

Granskning av lokalförörjnings- processen

Region Västmanland

December 2023

Kristian Damlin, certifierad kommunal revisor och projektledare

Sofie Plomér Sundqvist, projektmedarbetare







Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Västmanland genomfört en granskning av lokalförsörjningsprocessen. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen **inte helt** har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Finns det en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?	Delvis	
2. Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?	Delvis	
3. Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?	Delvis	
4. Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av verksamhetslokaler?	Delvis	

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till regionstyrelsen att:

- Dokumentera och säkerställa regionens strategiska lokalförsörjningsprocess.
- Säkerställa att regionen beslutar om en regionövergripande lokalförsörjningsplan, vilken tar sin utgångspunkt i av nämnderna beslutade lokalbehovsplaner.
- Säkerställa att det finns en långsiktig plan för utvecklingen av hälso- och sjukvården, vilken ligger till grund för beskrivningen av hälso- och sjukvårdens lokalbehov.
- Se över behovet av att utveckla ett lokalförsörjningsråd inom regionen för att utveckla samverkan mellan förvaltningarna samt ett mötesforum för samordning av hälso- och sjukvårdens lokalbehov.
- Säkerställa att hälso- och sjukvårdens interna process för den strategiska lokalförsörjningen tydliggörs.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	5
Inledande iakttagelser	5
Organisation	5
Planering av lokalförsörjning	10
Planerings- och beslutsunderlag	13
Samverkan	16
Samlad bedömning	18
Rekommendationer	18

Inledning

Bakgrund

Den demografiska utvecklingen medför att många regioner behöver se över sina lokalbehov när det gäller verksamhetslokaler. Det kan behövas fler (eller färre) lokaler. För att denna process ska vara väl fungerande krävs det att det finns en tydlig styrning och en tydlig fördelning av ansvar och roller. Det behövs en fungerande kommunikation och ansvarsfördelning mellan de olika verksamheterna (i huvudsak hälso- och sjukvård) och fastighetsansvariga. Om detta brister riskerar regionen att tvingas till dyra tillfälliga lösningar för att klara verksamhetens lokalbehov alternativt att behöva betala för övertaliga lokaler som inte behövs i verksamheten.

Det är viktigt att regionen har en helhetsbild över den framtida strategiska fastighetsutvecklingen och de investeringar som krävs, både i det befintliga fastighetsbeståndet och behovet av nya lokaler.

Behovet av moderna och ändamålsenliga lokaler är stort och en omfattande planering av nya vårdbyggnader pågår. I Västerås pågår ett stort arbete med att uppföra det nya akutsjukhuset och i Sala har den nya sjukvårdsbyggnaden invigts under 2022. Beslut är även fattat om att modernisera lokalerna i Fagersta samt att det pågår ett arbete med att se över lokalförsörjningen i Köping. Den strukturella förändringen av vården till mer nära vård, leder till förändrade behov av lokaler, byggnader och servicerelaterade tjänster. Vidare sker en utveckling av digital teknik och kommunikation som också påverkar den framtida vårdens organisering, lokalbehov och arbetssätt.

Mot bakgrund av ovanstående har regionens revisorer beslutat sig för att granska regionens lokalförsörjningsprocess.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om regionstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Granskningen utgår ifrån följande revisionsfrågor:

1. Finns det en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?
2. Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?
3. Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?
4. Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av verksamhetslokaler?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Granskningen utgår ifrån följande kriterier:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §.
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen 11 kap.
- Tillämpbara interna regelverk, policy och riktlinjer.

Avgränsning

Granskningsobjekt är regionstyrelsen, utifrån styrelsens uppsiktsplikt och samordnande roll.

Metod

Granskningen har genomförts via intervjuer med berörda tjänstepersoner inom granskade förvaltningar samt granskning av styrdokument, beslutsunderlag m.m.

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Ekonomidirektör, centrum för ekonomi
- Investeringsstrateg, centrum för ekonomi
- Fastighetschef, fastighet- och serviceförvaltningen
- Fastighetsstrateg, regionfastigheter
- Enhetschef projekt, fastighet- och serviceförvaltningen
- Förvaltningsdirektör, fastighet- och serviceförvaltningen
- Ekonomichef, fastighet- och serviceförvaltningen
- Ekonomichef, hälso- och sjukvårdsförvaltningen
- Områdeschef nära vård
- Områdeschef medicinsk teknik och akutsjukvård

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten har kvalitetssäkrats av Henrik Fagerlind i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga har skett utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

Granskningsresultat

Inledande iakttagelser

I regionfullmäktiges regionplan och budget 2023-2025¹ nämns att det finns ett stort behov av moderna och ändamålsenliga lokaler i regionen. Den strukturella förändringen av vården till mer nära vård, väntas leda till förändrade behov av lokaler, byggnader och servicerelaterade tjänster. Likaså väntas utvecklingen av digital teknik och kommunikation påverka den framtida vårdens organisering, lokalbehov och arbetssätt. I relation till detta lyfts behovet av att regionen har en helhetsbild över den framtida strategiska fastighetsutvecklingen och de investeringar som krävs, både i det befintliga fastighetsbeståndet och behovet av nya lokaler.

I Kolada² framgår att regionen år 2022 totalt hade 402 886 kvm i lokalyta, varav ca 93 % (374 148 kvm) utgjordes av egna lokaler och cirka 7 % (28 738 kvm) avsåg hyrda lokaler.

Organisation

Revisionsfråga 1: Finns det en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?

I det här avsnittet beskrivs ansvarsfördelningen och befogenheterna mellan berörda verksamheter utifrån de styrande och stödjande dokument som vi tagit del av samt utifrån den information som lämnats vid intervjuer. Beskrivningen innefattar både den övergripande processen med lokalförsörjning och processen för enskilda fastighetsprojekt.

Iakttagelser

Ansvarsfördelningen inom den övergripande lokalförsörjningsprocessen

Enligt regionstyrelsens reglemente³ ansvarar styrelsen för den långsiktiga försörjningen av mark och byggnader för regionens verksamheter, för administration, skötsel, planerat och akut underhåll av den fasta egendomen samt för hyra och annan upplåtelse av nyttjanderätter. Utöver ägaransvar för regionens fastigheter så köper och säljer även regionstyrelsen fastigheter samt ansvarar för ny-, till- och ombyggnationer. Strategiska fastighetsfrågor samt investeringar över 20 miljoner kronor beslutar fullmäktige om.

Av regionstyrelsens delegationsordning⁴ framgår att styrelsen delegerat regiondirektören rätten att besluta om fastighetsinvesteringar upp till 3 mnkr, omdisponera medel mellan projekt i investeringsbudgeten från 300 tkr till 3 mnkr samt rätten att disponera oförutsedda investeringsmedel inom samma beloppsgränser. Regiondirektören har även delegerats rätten att teckna externa hyreskontrakt för in- och uthyrning, från 5 basbelopp

¹ Fastställd av regionfullmäktige 2022-12-13 § 154.

² En databas över utvecklingen i kommuners och regioners verksamheter.

³ Fastställd av regionfullmäktige 2022-10-15 § 118.

⁴ Fastställd av regiondirektör 2022-05-19.

upp till ett samlat kontraktsvärde om 3 mnkr per kontrakt, samt rätten att fastställa internhyresmodellen. Samtliga av dessa uppgifter med undantag från fastställandet av internhyresmodell är tillåtna för regiondirektören att vidaredelegera.

Regionen har vidare tagit fram en investeringspolicy⁵ i vilket det anges att förvaltningarna årligen ska utarbeta investeringsplaner som ska tillstyrkas av berörd förvaltningsdirektör innan de skickas till koncernledningen för beredning, förutsatt att planerna ryms inom tilldelad ram och att fullständiga underlag finns redovisade. Planerna ska därefter beslutas av regionstyrelsen. Vid avvikelser från beslutad investeringsplan ska ett nytt beslut om planen tas som också ska baseras på fullständiga underlag. Om inte annat framgår av gällande delegationsordningar, ska ändringar i investeringsplanerna beslutas av regionstyrelsen eller regionfullmäktige. Värt att notera avseende investeringspolicyn är att det förelegat viss osäkerhet i intervjuerna kring om policyn fortsatt är gällande eller om den har ersatts av den nedan nämnda investeringsriktlinjen. I regionfullmäktiges regionplan och budget 2023-2024 hänvisas det även till investeringspolicyn, i samband med att förslag till beslut om investeringsplan för 2023 presenteras vilket är efter det att riktlinjen antogs. I granskningen har vi inte kunnat säkerställa att det finns något politiskt beslut om att investeringspolicyn har upphört att gälla. I sakgranskningen framkommer att investeringspolicyn formellt kommer att upphöra i samband med beslut i Regionfullmäktige i februari 2024.

I regionens investeringsriktlinje⁶ bekräftas att regionfullmäktige beslutar om strategiska fastighetsfrågor och större fastighetsinvesteringar. Regionstyrelsen ansvarar för att bereda den långsiktiga investeringsplanen, prioritera och besluta om investeringsbudget på 1+2 år, besluta om omfördelning mellan investeringsramar, omdisponera mellan investeringskategorier inom investeringsbudgeten samt omprioritera bland större belopp inom investeringsbudgeten under löpande år. Därtill beslutar regionstyrelsen om eventuella särskilda tillskott till befintlig driftram, i syfte att hantera ökade driftkostnader. Regionstyrelsens arbetsutskott svarar för att prioritera, kontrollera och styra betydande och strategiska investeringsprojekt. Utskottet ska även fungera som ett dialogforum för större och strategiska fastighetsprogram, projekt och utveckling.

I bilaga till investeringsriktlinjen finns en beskrivning av ansvarsfördelningen mellan tjänstepersoner och funktioner av vilket det bland annat framgår att koncernledningen är beredningsforum för långtidsplaner och för internhyresmodellen samt remissinstans för interna hyror och försörjning. Vid behov uppges fastighetschef och programchef för nytt akutsjukhus Västerås medverka vid koncernledningens möten kring investeringsfrågor.

Förvaltningar och verksamheter har enligt bilagan till ansvar att minst årligen konkretisera sina investeringsbehov inom ram- och budgetprocessen samt ha rutiner, beredskap och utrymme för oförutsedda investeringsbehov. De ska även medverka i

⁵ Ursprungligen antagen av regionfullmäktige 2007-11-21 §94. Reviderad 2018-02-27.

⁶ Godkänd av ekonomidirektör 2022-01-25.

investeringsberedningen och investeringsrådet samt ansvara för att yteffektiviteten löpande upprätthålls, särskilt i samband med lokalmässiga förändringar.

Centrum för ekonomi ansvarar i sin tur för att ta fram ett samlat förslag till långsiktig investeringsplan, investeringsram och investeringsbudget. Därtill upprättar centrumet en ekonomisk långtidsprognos samt tar fram nyckeltal i syfte att säkerställa ett effektivt lokalutnyttjande.

Regionfastigheter är ansvariga för att dels säkerställa en effektiv lokalförsörjning, dels för att upprätthålla värdet på regionens fastigheter på kort och lång sikt. I detta ingår arbetet med att säkerställa en bra framförhållning och en tydlig planering av regionens samlade framtida lokalbehov, underhåll och behov av reinvesteringar. Regionfastigheter är även processägare för regionens byggnadsinvesteringsprocess vilket innefattar att ta fram förslag till långsiktig byggnadsinvesteringsplan och byggnadsinvesteringsbudget, i samråd med programmet för nytt akutsjukhus. Därtill säkerställer regionfastigheter att det finns enhetliga metoder för kostnadsbedömningar inom fastighetsområdet, att det finns upprättade hyreskalkyler samt bereder förslag till internhyresmodell och omdisponerar medel mellan byggnadsinvesteringar inom spannet 0,3 mkr till 3 mkr.

Inom regionen finns det även ett investeringsråd som är att se som ett regionövergripande tjänstemannaforum för samordning och beredning av investeringsfrågor, med ett särskilt fokus på fastighetsfrågor. Som komplement till rådet finns en investeringsberedning. I båda instanserna finns förvaltningarna, regionfastigheter och centrum för ekonomi representerade. Utöver dessa deltar, enligt uppgift, representanter för Folkvandvården och hälso- och sjukvårdsförvaltningen samt inköpschef. Totalt deltar cirka 10-15 personer vid rådets sammanträden. Vid genomgång av investeringsrådets protokoll från 2022 och 2023 framgår att rådet löpande får information om olika projekt, däribland om det nya akutsjukhuset i Västerås. Rådet får även information om funktionsanpassningar och nyttjandet av oförutsedda medel samt fattar beslut om att godkänna olika delar av investeringsprocessen såsom lokalplanering och förstudie. Rådet beslutar även om att ärenden ska beredas vidare inför beslut i regionstyrelsen.

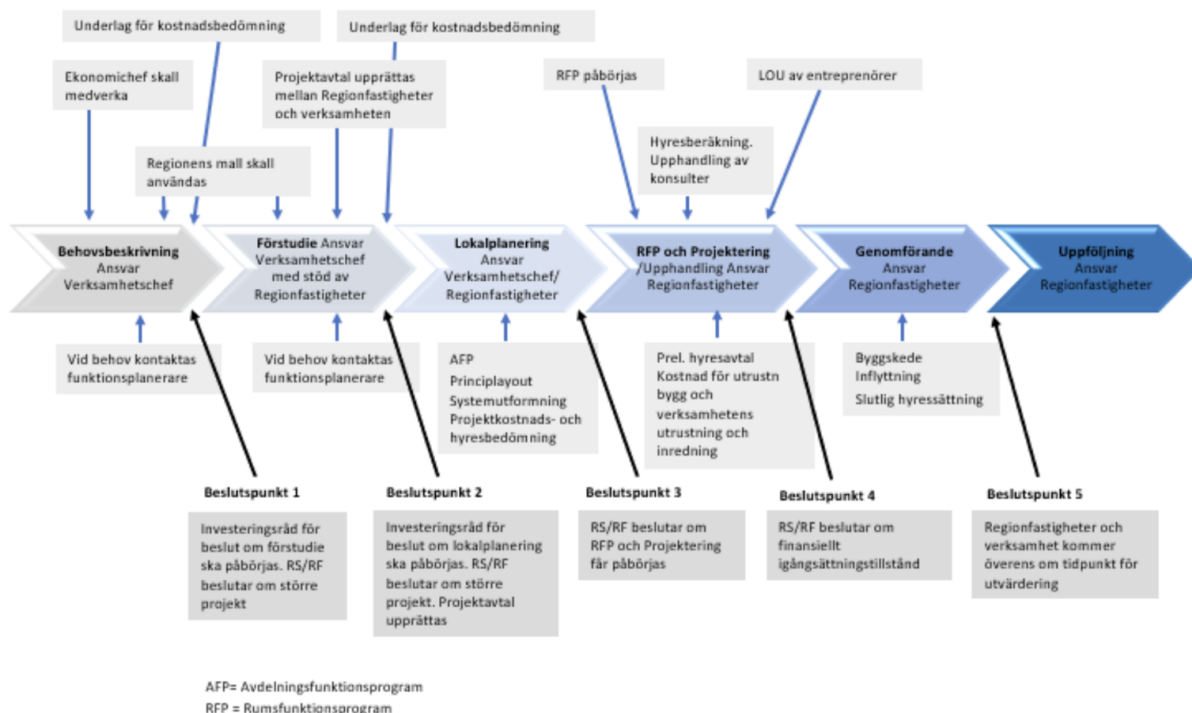
Enligt en presentation som vi tagit del av, avseende regionfastigheters investeringar⁷, finns det utöver investeringsrådet en strategisk fastighetsgrupp och en beredning för fastighet. I dokumentet "Mötesdatum för fastighetsärenden 2023"⁸ finns datum specificerade för de båda beredningarna och för investeringsrådet samt för tjänstepersonsberedning, rådsberedningar, arbetsutskott, regionstyrelsen och regionfullmäktige. Beredningarna för fastighet och investeringsrådet har möten nästan varje månad medan investeringsrådet träffas sex gånger under året. I sakgranskningen framkommer att den strategiska fastighetsgruppen samt beredning för fastighet har upphört.

⁷ Saknar information om vem som upprättat dokumentet samt datum.

⁸ Saknar information om vem som upprättat dokumentet samt datum.

Ansvarsfördelningen inom processen för investeringsprojekt

I bilaga till investeringsriktlinjen finns en schematisk beskrivning över ansvarsfördelningen och de olika faserna i processen för investeringsprojekt över 3 miljoner kronor. Processen omfattar faserna behovsbeskrivning, förstudie, lokalplanering, rumsfunktionsprogram och projektering, genomförande och uppföljning och har sammanfattats i nedanstående urklipp.



Figur 1: Urklipp från regionens investeringsriktlinje

Bilagad till investeringsriktlinjen finns även en tabell över de olika beslutsnivåerna (förstudie, lokalplanering, projektering, rumsfunktionsprogram och igångsättningstillstånd) som gäller för byggnadsinvesteringar, vilket framgår av nedan urklipp. Förkortningen IR hänvisar till investeringsrådet, RS till regionstyrelsen, RF till regionfullmäktige och KL till koncernledningen.

Besluts- punkt	Faser i investeringsprocessen	Investeringsbelopp, byggnadsinvesteringar			
		<3 mkr	3-20 mkr	20-100 mkr	100- mkr
1	Godkänna behovsbeskrivning och påbörja förstudie	IR	IR	IR, förankras KL	IR, förankras KL, pol. Beredn.
2	Godkänna förstudie och påbörja lokalplanering	IR	IR	RS	RF
3	Godkänna lokalplanering och påbörja projektering och RFP	IR	IR (RS om avvikelse)	RS	RS
4	Godkänna projektering och RFP och därmed bevilja finansiellt igångsättningstillstånd (påbörja byggnation)	IR	RS	RF	RF
5	Uppföljning	Sker till den som fattat beslut			
	Avvikelsehantering	Enl. del	Större (>3 mkr) till RS	Större (>3 mkr) till RS	Större (>3 mkr) till RS och RF (>20 mkr)

Tabell 1: Urklipp från regionens investeringsriktlinje

I intervjuer lyfts även att ekonomidirektören vid centrum för ekonomi har delegerats rätten att besluta om ärenden upp till tre miljoner kronor. Därefter tar investeringsrådet, regionstyrelsen och regionfullmäktige över. Vidare uppges att regionstyrelsen fattar beslut om rivning och försäljning där regionfastigheter tar fram underlag utifrån alternativkostnader och scenarion. Beroende på kostnadsstorlek kan beslutet även fattas på tjänstemannanivå och informeras om till regionstyrelsen.

Regionen har utöver de styrande och stödjande dokument som redan nämnts tagit fram en broschyr som beskriver hur regionen arbetar med att tillgodose lokalbehov hos verksamheten. I dokumentet finns en beskrivning av rollfördelningen i lokalprojekt fördelat på styrgrupp, arbetsgrupp, verksamhet och regionfastigheter där styrgruppen ansvarar för lokalprojektets övergripande inriktning mål och förutsättningar med representanter från hälso- och sjukvårdsförvaltningen, regionfastigheter och övriga intressenter. Arbetsgruppen tar fram lösningar och underlag för beslut varigenom gruppens sammansättning beror på lokalprojektets olika skeden, omfattning och komplexitet. I arbetsgruppen ingår exempelvis medarbetare från regionfastigheter, beställande verksamhet, specialister, konsulter och entreprenörer. Verksamhetsrepresentanterna ansvarar för att förankra frågor och beslut i den egna organisationen medan regionfastigheter svarar för genomförandet av projektet och upphandlingen av konsulter och entreprenörer.

I en intervju med representanter för regionfastigheter framkommer att regionfastigheter sluter projektavtal med beställande verksamhet. I det exempelavtal som vi tagit del av anges att de för beställarens räkning ska utföra utrednings-, projekterings- och ombyggnadsarbeten. De intervjuade lyfter i samband med detta behovet av att de som ingår i planeringen från beställande sida har mandat att fatta beslut.

Från intervjuer och från sakgranskningen framgår vidare att fastighet- och serviceförvaltningen består av fyra verksamhetsområden varav regionfastigheter är ett. Fastighet- och serviceförvaltningen leds av en förvaltningsdirektör som i sin stab har stöd av ekonomichef och utvecklingschef. Regionfastigheter består av två enheter; projektenheten och fastighetsförvaltningsenheten och leds av en fastighetschef som har stöd av förvaltningens stabsfunktioner. På fastighetsförvaltningsenheten arbetar i dagläget en enhetschef, fem fastighetsförvaltare, två tekniska förvaltare, två systemförvaltare, två CAD-ingenjörer samt två administratörer. På projektsidan finns det ingenjörer av olika slag såsom bygg-, vvs-, styr- och regler, el- och brandingenjörer samt även en projektkoordinator. Avdelningen har även en strategisk inköpare. Projektgrupper sätts ihop utifrån varje projekts karaktär. Utöver detta finns det två anställda vid projektenheten som hanterar mindre jobb inom projektenheten (byggservice). En ny roll som fastighetsstrateg har även nyligen inrättats inom regionfastigheter.

Bedömning

Finns det en tydlig ansvarsfördelning och befogenheter mellan berörda verksamheter för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?

Bedömning: Delvis

Bedömningen grundar sig på att det finns en tydlig reglering av ansvar i regionstyrelsens reglemente.

Det är vår bedömning att den övergripande processen för lokalförsörjningen inte är tillräckligt tydligt reglerad. När det gäller enskilda investeringsprojekt är vår bedömning att denna i hög utsträckning är dokumenterad och tydliggjord i form av rutiner, riktlinjer samt processbeskrivningar.

I granskningen noterar vi att regionen har en sedan tidigare beslutad investeringspolicy vilken beskrivs ha ersatts av en investeringsriktlinje. Det är dock vår bedömning att det råder en osäkerhet kring huruvida investeringspolicyn fortsatt är gällande eller ej, vilket enligt vår bedömning riskerar att skapa en otydlighet kring ansvarsfördelning och befogenheter. I vår granskning har vi ej kunnat säkerställa att det finns ett beslut i Regionfullmäktige om att investeringspolicyn ska upphöra att gälla. I sakgranskningen har det framkommit att det kommer beslutas i februari 2024.

Det är vår rekommendation att regionstyrelsen tydliggör den övergripande lokalförsörjningsprocessen.

Planering av lokalförsörjning

Revisionsfråga 2: Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?

*lakttagelser**Styrande principer*

I regionfullmäktiges fastighet- och lokalförsörjningspolicy⁹ anges ett antal styrande principer med bäring på lokalinvesteringar, in- och uthyrning av lokaler samt tomhållning av lokaler. Av principerna framgår bland annat att regionen som huvudregel ska äga strategiskt belägna fastigheter (mark och byggnader), där verksamhet långsiktigt bedrivs. Inför större förändringar i lokalbeståndet ska en samlad bedömning av ägandefrågan göras, utifrån både ekonomiska effekter och berörda verksamheters situation och behov. Om en fastighet inte längre behövs för den egna verksamheten, bör den så snart det är möjligt säljas eller rivas.

Som referensdokument till principerna finns bland annat regionens miljöpolitiska program. Ytterligare styrning kopplat till miljö- och hållbarhetsarbetet finns i regionens hållbarhetsprogram 2023-2030¹⁰ där det finns ett framtaget mål om att energianvändningen i regionens fastigheter och verksamheter ska halveras till år 2030.

I intervjuer lyfts att regionen arbetar för att ha så lite tomställda lokaler som möjligt där målbilden är att landa på cirka 4 procent.

⁹ Antagen av regionfullmäktige 2012-11-21 § 143.

¹⁰ Beslutad av regionfullmäktige 2022-04-26 § 47.

Byggnadsinvesteringar

I regionens investeringsriktlinje anges att varje förvaltning årligen ska utarbeta en investeringsplan som utgör underlag för regionens samlade investeringsplan och budget. Planerna ska vid större investeringsbehov sträcka sig över flera år.

Regionens långsiktiga investeringsplan omfattar samtliga investeringar i regionen som planeras de kommande 15 åren. Planen utgör tillsammans med regionens ekonomiska långtidsprognos grund för föreslagna investeringsramar. Målet är att samtliga investeringar inför kommande budgetår ska prioriteras vid ett tillfälle per år för att säkerställa att samtliga investeringar genomförs.

I den ekonomiska långtidsprognosen¹¹ för 2023-2038 belyses regionens förutsättningar för långsiktig finansiering av dess verksamhet samt kommande stora investeringar.

Den långsiktiga investeringsplanen¹² omfattar de investeringar som ingår i den kommande treåriga planperioden, byggnadsinvesteringar som kvarstår från tidigare beslutade ramar samt investeringar som inplanerats men som ej ingår i den beslutade investeringsplanen. Planen sträcker sig från 2021-2035.

För planeringen på kortare sikt finns en framtagen fastighetsinvesteringsbudget för åren 2023-2025 som redogör för hyresrelaterade investeringar respektive fastighetsgemensamma investeringar.

I riktlinjen för regionens styrprocess¹³ framgår att investeringsramar beslutas utifrån verksamheternas investeringsbehov och finansiellt utrymme. Investeringstakten, projektens omfattning och nya satsningar ska därtill anpassas till de driftskostnader som är möjliga att finansiera. I sakgranskningen framgår att centrum för ekonomi delger förvaltningarna planerade flerårsramar inför respektive förvaltningsplan utifrån den långsiktiga investeringsplanen och regionplanen. Dialog förs även med respektive förvaltning utifrån behov, bland annat inför de indikativa ettårsramarna som delges respektive förvaltning, i syfte att fånga upp akuta investeringar som inte finns med i planerad budget.

I en presentation¹⁴ som vi tagit del av anges följande fyra prioriteringsfaktorer:

1. Lagstadgat och/eller myndighetsbeslut samt kritisk för patientsäkerheten.
2. Lokalförändringen är tydligt lönsamma/bidrar till ökad produktivitet/ effektivitet/nytta.
3. Lokalförändringen är nödvändig för att kunna bedriva god hälso- och sjukvård samt regional utveckling.
4. Standardhöjande (men inte kritiskt för att bedriva hälso- och sjukvård samt regional utveckling).

¹¹ Daterad till 2023-06-16.

¹² Uppdateras löpande, senast datum för revidering saknas.

¹³ Fastställd av regionstyrelsen 2023-06-14 § 140.

¹⁴ Daterad till 2022-02-21.

Prioriteringsfaktorerna framgår även av regionens investeringsriktlinje men då uttryckt i investeringar istället för lokalförändringar.

I en intervju nämns att den långsiktiga investeringsplanen utgör ett arbetsmaterial på tjänstemannanivå som löpande uppdateras och är således inte beslutat av politiken. I sakgranskningen framhålls att planen föredras och presenteras i regionstyrelsens arbetsutskott. Planen utgör vidare underlag till den långsiktiga ekonomiska prognosen och till den treåriga investeringsplanen och är därigenom känd av politiken. I intervju beskrivs vidare att försenade investeringar av inventarier och utrustning får släpa efter i planen med ett år, två år om investeringen överstiger en miljon. Därtill framkommer att det inom regionen finns en fastighetsplan som omfattar cirka 18-19 år och som väntas revideras under vintern 2023.

Vidare framkommer att prioriteringsordningen nyttjas, framförallt kopplat till fastighetsinvesteringar och till en mindre grad till funktionsanpassningar. De intervjuade upplever dock att den kan behöva bli mer detaljerad samt att det behöver ske prioriteringar mellan investeringar med samma prioritetsfaktor. Det pågår enligt uppgift ett arbete med att ta fram en gemensam investeringsprocess för regionens samtliga investeringar med tillhörande prioriteringsmodell.

Vi noterar att det saknas en gemensam nomenklatur för vissa styrdokument, vilket är något att se över för att underlätta förståelsen av regionens lokalförsörjningsprocess ur ett medborgarperspektiv och ett medarbetarperspektiv.

In- och uthyrning av lokaler

I hyresmodellen¹⁵ anges att lokalförsörjningsprocessen är indelad i nybyggnad, ombyggnad och funktionsanpassningar, där det för respektive område ska finnas stöddokument i regionens ledningssystem. I modellen beskrivs hur finansieringen ska utformas för respektive process. Vid nybyggnationer tecknas ett nytt kontrakt baserat på investeringsutgiften samt drift- och underhållskostnader, där hyran räknas fram genom en beräkning av kostnaderna för investeringen fördelat över avtalstiden. Vid ombyggnationer sker samma förfarande med tillägget att kontraktet även baseras på det bokförda värdet. Funktionsanpassningar finansieras genom hyreshöjning som regleras i ett tilläggsavtal om investeringen är värdehöjande. Modellen lyfter även behovet av att utföra nyttokalkyler och löpande ekonomiska bedömningar av respektive projekts genomförande.

Som komplement till hyresmodellen finns en gränsdragningslista¹⁶ med 928 föremål, fördelat på fastighet, verksamhetens byggnadsberoende inredning/utrustning och verksamhetens inredning/utrustning.

I intervju framkommer att ekonomichefen för fastighet- och serviceförvaltningen ansvarar för att revidera hyresmodellen vilket uppges ske vart femte år. I intervjun anges

¹⁵ Även kallad riktlinje för effektiv lokalförsörjning, utfärdad av regiondirektör 2020-01-08.

¹⁶ Daterad till 2022.

även att hyreskostnader för reinvesteringar och underhåll fördelas på hela kollektivet. Antalet inhyrningar ska vidare ha ökat inom regionen då lokalerna inte uppges räcka till.

Bedömning

Har berörda nämnder och styrelser en effektiv planering av lokalförsörjning?

Bedömning: Delvis

Bedömningen grundar sig på att vi saknar en långsiktig planering avseende regionens övergripande lokalförsörjning. I regionens investeringsriktlinje anges att varje förvaltning årligen ska utarbeta en investeringsplan som utgör underlag för regionens samlade investeringsplan och budget samt att dessa vid större investeringsbehov ska sträcka sig över flera år. Här behöver nämnderna säkerställa att det finns en årlig process för detta samt att regionstyrelsen utifrån sitt ansvar behöver säkerställa att detta genomförs och ligger till grund för regionens långsiktiga investeringsplan. I intervjuer framkommer även att lokalbehov, i alltför hög utsträckning, kommuniceras löpande under året.

När det gäller planering av enskilda lokalprojekt är vår bedömning att denna process är mer välfungerande.

Planerings- och beslutsunderlag

Revisionsfråga 3: Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?

lakttagelser

Planering av verksamhetsövergripande lokalbehov

Granskningen har inte funnit att det inom regionen finns framtagna planer på förvaltningsnivå som uttrycker det samlade lokalbehovet för respektive förvaltning. Vi kan inte heller se att det finns någon regionövergripande lokalförsörjningsplan. Regionen har däremot tagit fram planer för olika geografiska områden såsom generalplanen för närsjukvården i Sala¹⁷, generalplanen för närsjukvården i Fagersta¹⁸, lokalförsörjningsplan för Västmanlands sjukhus Köping 2015-2025¹⁹, lokalförsörjningsplanen för Västerås sjukhus 2012-2022²⁰ och för 2030²¹ samt den långsiktiga allokeringsplaneringen²² för akutsjukhuset i Västerås.

Generalplanerna har som syfte att föreslå de breda strategierna och är utformade för att redovisa befintliga förutsättningar, byggnadernas status byggnadsteknisk och funktionellt, en analys av förutsättningarna som underlag för prioritering av åtgärder, en dispositionsplan med areor och utbyggnadsmöjligheter, en prioritering av åtgärder att genomföra inom tre år samt en investeringsbedömning för de förändringar som prioriteras. Lokalförsörjningsplanen för Köping beskriver bland annat byggprojektets tio etapper samt förutsättningarna för arbetet utifrån organisation, befolkningsutveckling

¹⁷ Daterad till april 2004.

¹⁸ Daterad till april 2004.

¹⁹ Daterad till 2015-06-16.

²⁰ Daterad till 2012-04-18.

²¹ Daterad till 2018-01-24.

²² Framtagen av styrgruppen för program akutsjukhus Västerås etapp 1, daterad till 2022-08-29.

och trender. Lokalförsörjningsplanen för Västerås sjukhus 2030 fokuserar på utvecklingen av fastigheten över tid, sett till befintliga byggnaders status, flexibilitet, tekniska standard, energiprestanda, inre flöden, yttre kommunikationer och vårdens lokalbehov. I samtliga generalplaner och lokalförsörjningsplaner saknas ett demografiskt perspektiv med undantag för lokalförsörjningsplanen för Västerås 2012-2022 och för Köping 2015-2025.

Inom regionen pågår det även ett strategiskt utredningsarbete just nu i syfte att forma hälso- och sjukvårdens utveckling fram till år 2029. Initiativet är taget på tjänstepersonsnivå av hälso- och sjukvårdsdirektören. Utredningsarbetet fokuserar på att ta fram förslag till att forma hälso- och sjukvårdens utveckling fram till år 2029. Utöver detta finns tre uppdrags-/utredningsdirektiv avseende förändrad utbudsstruktur.

Av intervjuer framgår att det finns ett behov av att utveckla samordningen kring hälso- och sjukvårdens lokalbehov för att få till en mer samlad och långsiktig planering, än den löpande hanteringen av lokalbehov som nu sker. Det uppges från hälso- och sjukvårdsförvaltningen sida finnas tankar om att ta fram en lokalbehovsplan på årsbasis i samband med budget för kommande 2-5 åren, samt planer på 10 års sikt.

Därtill upplevs projektet med det nya akutsjukhuset i Västerås till viss mån skapa undanträngningseffekter som försvårar arbetet med reinvesteringar och underhåll. I intervju framhålls även att investeringsplanen i större utsträckning kan beakta behovet av fastighetsunderhåll.

I sakgranskning framkommer att hänsyn behöver tas till behov som kommer in utanför den långsiktiga planen. Dessa behov ska enligt uppgift prioriteras in, efter dialog med investeringsberedning och investeringsråd. Politiken uppges även få information om detta. De projekt som löpande lyfts in uppges få konsekvenser samt leder till undanträngningseffekter på planerade investeringar och/eller fastighetsunderhållet.

Planering av enskilda lokalbehov

Enligt regionens investeringspolicy ska det till varje investering finnas ett komplett, dokumenterat beslutsunderlag. I investeringsriktlinjen anges att ärenden för politiskt beslut avseende enskilda byggnadsinvesteringar minst ska inkludera en beskrivning, motivering, mål och syfte med investeringen, nyttokalkyler, ekonomiska kalkyler, riskbeskrivning, hållbarhetsaspekter, påverkan på annan verksamhet eller projekt, tidplan, alternativ till investering och konsekvenser vid utebliven investering samt om möjlig referensobjekt.

I den tidigare nämnda presentationen av regionfastigheters investeringar finns en beskrivning av de beslutsunderlag som investeringsrådet och regionstyrelsen alternativt regionfullmäktige tar del av i samband med beslut om förstudie, lokalplanering, rumsfunktionsprogram, projektering och igångsättningstillstånd. I samband med sakgranskning framgår att styrdokumentet inte fastställer exakta beslutsunderlag till varje beslutspunkt. Underlagen avgörs snarare utifrån projektets art, investeringsbelopp, fastställande organ med mera. Vidare anges att underlagen utarbetas i olika omfattning

i processens olika faser och utgör sedan input till ärendets framskrivning och eventuella kompletterande bilagor. I nedanstående urklipp finns exempel på underlag som kan förekomma vid respektive beslutspunkt (BP) men det beskrivs inte vara en fullständig lista.

Fas	Beslutspunkter	Exempel på underlag vilka kan utgöra input till ärendets framskrivning
Behovsbeskrivning	BP 1 , Godkänna behovsbeskrivning och påbörja förstudie	Behovsbeskrivning, inklusive nyttoanalys och effekthemtagningsplan, prioriteringsordning mm. Schablonberäknad kalkyl i kalkylläge 0
Förstudie	BP 2 , Godkänna förstudie och påbörja lokalplanering.	Förstudie, inkl effekter ur olika perspektiv. Schablonberäknad kalkyl i kalkylläge 1
Lokalplanering	BP 3 , Godkänna lokalplanering och påbörja rumsfunktionsprogram (RFP) och projektering	Lokalplanering och avdelningsfunktionsprogram (AFP) Programhandlingar Kalkyl i kalkylläge 2 och hyresbedömning Principlayout
RFP och projektering	BP 4 , Godkänna RFP och projektering, och bevilja finansiellt igångsättningstillstånd.	RFP och projektering Upphandling och inkomna anbud Systemhandlingar Kalkyl i kalkylläge 3 och hyresberäkning Tidplan för genomförandet
Genomförande	BP 5 , Uppföljning	Sker efter kunden tagit lokalerna i besittning Överenskommelse om utvärdering
Uppföljning 2023-11-27		Genomgång av bl a projekt, ekonomi och erfarenhetsåterföring, t ex en slutrapport.

Tabell 2: Urklipp från underlag presenterad vid sakgranskning

I mallen för behovsbeskrivning²³ ska information lämnas om lokalförändringen, dess syfte, förslag till lösningar, konsekvenser av utebliven förändring, utrustning, ekonomi, investering och drift, intressenter, hur patienter, barn och invånare påverkas, påverkan på logistikflöden och hållbarhet och miljö. Den beställande verksamheten ska även ange vilken prioriteringsfaktor som bäst stämmer in och om flera faktorer gäller, rangordna dem utifrån väsentlighet.

Av mallen framgår vidare att en nyttoanalys ska genomföras innan beskrivningen fylls i, förutsatt att investeringen motsvarar en bedömd utgift på tre miljoner kronor eller mer. Till stöd för nyttoanalysen finns en mall för förenklad nyttoanalys som innefattar vägledning i att värdera projektets nyttor och den insats som krävs för att nå nyttorna²⁴. Efter genomförd lokalförändring ska uppföljning ske via effekthemtagning där uppföljningsansvarig kan nyttja den mall²⁵ och metodstöd²⁶ som tagits fram inom regionen för vidare vägledning i processen.

I samband med planering och genomförande av de förändringar som verkställs i enlighet med beslutad investeringsplan kan det uppstå tillfälliga merkostnader, så

²³ Daterad till 2022-04-01.

²⁴ Saknar datum och information om vem som upprättat den.

²⁵ Saknar datum och information om vem som upprättat den.

²⁶ Framtaget av projektkontoret och daterat till 2023-10-24.

kallade fastighetsomställningskostnader. I ett dokument²⁷ som vi tagit del av redovisas vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en kostnad ska betraktas som en fastighetsomställningskostnad. I komplement till beskrivningen finns även en bilaga över olika kategorier av fastighetomställningar.

Av intervju med investeringsstrateg framkommer att förvaltningar delges preliminära ramar som de får utgå från vid registrering i investeringsverktyget. Verktöget används för inventarier och utrustning där tyngre investeringar ska registreras 3-4 år i förväg. Framöver väntas medicintekniska behov dock behöva registreras 7-8 år i förväg då medicinteknik tar över äskandet. Strategen uppges vidare ha löpande kommunikation med förvaltningarna för att hålla koll på att ramarna räcker, för att se till att investeringarna inom ramen omprioriteras vid behov samt för att se till att ärendet om det behövs lämnas över till ekonomidirektören vid centrum för ekonomi eller till regionstyrelsen.

Förvaltningarna får även stöd av centrum för ekonomi i att ta fram nyttoeffektkalkyler.

De intervjuade berättar vidare att behovsbeskrivningar tas fram för respektive projekt även om de under året tenderar att inkomma ad hoc. När behovsbeskrivning lämnats in till berörd områdeschef inom hälso- och sjukvården ska denne ställa motfrågor till verksamheten kring relevanta aspekter innan de lämnas vidare. Alla behovsbeskrivningar går enligt uppgift inte vidare till förstudiefasen.

Bedömning

Sker planering av verksamheternas lokalbehov utifrån aktuella och tillförlitliga underlag?

Bedömning: Delvis

Bedömningen grundar sig på att det saknas en regionövergripande lokalförsörjningsplan, vidare saknas framtagna planer på förvaltningsnivå som uttrycker det samlade lokalbehovet för respektive förvaltning. Regionen har däremot tagit fram planer för olika geografiska områden såsom generalplaner för närsjukvården i Sala, för närsjukvården i Fagersta, lokalförsörjningsplan för Västmanlands sjukhus Köping 2015-2025, lokalförsörjningsplanen för Västerås sjukhus 2012-2022 och för 2030 samt den långsiktiga allokeringsplaneringen för akutsjukhuset i Västerås.

Vi ser ett behov av att utveckla hälso- och sjukvårdens bedömning av lokalbehov, i syfte att få till en mer samlad och långsiktig planering, t.ex. genom att årligen ta fram en lokalbehovsplan som har ett perspektiv som sträcker sig minst 10 år framåt i tiden.

Planeringen av enskilda investeringsprojekt är enligt vår bedömning mer ändamålsenlig, även om vi ser brister kopplat till att det inte alltid finns tillräckliga underlag för att ta ställning till genomförandet av ett investeringsprojekt samt att lokalbehov i för hög utsträckning anmäls löpande under året.

²⁷ Saknar datum och information om vem som upprättat den.

Samverkan

Revisionsfråga 4: Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av verksamhetslokaler?

lakttagelser

Granskningen har visat att det för enskilda investeringsprojekt finns forum för samverkan. I hyresmodellen lyfts exempelvis att kundmöten eller dialoger regelbundet ska genomföras med representanter för hyresgäster och regionfastigheter, i syfte att yteffektivisera och säkerställa ändamålsenliga lokaler.

Vi har även tagit del av ett mötesschema för olika beredningar och styrgrupper där det anges att mötesforum regelbundet ska hållas kopplat till arbetet med behovsbeskrivning, förstudie, lokalprogram, rumsfunktionsprogram, projektering och genomförande. I intervjuer bekräftas att representanter från beställande verksamhet deltar i dialogerna, där möjligheten att påverka är större desto tidigare i processen.

I intervjuer framkommer det vidare att det inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen saknas ett mötesforum för samordning av lokalbehov. Det uppges även finnas ett behov av att utveckla ett lokalförsörjningsråd inom regionen för att utveckla samverkan mellan förvaltningarna. Vid sakgranskningen framgår att en ny process för samordning och prioritering av lokalbehov är inrättad som ska beredas i linjeorganisationen under våren 2024 för beslut i förvaltningsledningen innan sommaren. Processen väntas därefter ingå i nästa års budgetprocess. Vi ser positivt på att hälso- och sjukvårdsförvaltningen aktivt arbetar med frågorna.

Bedömning

Har berörda nämnder och styrelser en tillräcklig samverkan för att tillgodose prognostiserade behov av verksamhetslokaler?

Bedömning: Delvis

Bedömningen grundar sig på att vi i granskningen inte kunnat se att det finns en tillräcklig samverkan för att tillgodose det långsiktiga behovet av verksamhetslokaler. Vår bedömning är att denna del kan utvecklas inom ramen för regionstyrelsens samt inom berörda nämnder och i samverkan mellan dessa. Granskningen visar att det inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen saknas ett mötesforum för samordning av lokalbehov. Det uppges även finnas ett behov av att utveckla ett lokalförsörjningsråd inom regionen för att utveckla samverkan mellan förvaltningarna.

Granskningen har visat att det för enskilda investeringsprojekt finns forum för samverkan samt mötesscheman för olika beredningar och styrgrupper där det anges att mötesforum regelbundet ska hållas kopplat till arbetet med behovsbeskrivning, förstudie, lokalprogram, rumsfunktionsprogram, projektering och genomförande.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Västmanland genomfört en granskning av lokalförsörjningsprocessen. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen **inte helt** har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning.

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Dokumentera och säkerställa regionens strategiska lokalförsörjningsprocess.
- Säkerställa att regionen beslutar om en regionövergripande lokalförsörjningsplan, vilken tar sin utgångspunkt i av nämnderna beslutade lokalbehovsplaner.
- Säkerställa att det finns en långsiktig plan för utvecklingen av hälso- och sjukvården, vilken ligger till grund för beskrivningen av hälso- och sjukvårdens lokalbehov.
- Se över behovet av att utveckla ett lokalförsörjningsråd inom regionen för att utveckla samverkan mellan förvaltningarna samt ett mötesforum för samordning av hälso- och sjukvårdens lokalbehov.
- Säkerställa att hälso- och sjukvårdens interna process för den strategiska lokalförsörjningen tydliggörs.

2023-12-08

Kristian Damlin

Henrik Fagerlind

Projektledare

Uppdragsledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Västmanland enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2023-03-10. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.