till 447 mkr, dvs. ett budgetöverskridande på 15 % i nuläget.

Vid tid för granskning är systemhandlingar under framtagande och planeras levereras under februari/mars 2020 tillsammans med riktkostnaden för projektet. Efter detta inleds slutgranskningsprocessen. Planerad byggstart är sommar 2020 efter beslut i styrgruppen för Framtidsbygget.

Hus 07/08 hanteras som totalentreprenad i samverkan och upphandlades hösten 2018. Entreprenadformen innebär att regionen tillsammans med entreprenören och deras konsulter tar fram systemhandlingar vilka sedan ska mynna ut i en rikt kostnad för byggentreprenaden som helhet. I oktober 2019 uppgavs arbetet med att ta fram systemhandlingar vara pågående och ska vara färdigt i slutet av november. Enligt huvudtidplan ska projekteringen vara färdigställd till årsskiftet 2019/2020. Vidare beskrivs vid intervju att en förstudie avseende hela Hudiksvalls sjukhus är under framtagande och beräknas vara klar i december 2019. Denna ska ge en första indikation på rikt kostnad för övriga byggnader på Hudiksvalls sjukhusområde som innefattas av Framtidsbygget.

Bedömning

Vår bedömning är att det saknas tydlighet i ansvarsfördelning avseenden lokal- och fastighetsförvaltning inom regionen. Det finns en övergripande lokalförsörjningsstrategi men bedömningen är att det råder en avsaknad av en övergripande lokalförsörjningsplan samt uppdaterade fastighetsutvecklingsplaner vilket enligt vår bedömning innebär en risk för att regionens investeringsresurser inte samordnas på ett effektivt sätt. I värsta fall kan det leda till förgävesinvesteringar. Vi saknar vidare en dokumenterad handbok, vilken på en detaljerad nivå redogör för projektledarens och projektmedarbetarnas ansvar och roller i olika skeden av investeringsprocessen.

Vi bedömer därför att kontrollmålet i **begränsad utsträckning är uppfyllt.**

Kontrollmål 2 - Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?

lakttagelser

Fastighetsavdelningens organisation

För beredning av fastighetsinvesteringsprojekt inför beslut och ledning av byggnadsinvesteringsprojekt efter att investeringsbeslut fattas svarar fastighetsavdelningen. Fastig-

hetsavdelningen leds av en fastighetschef och ligger under regionens ekonomikontor. Ekonomidirektören är därmed fastighetschefens närmaste chef. Fastighetschefen ansvarar för hantering av samtliga regionens byggnadsinvesteringar förutom framtidsbygget.

För framtidsbygget har från och med 1 juni 2019 en separat avdelning skapats, vilken leds av programchef för framtidsbygget, vars närmaste chef är ekonomidirektören.

Vid intervju beskrivs att så väl fastighetsavdelningen och avdelningen för framtidsbygget har relativt få medarbetare och att kompetensförsörjning är en utmaning och ett möjligt hinder för respektive avdelnings verksamhet. Denna bild förstärks efter genomgång av styrgruppens dokumentation i samband med månadsmöten där det återkommande konstateras att det finns ett behov av övergripande projektledare med uppgift att hålla ihop alla verksamheter.

Styrgrupp fastighetsinvesteringar & styrgrupp framtidsbygget

Regionen har vid tid för granskning två styrgrupper för fastighetsinvesteringar. Den ena fungerar som styrgrupp för samtliga fastighetsinvesteringar förutom framtidsbygget. Utöver denna finns en särskild styrgrupp för framtidsbygget. Ekonomidirektör är ordförande för styrgruppen för fastighetsinvesteringar. I gruppen ingår även hälso- och sjukvårdsdirektör, kultur- och kompetensdirektör samt fastighetsdirektör. Därutöver uppges ärendekoordinator samt föredragande (personer från fastighetsavdelningen) delta. Vid tid för granskning ingår inte regiondirektör i denna styrgrupp. Ordförande säkerställer att beslut är förankrade i styrgruppen och därefter sker rapportering till regiondirektören som fattar det formella beslutet i enlighet med investeringsdirektiv och delegationsordning.

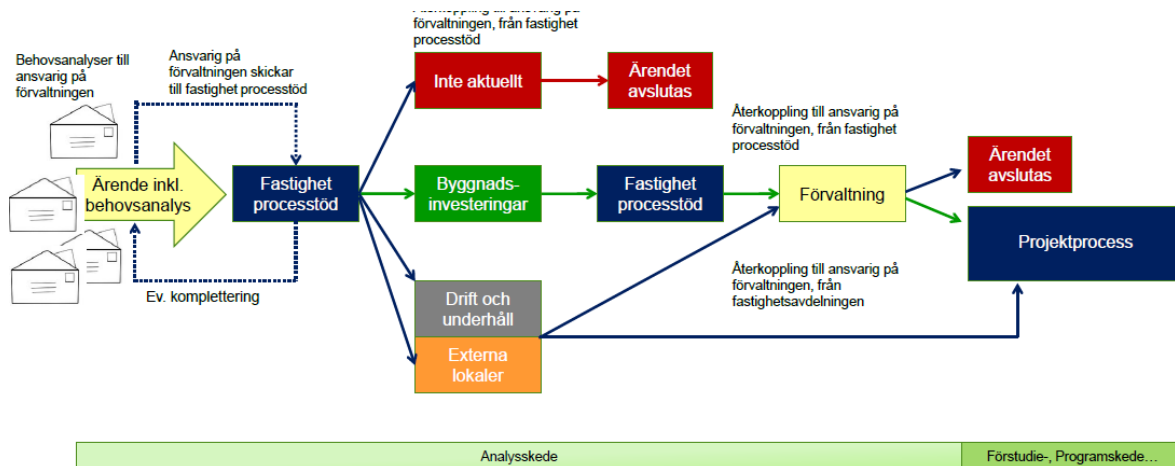
Styrgruppen avseende framtidsbygget leds av regiondirektören. I styrgruppen ingår vid sidan av denne bl.a. hälso- och sjukvårdsdirektören, ekonomidirektören samt funktioner inom HR, IT, inköp och juridik.

Styrgruppen för fastighetsinvesteringars möten ska hållas varje månad (jan-juni, aug-dec). Minnesanteckningarna följer en fastlagd struktur vilken omfattar beslutsärenden, information, redovisning av ekonomi och statusrapportering med fokus på avvikelser. Det huvudsakliga syftet beskrivs vara att hantera löpande frågor relaterade pågående fastighetsinvesteringsprojekt. Minnesanteckningarna omfattar ingen omfattande (dokumenterad) redogörelse för enskilda projekt. Vid intervju beskrivs dock att redogörelse för enskilda projekt görs av fastighetschef efter önskemål från övrig styrgrupp.

Styrgruppen för framtidsbyggets möten ska hållas varje månad (jan-juni, aug-dec). Minnesanteckningarna följer en fastlagd struktur vilken omfattar information, beslutsfrågor, ekonomi, organisation, kommunikation samt övrigt. Minnesanteckningarna omfattar ingen omfattande dokumenterad redogörelse för enskilda projekt. Emellertid refereras till omfattande bilagor gällande specifika projekt i särskilda fall, däribland gällande hus 07/08 i samband med försening (maj, 2019). Vidare återfinns statusrapporter som bilagor vilka omfattar status (röd, gul, grön) vad gäller kostnad, tid och resurser i förhållande till aktiviteter, behov och risker. Vad gäller ekonomi redovisas sådana aspekter primärt på en övergripande nivå.

Hantering av fastighetsärende - Fastighetsavdelningen

Fastighetsavdelningen sorterar inkommande ärenden vid interna möten en gång i veckan. Inkomna ärenden hanteras enligt nedan flödesschema:



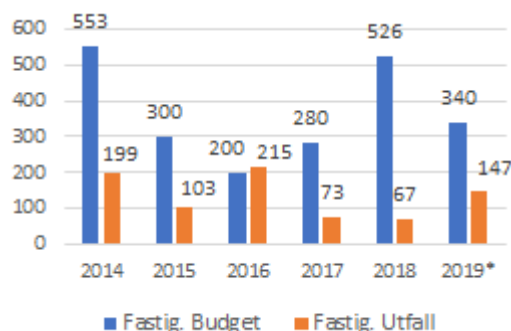
Till stöd för fastighetsavdelningens hantering av investeringsärenden under såväl behovsanalys skedet och projektprocessen beskrivs processledare på fastighetsavdelningen ha drivit arbetet med att ta fram en projekthanteringsmodell i systemet Interaxo. Projekthanteringsmodellen i Interaxo beskrivs utgå från regionens övergripande projektmodell beskriven under kontrollmål 1 ovan. Systemet beskrivs vid intervju ha varit i drift sedan mars 2017. Vid intervju beskrivs att regionens fastighetsinvesteringsprojekt överlag följer projektflödet i Interaxo. Ett undantag härvidlag är framtidsbygget, vilket inte inkluderats i detta system. Delprojekt inom ramen för framtidsbygget beskrivs vid intervju hanteras enligt regionens framtagna projektmodell. Dock uppges projektdokumentation avseende framtidsbygget ske i annat projektsystem och inte i Interaxo. Vid intervju med centralt placerade tjänstemän inom regionen anges att ovan beskrivet system för hantering av investeringsärenden har inneburit en väsentlig förbättring av hur fastighetsinvesteringsprojekt hanteras inom regionen, jämfört med tidigare hantering i excel. Överlag beskrivs att fastighetsavdelningens interna hantering av investeringsprojekt är strukturerad och fungerar väl.

Intervjuade verksamhetsföreträdare inom hälso- och sjukvårdsverksamheten beskriver i kontrast till detta frustration avseende fastighetsavdelningens hantering av investeringsärenden, vilken upplevs för omfattande samt att investeringsprocessen upplevs ta för lång tid. En specifik beskrivning av i vilket skede av projektprocessen som dröjsmål uppstår kan inte identifieras av verksamhetsrepresentanter vid intervju. Av flera intervjuade beskrivs dock att beslutsgången för framförallt större investeringsärenden är omfattande och att det inte är ovanligt att ett ärende tar 3-4 månader att handlägga från det att fastighetsavdelningen tar fram en tjänsteskrivelse avseende investeringsärendet till dess att regionfullmäktige har fattat investeringsbeslut. Erhållet Excel-dokument över beslutsprocessen från tjänsteskrivelse till beslut i regionfullmäktige avseende fastighetsinvesteringar år 2019 visar att processens ledtider varierar över året men att ledtiden överlag är i linje med den beskriven vid intervju.

Redovisning av budget kontra utfall avseende fastighetsinvesteringar åren 2014-2018 samt prognos för 2019

I diagram 1 nedan redovisas statistik avseende budget och utfall för regionens samlade byggnadsinvesteringar för perioden 2014-2019. Vid intervju beskrivs att regionens prognoser avseende nyttjande av tillgängliga investeringsmedel överlag överskattar nyttjandegraden jämfört med faktiskt utfall.

Diagram 1 - Regionens byggnadsinvesteringar, budget kontra utfall, i mkr, perioden 2014-2019



Källa: Redovisad statistik avseende utfall år 2019 utgår från regionens egen prognos i delårsrapport per augusti 2019.

Av diagram 1 ovan framgår att budgetutnyttjandet avseende fastighetsinvesteringar, förutom år 2016, inte uppnått ens hälften av tillgängliga medel. Frånsett år 2016 varierar budgetutnyttjandet inom ett intervall från 12,7 procent (år 2018) till 43,2 procent (prognos för år 2019). För hela perioden uppgår utfallet, inklusive prognos 2019, till 37 % av budget. En delförklaring till de låga investeringsnivåerna från 2016 uppges vara att regionen varit återhållsam med investeringar i akutsjukhusen med hänvisning till framtidsbygget.

Vidare beskrivs vid intervju att ovan beskrivna system och rutiner för hantering av byggnadsinvesteringar, framförallt avseende framtidsbygget, nyligen tagits fram och implementerats. Det framgår vid intervju att det är en utmaning att testa dessa system i samband med ett så för regionen stort och komplext projekt som framtidsbygget.

Vid granskning av styrgruppen Framtidsbyggets månadsmöten framkommer av minnesanteckningar daterade 2019-04-10 att investeringsbudgeten avseende Framtidsbygget beräknas i aktuell kalkyl överstigas med 1 030 mkr. I budgeten kan urskiljas att den stora massan av avvikelserna härleds till Gävle sjukhus och hus 02/03/04/29/31. Vid kontroll uppges att dessa hus initialt inte ingick projektet, men har inkluderats sedan projektet utökats. I samband med faktagranskningen framhålls att styrgruppen har att förhålla sig till den av Regionfullmäktige beslutade investeringsramen och att det kommer tas beslut för att hålla sig inom den budgeterade investeringsramen. För Hudiksvalls sjukhus ligger utfall i linje med budget. Vid intervju uppges dock att nya lagkrav tillkommit vilka skruvat upp de tekniska utmaningarna, vilket därmed driver stora kostnader.

Hälsans Hus

Vid starten för projektet Hälsans Hus beskrivs att det inte fanns någon strukturerad hantering av investeringsbeslut. Sedan dess har den digitala projekthanteringsmodellen i Interaxo, beskriven ovan, implementerats vilket tillåter spårbarhet för alla steg i investeringsprocessen. Efterföljande etapper av Hälsans Hus har sedan implementeringen hanterats med hjälp av Interaxo vilket enligt intervjuer har förbättrat hanteringen.

Vid intervju beskrivs att projekt upplevs sakna en beslutande styrgrupp. Avsaknaden av styrgrupp i projektet upplevs bidra till otydlighet avseende vem som har mandat att fatta beslut, vilket uppges ha orsakat förseningar. Vidare beskrivs att avsaknaden av tydlig struktur för styrning har medfört att betydande delar av projektet varit personbundet. Detta beskrivs ha varit särskilt utmanande eftersom verksamheter inom det hus ombyggnation-

en avser har bytts ut alternativt flyttat under projektets gång samt att nya chefer har tillkommit flera gånger under projektet.

Projektfrågor beskrivs löpande hanteras vid byggmöten. Vid de tillfällen beslut inte kan fattas i samband med byggmöte återrapporteras detta till fastighetschef, dock uppges det vara sällan förekommande att så sker. Ekonomirapporten rapporteras till enhetschef bygg & teknik, samt fastighetsavdelningen. Vid intervju beskrivs att det för alla pågående projekt sker regelbundna avstämningar vad gäller ekonomin en gång i månaden med enhetschef bygg & teknik. Denne sammanställer sedan projektstatus i förhållande till budget.

I erhållen ekonomirapport avseende Hälsans hus daterad 2019-10-22 anges att projektet per 2019-09-25 fakturerat 13,2 mkr enligt betalplan Generalentreprenad, vilken vi också erhållit. I inkluderad bedömning av slutkostnad för projektet redovisas ett överskott mot budget (34,5 mkr) om en mkr. Det framhålls dock i intervjuer att tillkommande arbeten och därmed kostnader sannolikt kommer att leda till att samtliga budgeterade medel förbrukas.

Hus 07/08, Hudiksvalls sjukhus

I erhållit exempel på projektrapport (nr 10, daterad 2019-10-17) för Hus 07/08 beskrivs att det saknas insyn i hur arbetet går framåt avseende kvalitet. Det är vidare inte klarlagt hur kvalitetsmätningar ska gå till. Det beskrivs även att projektet bör förbättras vad gäller att adekvata resurser sätts in i tid och att utmaningar kan konstateras i allmänhet avseende resursbrist och tillsättande av nyckelfunktioner och nyckelkompetenser. Slutligen lyfts som särskild risk att det inte är klarlagt var gemensam dokumentation ska samlas.

I maj månad 2019 flaggades inom styrgruppen för Framtidsbygget om en försening av byggstart för hus 07/08 i Hudiksvall med upp till sex månader. Detta uppges bero på att framförallt tekniska riktlinjer krävt mer arbete, oklarheter vad gäller avtal för fas två och dess riktpis, avsaknad av resurser för att följa upp ingångna avtal, otydligheter kring ombyggnationen av akuten samt operation, dröjsmål vad gäller sammankoppling av entreprenör/konsulter/beställare till följd av konjunkturläget samt oklarheter vad gäller vilken nivå på BIM/ICT som ska gälla.

Bedömning

Styrgrupper finns inrättade i enlighet med regionens projektmodell och svarar för löpande uppföljning samt hantering och beredning av enskilda investeringsprojekt som inte kan hanteras inom ramen för projektgruppen. Dock noteras avseende Hälsans hus att styrgrupp upplevs saknas vilket lett till otydligheter i ansvar och roller inom projektet. Denna iakttagelse förstärks av att projektet försenats och genomgått flera omtag.

Ansvariga tjänstemän vid fastighetsavdelningen har fastställt stöddokument (rutiner, mallar, anvisningar m.m.) samt system för hantering av investeringsärenden och att dessa tillser följsamhet till regionens investeringsprocess på övergripande nivå. Dock noteras brister i efterlevnad av dessa, vilket bl.a. inneburit förseningar och kostnadsökningar jämfört med initiala beslut. När det gäller Hus 07/08 beskrivs att det saknas insyn i hur arbetet går framåt avseende kvalitet. Det är vidare inte klarlagt hur kvalitetsmätningar ska gå till. Det beskrivs även att projektet bör förbättras vad gäller att adekvata resurser sätts in i tid och att utmaningar kan konstateras i allmänhet avseende resursbrist och tillsättande av

nyckelfunktioner och nyckelkompetenser. Slutligen lyfts som särskild risk att det inte är klarlagt var gemensam dokumentation ska samlas.

I flera projekt framkommer att uppkomna brister hänvisas till en problematisk situation gällande personal och kompetensförsörjning beroende på att delar av organisationen håller på att bemannas och utmaningar i att introducera nya projektledare/projektmedarbetare.

Vi konstaterar vidare att erhållen statistik avseende budgetnyttjande för byggnadsinvesteringar perioden 2014-2019 visar att regionen inte når upp till budgeterade nivåer.

Vi bedömer därför att kontrollmålet i **begränsad utsträckning är uppfyllt.**

Kontrollmål 3 - Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?

lakttagelser

Initialt i planeringen av investeringsprocessen utförs en intern behovsanalys av verksamheten för att konkretisera vad investeringen ska innefatta och varför. Enligt investeringsdirektivet är det alltid chefen för berörd verksamhet som ansvarar för att bedöma behovet av den föreslagna investeringen. Efter detta tar fastighetsavdelningen fram en s.k. MTP¹ och därefter hålls ett s.k. bedömningsmöte. Därefter skickas en förfrågan till hälso- och sjukvårdens *Priogrupp* för utvärdering av det sammanställda förslaget utifrån verksamhetens lokalbehov. Inom denna grupp är tanken att de samlade behoven ska rangordnas samt utvärderas efter verksamhetsnytta. Emellertid framkommer vid intervju med en företrädare för *Priogruppen* att det finns förbättringspotential avseende förmågan att beakta helheten i större utsträckning och det saknas en beslutad prioriteringsordning. I dagsläget arbetar gruppen inte inom strukturerade ramar gällande vad målsättningen med lokalerna är, utan det beaktas främst vad som är verksamhetsmässigt försvarbart. Företrädare för *Priogruppen* uttrycker vidare att deras arbete kompliceras av det faktum att det i flera delar saknas aktuell status över regionens befintliga fastighetsbestånd, vilket skulle kunna indikera vilka korttidsinvesteringar som är aktuella. När ovan process är genomförd kan fastighetsavdelningen påbörja förstudiearbetet och ärendet hanteras sedan vidare i enlighet med regionens projekthanteringsmodell, vilken beskrivits under kontrollmål 2.

Vid intervju beskrivs att det generellt är verksamhetens projektledare som ska representera och föra verksamhetens talan under projektprocessen för investeringsärenden beskriven under kontrollmål 2 ovan. Som beskrivits under kontrollmål 1 framgår varken av erhållna regionövergripande styrdokument eller lokala rutiner vilken funktion/instans som har mandat att utse projektmedarbetare och verksamhetsprojektledare inom ramen för regionens fastighetsinvesteringsprojekt. Dock framkommer vid intervju med representant från fastighetsavdelningen att det är upp till verksamheten att besluta om och i så fall utse en projektledare från verksamheten att ingå i projektgruppen. Det saknas beslutad arbetsbeskrivning för verksamhetens projektledare, vilken beskriver deras roll och befogenhet. Det beskrivs därför vid intervjuer att otydlighet har uppstått avseende vilket mandat, av verksamheten utsedd projektledare, har i olika skeden av projektprocessen. Vidare beskrivs att verksamheten historiskt har haft utmaningar avseende att identifiera och avsätta tid för lämpliga medarbetare att fungera som projektledare vid byggnadsinvesteringsprojekt. Med anledning av detta har två lokalsamordnare tillsatts inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Dessas roll är att stödja utsedda projektledare i deras arbete inom ramen för olika investeringsprojekt. Vid intervju beskrivs att en utmaning i detta är att det

¹ Mellan Tummen och Pekfingret. En första kostnadsuppskattning baserad på tidigare erfarenhet.

inte är tydligt för verksamhetens projektledare vilken projektmodell fastighetsavdelningen använder. Mallar vilka tillhör regionens projektmodell finns på regionens intranät men det beskrivs vid intervju att dessa inte används av hälso- och sjukvårdens personal och projektledare samt att ingen efterfrågar dem. Istället beskrivs att verksamheten använder en annan form av dokumentation och att fokus därvidlag är att få projektledare från verksamheten att använda samma mallar för dokumentation.

Inte heller stipuleras i något erhållet dokument i vilket skede av projektprocessen verksamheten inte längre kan inkomma med synpunkter avseende utformning och funktion för byggnationen. Enligt intervju framkommer dock att verksamhetens önskemål och behov ska samlas i planeringsstadiet, varav verksamheten och projektledaren sedermera beslutar om dessa. Därefter ska processen i regel vara stängd för förändringar och arkitekt samt projektledare kan påbörja genomförandefasen. Emellertid framkommer att denna gränsdragning i realiteten inte alltid är tydliggjord vilket riskerar medföra att synpunkter levereras löpande och att fördröjningar uppstår. Exempelvis beskrivs detta ha inträffat inom Framtidsbygget där projektets flytande målsättning - att bygga framtidens sjukvård - medfört svårigheter att stänga för fler synpunkter då idéer om vad som är framtidens sjukvård kontinuerligt förändras.

Informationsdelning projektstatus

Fastighetsavdelningen har tagit fram och implementerat ett system för spegling av projektstatus, från projekthanteringssystemet Interaxo till regionens intranät Plexus. Projektstatus överförs och uppdateras automatiskt en gång varje dygn, vilket gör att projekt i princip kan följas i realtid. Genom detta system kan samtlig verksamhetspersonal och andra intressenter ta del av information om pågående investeringsprojekt.

Intervjuad verksamhetspersonal vilken har kännedom om systemet beskrivs vid intervju att det överlag är ändamålsenligt för att dela information avseende pågående byggnadsinvesteringsprojekt. Vid ett flertal intervjuer beskrivs dock att systemet inte är väl känt av personal inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen.

Hälsans Hus

Vad gäller Hälsans Hus visar intervjuer med projektledare att verksamheterna varit och är delaktiga i både planering och genomförande. Projektet har en utsedd kontaktperson med uppgift att föra in verksamheternas synpunkter i projektet och därmed säkerställa kontroll över den samlade inputen. Dock vittnar projektledaren om tidigare nämnda problematik där det är svårt att sätta en tydlig gräns för när synpunkter inte längre kan beaktas. Denna problematik förstärks av att verksamheter dessutom byts ut löpande under projektet.

Enligt intervjuer med projektledare för Hälsans Hus bedöms processerna inte ändamålsenliga till följd av utdragna beslutsvägar samt otillräcklig projektplanering vad gäller omfattning och koordinering av de olika verksamheternas önskemål och yttringar gällande projektet. Verksamheternas olika behov och önskningar har löpande medfört flertalet omtag.

Hus 07-08

Vid intervju förmedlas att det är upp till hälso- och sjukvårdsförvaltningen att föreslå vad som ska byggas, men att beslut tas i styrgruppen för Framtidsbygget och därefter går ärendet vidare till politiken för beslut. Sedan arbetet avbröts 2017 på grund av brister i upphandlingen uppges att förvaltningen varit noggrann i sina bedömningar och utredningar gällande hur projektet ska utformas. I detta fall kommer ombyggnation ske medan verksamhet pågår, vilket medfört att det är en förutsättning att projektet utförs i nära samarbete med sjukvården samt att projektet går varligt fram. Det förmedlas vidare ännu en

gång att utmaningen hela tiden varit, och är, vad "framtidens sjukvård" ska innebära. Systemhandlingen för hus 07/08 beräknas vara färdig i november 2019 vilket sedan kommer generera en kostnadsbild av projektet under våren 2020. Utifrån dessa uppgifterna kommer sedan beslut att tas gällande fortsättning.

Bedömning

Verksamheterna involveras i både planerings- och genomförande processerna avseende fastighetsinvesteringar, vår bedömning är dock att detta inte sker på ett ändamålsenligt sätt. Det är inte tydligt utifrån varken erhållna beslutade styrande dokument eller framtagna stödjande dokument vilken funktion som har mandat att utse projektledare från verksamheten. Det saknas vidare framtagen arbetsbeskrivning (eller liknande) vilken stipulerar mandat och arbetsuppgifter för verksamhetens projektledare. Det beskrivs även i intervjuer att otydlighet har uppstått avseende vilket mandat, av verksamheten utsedd projektledare, har i olika skeden av projektprocessen.

Vi ser positivt på det systemstöd som införts och vilket medför för berörda och verksamhet att löpande följa investeringsprojekt. Implementering och kännedom av systemet är dock inte tillräcklig implementerat. Inte heller stipuleras i något erhållt dokument i vilket skede av projektprocessen verksamheten inte längre kan inkomma med synpunkter avseende utformning och funktion för byggnationen. Vi konstaterar brister i granskade stickprov avseende när olika faser i investeringsprocessen är stängda för ytterligare ändringar och synpunkter från verksamheten. Detta skapar otydlighet inom projektet samt ändringar jämfört med initialt vilket riskerar leda till fördröjningar och/eller förseningar.

Vi bedömer därför att kontrollmålet i **begränsad utsträckning är uppfyllt.**

Kontrollmål 4 – Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen?

lakttagelser

Protokollgranskningen visar att uppföljning av pågående investeringsprojekt under granskad period inte skett till regionstyrelsen utöver den rapportering som styrelsen får genom delårs- och årsrapporter samt i samband med att mål och budget bereds och beslutas. För löpande uppföljning av pågående investeringsprojekt svarar istället Fastighet-, teknik- och miljöutskottet (FTMU). En granskning av FTMU:s protokoll perioden 2018-09-07 - 2019-10-29 visar att utskottet löpande beslutar och följer upp regionens byggnadsinvesteringsprojekt. Redan vid utskottets första sammanträde daterat 2015-09-17 redogörs för bakgrund, syfte och mål, innehåll, tidplan och leverans för byggprogrammet Gävle - Hudiksvall (senare Framtidsbygget).

Av genomförd protokollgenomgång framgår att fastighetschefen vid ett flertal tillfällen informerat FTMU om status för pågående eller kommande investeringar. Under den period protokollgranskningen avser redovisas vidare vid samtliga ordinarie sammanträden status för Framtidsbygget. Chef för projektavdelningen avseende framtidsbygget svarar för återrapportering, vilken överlag omfattar både övergripande status för väsentliga delar av projektet samt separata beskrivningar av viktiga skeenden och frågor rörande Hudiksvalls sjukhus respektive Gävle sjukhus. Av protokollgenomgång framgår inte att rapportering avseende ekonomi inom enskilda projekt eller t ex Framtidsbygget som helhet görs till utskottet. Vid intervju beskrivs att ekonomisk uppföljning inte är en stående del av denna återrapportering men att det i samband med statusrapportering finns möjlighet att ställa frågor.

I regionens reglemente för uppföljning, fastställt av regionfullmäktige 2019-02-20, anges att nämnder och utskott ska delge regionstyrelsen deras protokoll. Av protokollgranskning avseende både FTMU och regionstyrelsen beskriven ovan framgår inte om och i så fall

hur rapportering mellan FTMU och regionstyrelsen sker. Både anmälan av fattade delegationsbeslut och delgivning är stående punkter vid regionstyrelsens sammanträden. I protokoll avseende granskad period omfattas dock inget protokoll från FTMU av delgivning samt i regel endast beslut fattade av regiondirektören som delegationsbeslut.

Det finns ingen av regionstyrelsen beslutad internkontrollplan avseende verksamhetsåret 2019.

Hälsans Hus & Hus 07/08 Hudiksvalls Sjukhus

Då investeringarna i Gävle respektive Hudiksvalls sjukhus är betydande i storlek redovisas dessa specifikt på projektnivå i årsredovisningen. Avseende projektet Hälsans Hus redogörs endast för utfall i förhållande till budget som en del av redogörelsen för investeringar i Hudiksvall som helhet.

Bedömning

Vår bedömning är att det inte sker en tillräcklig rapportering till regionstyrelsen.

Regionstyrelsen tar del av en övergripande uppföljning i samband med delårs- och årsbokslut. Den löpande uppföljningen av pågående investeringsprojekt och framtidsbygget svarar av regionstyrelsen instiftat fastighet-, teknik- och miljöutskott för. Protokollgranskning visar att utskottet under granskad period tar del av uppföljningar avseende pågående investeringsprojekt samt löpande fattar beslut om eller beslutar att rekommendera regionstyrelse/regionfullmäktige att fatta beslut om investeringsprojekt. Av protokollgenomgång framgår inte att rapportering avseende ekonomi inom enskilda projekt eller t ex Framtidsbygget som helhet görs till utskottet. Vid intervju beskrivs att ekonomisk uppföljning inte är en stående del av denna återrapportering men att det i samband med statusrapportering finns möjlighet att ställa frågor. Av genomförda protokollgranskningar avseende både regionstyrelsen och FTMU framgår inte vilken kommunikation som görs från FTMU till regionstyrelsen.

Vid granskning av styrgruppen Framtidsbyggets månadsmöten framkommer av minnesanteckningar daterade 2019-04-10 att investeringsbudgeten avseende Framtidsbygget beräknas överstiga budget med 1 030 mkr. Det är vår bedömning att detta inte har kommunicerats tillräckligt tydligt till utskott och/eller regionstyrelse.

Det finns ingen av regionstyrelsen beslutad internkontrollplan avseende verksamhetsåret 2019, dvs. regionstyrelsen har därmed inga särskilt beslutade kontrollmoment avseende fastighetsinvesteringar för år 2019.

Vi bedömer därför att kontrollmålet ***Ej är uppfyllt.***

Revisionell bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen, i begränsad utsträckning, har säkerställt att styrning och uppföljning av investeringar är tillräcklig. Ansvarsfördelning avseende lokalförsörjning och investeringar är inte tydliggjort i reglemente för regionstyrelsen och det saknas vidare en formell reglering av utskottets (FTMUs) roll och uppdrag utöver det initiala beslutet.

Lokalförsörjningsstrategi 2016–2021 är regionens övergripande styrdokument avseende lokalförsörjning och investeringsprocess. Dokumentet innehåller beskrivningar av bl.a. fastighetsutvecklingsplan, lokalförsörjningsplan, riktlinjer, principer, projektmodell samt beslutsstrategi. Lokalförsörjningsstrategin ska tillämpas för samtliga koncernprojekt samt vara utgångspunkt för beslutsunderlag inför investeringsbeslut. Vår bedömning är att regionen endast delvis verkar i enlighet med beslutad lokalförsörjningsstrategi. Regionens saknar en övergripande lokalförsörjningsplan som redogör för hur regionen fastighetsbestånd samt hur lokalförsörjning ska tillses. Vi noterar att det finns enskilda fastighetsutvecklings- och lokalförsörjningsplaner som omfattar begränsade geografiska områden. Befintliga fastighetsutvecklingsplaner har inte uppdaterat sedan deras framtagande, vi noterar dock att befintliga lokalförsörjningsplaner har uppdaterats. Avsaknad av en samlad lokalförsörjningsplan samt ej uppdaterade fastighetsutvecklingsplaner riskerar enligt vår bedömning att medföra att regionens investeringsresurser inte samordnas på ett effektivt sätt och i värsta fall till förgävesinvesteringar. Vår bedömning är att en konsekvens av detta har inneburit att regionen endast nyttjar en mindre del av den årliga investeringsbudgeten. I granskningen framgår att investeringskostnaderna endast uppgår till 37 % av investeringsbudgeten för perioden 2014–2019.

Verksamheterna involveras i både planerings- och genomförande processerna avseende fastighetsinvesteringar, vår bedömning är dock att detta inte sker på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt. Det är inte tydligt utifrån varken erhållna beslutade styrande dokument eller framtagna stödjande dokument vilken funktion som har mandat att utse projektledare från verksamheten. Det saknas vidare framtagna arbetsbeskrivning (eller liknande) vilken stipulerar mandat och arbetsuppgifter för verksamhetens projektledare. Det beskrivs därför vid intervjuer att otydlighet har uppstått avseende vilket mandat, av verksamheten utsedd projektledare, har i olika skeden av projektprocessen. Enligt intervju framkommer dock att verksamhetens önskemål och behov ska samlas i planeringsstadiet, varav verksamheten och projektledaren sedermera beslutar om dessa. Vi konstaterar brister i granskade stickprov avseende när olika faser i investeringsprocessen är stängda för ytterligare ändringar och synpunkter från verksamheten. Detta skapar otydlighet inom projektet samt ändringar jämfört med initiala beslut vilket riskerar leda till kostnadsökningar och projektförseningar.

Vår bedömning är att det inte sker en tillräckligt frekvent rapportering till regionstyrelsen samt att uppföljningen sker på en alltför övergripande nivå. Det framgår inte i vår protokollgranskning huruvida regionstyrelsen tar del av den rapportering som sker till fastighets-, teknik- och miljöutskottet. När det gäller Framtidsbygget framkommer av minnesanteckningar från styrgruppen att investeringsbudgeten beräknas överstiga budget med 1 030 mkr. I samband med faktagranskningen framhålls att styrgruppen har att förhålla sig till den av Regionfullmäktige beslutade investeringsramen och att det kommer tas beslut för att hålla sig inom den budgeterade investeringsramen. Det är dock vår bedömning att budgetöverskridandet inte har kommunicerats tillräckligt tydligt till utskott och/eller regionstyrelsen. Vår bedömning är vidare att regionstyrelsen inte har en tillräcklig intern kontroll avseende fastighetsinvesteringar och avsaknad av beslutad internkontrollplan anser vi stärker denna bedömning.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- säkerställa att reglementet tydliggör fastighetsägaransvaret och ansvaret för fastighetsinvesteringar samt att det sker en formalisering och tydliggörande av utskottets roll och uppdrag.
- göra en översyn av *Lokalförsörjningsstrategi 2016–2021*
- tydliggöra ansvar och roll för den projektledare som utses för verksamheten.
- Utveckla en heltäckande projekthandbok som stöd för Regionfastigheters genomförande av investeringsprojekt.
- årligen välja ut investeringsprojekt som särskilt ska följas utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv samt att fastställa internkontrollplan som omfattar både åtgärder för att reducera bedömda risker samt tydliggöra vilka kontrollåtgärder som ska genomföras.
- säkerställa en mer frekvent samt detaljerad uppföljning avseende fastighetsinvesteringar.

2019-12-09

Karin Magnusson
Uppdragsledare

Kristian Damlin
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Gävleborg enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga 1: Investeringsprojekt

Om Framtidsbygget

Framtidsbygget (t.o.m. februari 2017 kallat Byggprogrammet) är ett samlingsnamn för den modernisering som omfattar sjukhusen i Hudiksvall och Gävle. Förutom renovering ska även nya vårdbyggnader uppföras på respektive sjukhusområde Budget för genomförande av hela programmet uppgår totalt till 5 025 mkr. Arbete med framtidsbygget har vid ett par tillfällen drabbats av förseningar vilket fördröjt projektet som helhet. Arbete med genomförande av delprojekt inom framtidsbygget har inletts först under 2019. Framtidsbygget omfattar vid tid för granskningen följande byggprojekt:

Nya Gävle sjukhus	Nya Hudiksvalls sjukhus
Gävle hus 01	Hudiksvall hus 07/08 (del 1/2)
Gävle hus 60	Hudiksvall hus 22 (Teknikhuset)
Gävle hus G1	Hudiksvall hus H1
Gävle hus 31	Hudiksvall hus 18/08 (del 2/2)
Gävle hus 29, 02,03 och 04	

Vid sidan av dessa tillkommer relaterat ovan byggprojekt rivnings- och evakueringsprojekt i Gävle och Hudiksvall samt detaljplanearbete avseende Gävle sjukhus.

Stickprov 1 - Hus 07/08, Hudiksvalls sjukhus

Vid tid för granskning har den del av framtidsbygget som avser Hudiksvalls sjukhus och ovan listade projekt kommit längre än projekt och arbeten avseende Gävle sjukhus. Byggnadsinvesteringprojektet-/projekten Hus 07/08, Hudiksvalls sjukhus (etapp 19) har därför valts som ett av två stickprov för denna granskning. Projekten omfattar vid tid för granskning initialt budgetanslag om 267 mkr beslutade av regionstyrelsen respektive regionfullmäktige vid sammanträden daterade 2016-09-28 respektive 2016-10-26; samt ytterligare budgeterade medel om 40,3 mkr avseende hus 07 respektive 82 mkr avseende hus 08 fastställda av regionstyrelsen respektive regionfullmäktige vid sammanträden daterade 2018-05-15 respektive 2018-06-12.

Stickprov 2 - Hälsans Hus, Vårdcentral

Vid sammanträde 2013-03-21 beslutade (dåvarande) landstingsfullmäktige om en investering om 30 mkr, finansierad inom ram för 2013 års investeringsplan, avseende ombyggnad och anpassning av Din hälsocentral, Hudiksvalls, lokaler i fastigheten Kålhagsgatan 20, för etablering av Hälsans hus. Investeringen avser en primärvårdslokal och ingår inte i framtidsbygget. Vid beslutstillfället omfattade lokalytorna 3 000 kvadratmeter varav verksamhetens behov omfattade 50 % av ytan. Ombyggnationen syftar till att effektivisera lokalyta samt möjliggöra komplettering av verksamheter under den gemensamma benämningen Hälsans Hus. Detta ska möjliggöra etablering av familjecentral, beroendecentrum, barnmorskemottagning, ungdomsmottagning samt barn- och familjehälsa i samma fastighet.

Under åren 2013-2018 beskrivs vid intervju att flera omtag gjordes inom projektet vilka ledde till omfattande förseningar. Vid intervju beskrivs att samtliga omtag vilka bidragit till den samlade förseningen om cirka 5 år inte är kända. Vid sammanträde 2019-06-04 medger regionfullmäktige en tilläggsinvestering om 4,5 mkr utöver tidigare beslutad investering, vilket motsvarar en uppräknings enligt byggindex 2014-2018. Investeringen finansieras inom ramen för övriga bygginvesteringar i investeringsbudget 2019-2020.