



Uppföljande granskning av investeringar

Revisionsrapport

Sammanfattning

År 2018 genomfördes på uppdrag av revisorerna i Region Västernorrland en granskning med syfte att bedöma om Regionstyrelsen hade säkerställt att den interna kontrollen i investeringen Operationscentrum vid Sundsvalls sjukhus var tillräcklig. Granskningen visade bland annat att regionen på politisk nivå saknade beslutade styrdokument för hur ett investeringsärende ska beredas och genomföras. I rapporten gjordes bedömningen att investeringsprojektet operationscentrum hade i stort sett en tillräcklig intern kontroll. Samtidigt konstaterades att arbetet med att säkerställa en tillräcklig intern kontroll i investeringsprojekt kan och behöver utvecklas. Ett antal rekommendationer lämnades mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen.

Utifrån revisorernas riskanalys har en uppföljande granskning av regionens investeringsverksamhet beslutats att ingå i 2023 års revisionsplan. Syftet med den uppföljande granskningen har varit att bedöma om Regionstyrelsen har tillsett att ändamålsenliga åtgärder har vidtagits utifrån 2018 års granskning av operationscentrum, i syfte att säkerställa en tillräcklig intern kontroll av regionens investeringsprocess. Granskningen har särskilt inriktats mot investeringen i Onkologen vid Sundsvalls sjukhus, vilken senare ändrat namn till Onkologiceentrum.

Sammanfattningsvis bedömer vi, utifrån genomförd uppföljning, att de åtgärder som initierats och pågår är ändamålsenliga. Bedömningen grundas bland annat på att styrdokument har fastställts för investeringsprocessen som tydliggör roller och ansvarsområden, beslutsordning och beslutsunderlag. Vidare reglerar styrdokumenterna upprättande av riskanalys och internkontrollplan samt återrapportering för större investeringsprojekt.

Beträffande Onkologen är vår övergripande bedömning att investeringen till övervägande del har följt regionens investeringsprocess. Vi har dock noterat vissa förbättringsområden, som redogörs för i rapporten.

Våra iakttagelser och bedömningar föranleder följande rekommendationer till Regionstyrelsen:

- Säkerställ att riktlinjen fastighetsinvesteringar är uppdaterad, tydliggjord och efterlevs.
- Tillse att det finns en spårbarhet i sammanträdesprotokoll avseende beslut och återrapportering kopplat till väsentliga investeringar. Återrapporteringens former behöver även klarläggas.
- Fortsätt pågående arbete inom Regionfastigheter med att ta fram en grundstruktur för internkontrollplan vid fastighetsinvesteringar. Planerna bör enligt vår mening baseras på riskanalyser.
- Säkerställ att såväl vidaredelegationer kopplade till investeringar som berörda delegationsbeslut diarieförs och anmäls/rapporteras till Regionstyrelsen.

Innehållsförteckning

<i>Sammanfattning</i>	2
<i>Innehållsförteckning</i>	3
1 <i>Bakgrund</i>	4
2 <i>Syfte, revisionsfråga och avgränsning</i>	4
3 <i>Revisionskriterier</i>	5
4 <i>Metod</i>	5
5 <i>Resultat av granskningen</i>	6
5.1 Har en fastighetsinvesteringsprocess utformats med en tydlig beskrivning av ansvar och roller? Har investeringsprocessen fastställts?	6
5.2 Är det tydliggjort vilka underlag som ska ingå i beredningsunderlaget inför respektive beslutstillfälle?	7
5.3 Har fastighetsägaransvaret och ansvaret för fastighetsinvesteringar klargjorts i Regionstyrelsens reglemente?.....	9
5.4 Har beslutsordningen som ska gälla beträffande investeringar tydliggjorts?.....	9
5.5 Har en översyn gjorts av Regionstyrelsens delegationsordning vad gäller delegationen i upphandlingsärenden?	11
5.6 Görs övergripande riskanalyser av investeringsprojekt och av vald entreprenad- och samverkansform?	12
5.7 Upprättas interkontrollplaner för stora projekt som omfattar både åtgärder för att reducera risker och kontrollåtgärder som ska genomföras?	13
5.8 Har styrelsen beslutat om former för rapportering av stora och strategiska investeringar?	14
6 <i>Revisionell bedömning</i>	16

1 Bakgrund

År 2018 genomfördes på uppdrag av revisorerna i Region Västernorrland en granskning med syfte att bedöma om Regionstyrelsen hade säkerställt att den interna kontrollen i investeringen Operationscentrum var tillräcklig. Granskningen visade bland annat att regionen på politisk nivå saknade beslutade styrdokument för hur ett investeringsärende ska beredas och genomföras. I rapporten gjordes bedömningen att investeringsprojektet operationscentrum vid Sundsvalls sjukhus hade i stort sett en tillräcklig intern kontroll. Samtidigt konstaterades att arbetet med att säkerställa en tillräcklig intern kontroll i investeringsprojekt kan och behöver utvecklas. Ett antal rekommendationer lämnades mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen.

I Regionfullmäktiges ”Policy för fastighetsinvesteringar” beslutad 2019, beskrivs grundläggande principer och utgångspunkter som ska råda när förändringar planeras och utförs i regionens fasta egendom. Kopplat till policyn finns Regionstyrelsens riktlinje för fastighetsinvesteringar som syftar till att beskriva och fastställa en funktionell, effektiv och regiongemensam process för fastighetsinvesteringsbeslut. Riktlinjen ska beskriva en given process för tillvägagångssätt, roller, ansvar, beslut, riskhantering och intern kontroll vid fastighetsinvesteringar.

På Sundsvalls sjukhus har en tillbyggnad gjorts av onkologmottagning och dagvård. Investeringen, vars totala beräknade utgifter enligt regionens årsredovisning 2022 uppgår till 158 mnkr, påbörjades under hösten 2020 och har avslutats under början av år 2023.

Revisorerna bedömer att det finns en risk för en otillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över regionens investeringar, vilket bland annat kan leda till att investeringar inte tillgodoser regionens behov samt att investeringar blir dyrare än vad som förutsetts. Vidare bedömer revisorerna att det finns risk för att Regionstyrelsen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av granskningen från 2018. Revisorerna anser att det är väsentligt att det finns en tillräcklig styrning och intern kontroll av regionens investeringar. En uppföljande granskning av regionens investeringsverksamhet har därför beslutats att ingå i 2023 års revisionsplan. Granskningen inriktas särskilt mot investeringen i Onkologen vid Sundsvalls sjukhus.

2 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med den uppföljande granskningen har varit att bedöma om Regionstyrelsen har tillsett att ändamålsenliga åtgärder har vidtagits utifrån 2018 års granskning av operationscentrum, i syfte att säkerställa en tillräcklig intern kontroll av regionens investeringsprocess.

Granskningen ger svar på nedanstående revisionsfrågor.

- Har en fastighetsinvesteringsprocess utformats med en tydlig beskrivning av ansvar och roller? Har investeringsprocessen fastställts?
- Är det tydliggjort vilka underlag som ska ingå i beredningsunderlaget inför respektive beslutstillfälle?

- Har fastighetsägaransvaret och ansvaret för fastighetsinvesteringar klargjorts i Regionstyrelsens reglemente?
- Har beslutsordningen som ska gälla beträffande investeringar tydliggjorts?
- Har en översyn gjorts av Regionstyrelsens delegationsordning vad gäller delegationen i upphandlingsärenden?
- Görs övergripande riskanalyser av investeringsprojekt och av vald entreprenad- och samverkansform?
- Upprättas interkontrollplaner för stora projekt som omfattar både åtgärder för att reducera risker och kontrollåtgärder som ska genomföras?
- Har styrelsen beslutat om former för rapportering av stora och strategiska investeringar?

Den uppföljande granskningen har varit inriktad mot Regionstyrelsen som har det verksamhetsmässiga ansvaret för fastighetsinvesteringar. Granskningen har varit avgränsad till Regionstyrelsens åtgärder utifrån de huvudsakliga rekommendationerna i granskningen ”Investering i operationscentrum” från 2018. Verifiering av att vidtagna åtgärder har implementerats har skett i den mån det är tillämpligt inom ramen för investeringen i Onkologen vid Sundsvalls sjukhus, vilken senare ändrat namn till Onkologiceentrum.

3 Revisionskriterier

De revisionskriterier som har bildat underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar är huvudsakligen följande:

- Reglemente för Regionstyrelsen 2023–2026 (Regionfullmäktige 2022-11-30 § 215)
- ”Policy för fastighetsinvesteringar” (Regionfullmäktige 2019-11-21 § 238)
- ”Riktlinje för fastighetsinvesteringar” (Regionstyrelsen 2019-10-31 § 332)
- Övriga interna styrdokument av betydelse

Regionstyrelsens svar på revisionsrapporten ”Granskning av investering i operationscentrum” samt riktlinjerna ”Styrmodell” och ”Intern styrning och kontroll” kommer även att vara utgångspunkter för vår granskning.

4 Metod

Granskningen har i huvudsak genomförts genom intervjuer och dokumentstudier.

Revisionsrapporten har kvalitetssäkrats enligt gällande rutiner, vilket bland annat innebär att ett utkast till rapport har överlämnats för saklighetskontroll till de intervjuade (Controller/Projektledare och Enhetschef Projekt för Enhet Byggprojekt Regionfastigheter), liksom till Ekonomidirektör, Verksamhetschef Område Fastighet och service, Hälso- och sjukvårdsdirektör och Regiondirektör.

5 Resultat av granskningen

I följande avsnitt redogörs för granskningens iakttagelser och bedömningar, kopplat till respektive revisionsfråga.

5.1 Har en fastighetsinvesteringsprocess utformats med en tydlig beskrivning av ansvar och roller? Har investeringsprocessen fastställts?

Rekommendation i 2018 års granskning

Utforma en fastighetsinvesteringsprocess med en tydlig beskrivning av ansvar och roller. Föreslå Regionfullmäktige att fastställa investeringsprocessen.

Regionstyrelsens svar

I Regionstyrelsens svar (diarienummer 18RS13059) framgår att Regionstyrelsen noterar och tar till sig revisionsrapportens iakttagelser och bedömningar, samt lämnar några kortare kommentarer utifrån dessa. Styrelsen delar revisorernas bedömning vad gäller avsaknaden av fastställda styrdokument i form av policy och riktlinjer avseende fastighetsinvesteringar. Med anledning härav kommer ett arbete genomföras för att tillskapa sådana och därtill hörande rutinbeskrivningar. Dessa dokument skall beskriva berednings- och beslutsprocessen och hur den interna kontrollen inkl. riskanalyser skall genomföras, samt hur projektuppföljning ska ske.

Vidtagna åtgärder

- Fullmäktige har 2019-11-21 § 238 beslutat om en policy för fastighetsinvesteringar. Det framgår att investeringar i fastigheter ska följa en given process som beskriver tillvägagångssätt, roller, ansvar, beslut, riskhantering och intern kontroll.
- Kopplad till policyn finns Riktlinje fastighetsinvesteringar beslutad av Regionstyrelsen 2019-10-31 § 332. Riktlinjen innehåller en beskrivning av fastighetsinvesteringsprocessen och dess olika faser. Vidare framgår de olika rollerna i processen, samt respektive rolls ansvar. Bland annat framgår att vid projekt med en investeringsutgift som överstiger 15 mnkr eller i projekt med särskilt behov tillsätts en styrgrupp med representanter från beställaren och Regionfastigheter för att leda projektet.
- I riktlinjen framgår inte ansvaret för eller tillvägagångssätt för att säkerställa efterlevnad av riktlinjen.

Vid våra intervjuer har följande framkommit:

Med riktlinje fastighetsinvesteringar har fastighetsinvesteringsprocessen enligt de intervjuade inom Regionfastigheter blivit tydlig. Riktlinjen bör dock ses som ett levande dokument där vissa behov av justeringar finns.

Beträffande investeringen i Onkologen gjorde projektansvariga inom Regionfastigheter löpande avstämningar med berörda parter för att säkerställa efterlevnad av riktlinjen. Regionfastigheter ser det som sin uppgift att informera verksamheter om processens faser utifrån riktlinjen.

Enligt riktlinjen ska det vid investeringsprojekt som överstiger 15 miljoner tillsät-
tas en styrgrupp. Styrgruppen för Onkologen bestod av Verksamhetschef Onko-
logi, verksamhetschef hud/lung/infektion, sjukhusdirektör, biträdande sjukhusdi-
rektör, projektchef regionfastigheter och sjukhussamordnare. Styrgruppen träffa-
des utifrån behov under projektiden. Styrgruppens möten protokollfördes och
följde en framtagen rutinbeskrivning.

Kommentar

I granskningen har vi konstaterat att fastställda styrdokument finns för investe-
ringsprocessen. Vår bedömning är att roller och ansvarsområden är tydliggjorda i
riktlinje fastighetsinvesteringar, det bör dock tydliggöras i riktlinjen vilken funkt-
ion som ska ha det övergripande ansvaret för att riktlinjen följs. Vi bedömer även
att en revidering av riktlinjen kan övervägas avseende de behov av justeringar
som Regionfastigheter har noterat.

Avseende Onkologen är vår bedömning att projektet har följt riktlinje för fastig-
hetsinvesteringar avseende ansvar och roller.

5.2 Är det tydliggjort vilka underlag som ska ingå i berednings- underlaget inför respektive beslutstillfälle?

Rekommendation i 2018 års granskning

Tydliggör vilka underlag som ska ingå i beredningsunderlaget inför respektive be-
slutstillfälle.

Regionstyrelsens svar

Se avsnitt 5.1

Vidtagna åtgärder

- Riktlinjen för fastighetsinvesteringar anger att projekt är indelade i sju fa-
ser, där beslut tas vid fyra tillfällen så kallade beslutspunkter (i mindre
projekt kan beslut inför vissa faser slås ihop). Det framgår på vilken nivå
beslut ska tas inför övergång till en ny fas. För investeringsprojekt med en
kostnad upp till 15 mnkr tas beslut på tjänstemannanivå (fördelat mellan
Regiondirektör, Förvaltningschef, Fastighetschef Regionfastigheter). För
större investeringar ska Regionstyrelsen besluta förutom avseende pro-
duktionsstart för projekt överstigande 100 mnkr för vilka Regionfullmäk-
tigue beslutar.
- I riktlinjen framgår vilka underlag som ska ingå i dokumentationen vid
övergång till nästa fas där beslut krävs. Bland annat nämns lokalbehovsa-
nals och fastighetsinvesteringsansökan inklusive hyreskalkyl.
- För Onkologen, som är ett större projekt utifrån riktlinjens kriterier, har vi
genom stickprov verifierat att följande underlag ingår vid respektive be-
slutspunkt (BP):

- BP 1 start förstudie enligt beslut av Landstingsstyrelsen 2016-06-14 § 140. Inför beslutet har behovsanalys gjorts innehållande verksamhetsbeskrivning, målbeskrivning samt förutsättningar och krav.
- BP 2 start förprojektering, 2019-05-15 fördjupad förstudierapport med verksamhetsbeskrivning, motiv till investeringsbehovet, alternativa lösningar samt rekommenderad lösning, utgiftsuppskattning, tidplan och hyreskostnadsökning. Vi har inte funnit något enskilt beslut av Regionstyrelsen avseende start av fas 3. Vid intervju fick vi information om att start av för- och detaljprojektering beslutades vid samma tillfälle av Regionstyrelsen, 2019-09-10 § 234, delvis i syfte att korta ner projekttiden.
- BP 3 start detaljprojektering, Regionstyrelsen 2019-09-10 § 234 beslutar att regionfastigheter får i uppdrag att starta projektering och upphandling, att 14,4 miljoner får tas i anspråk för projektering från 2019 års investeringsbudget, att återrapportering till Regionstyrelsen avseende projektet sker senast under första kvartalet 2020 före beslut om genomförande, att ställningstagande gällande Hälso- och sjukvårdsnämndens ökade driftkostnader sker av Regionstyrelsen vid beslut om genomförande. I underlag till beslutet finns protokollsutdrag från Hälso- och sjukvårdsnämnden den 5 juni 2019, projektpresentation och fördjupad förstudierapport.
- BP 4 start produktion, 2020-10-28 Regionfullmäktige § 163 beslutar enligt Regionstyrelsens förslag 2020-10-14 § 226 att starta produktion av projekt 9158 Onkologen till- och ombyggnad, att godkänna inanspråktagande av medel från regionens investeringsbudget, att förändrad årshyra beaktas i verksamhetens budget från 2023. I beslutsunderlaget till produktionsstart finns projektpresentation, projektrapport, gestaltungsprogram samt protokollsunderlag avseende Hälso- och sjukvårdsnämndens behandling av ärendet den 1 oktober 2020 § 114.

Noterat vid intervju

Dokument kopplade till projektet Onkologen sparades enligt uppgift digitalt i projektportalen iBinder. Tillgång till dokumenten begränsades utifrån behörighet för de 142 deltagare med access till portalen.

Vi har även efterfrågat hur beräkning av investeringskostnader sker initialt. Vid uppstart av byggprojekt utgår Regionfastigheter från tidigare erfarenhet av liknande projekt, till exempel kostnad per kvadratmeter och typ av byggnad. Vid behov kopplas externa konsulter in. Externa parter kan även utifrån expertområde kopplas in för att göra beräkningar på specifika delar av byggkostnad. Vid Onkologen togs extern konsult in, dock visade det sig att den kostnadsberäkning Regionfastigheter gjort var bättre och mer rättvisande kostnadsmässigt. Det framförs att kostnads kalkyler är svåra att göra, de ska tas fram tidigt i projektet och ses ofta

som en ”sanning” men kostnaderna kan förändras mycket över tid. Onkologen beräknades till ett högre pris än vad det slutligen landade på, delvis tack vare samverkansformen partnering som visat sig vara en kostnadseffektiv modell.

Kommentar

Vi bedömer att det är tydliggjort vilka underlag som ska finnas inför varje fas och beslutstillfälle i fastighetsinvesteringsprocessen.

Avseende Onkologen bedömer vi att erforderliga underlag har tagits fram inför respektive beslutstillfälle. Det bör dock tydligt framgå i Regionstyrelsens protokoll, speciellt i stora investeringsprojekt, vilka faser som beslutas om, detta för att säkerställa att beslut tas på rätt nivå och utifrån korrekta underlag.

5.3 Har fastighetsägaransvaret och ansvaret för fastighetsinvesteringar klargjorts i Regionstyrelsens reglemente?

Rekommendation i 2018 års granskning

Klargör i Regionstyrelsens reglemente fastighetsägaransvaret och ansvaret för fastighetsinvesteringar.

Regionstyrelsens svar

Se avsnitt 5.1

Vidtagna åtgärder

- I reglemente för Regionstyrelsen fastställt 2018-04-25, reviderat och beslutat av Regionfullmäktige 2022-11-30 framgår att Regionstyrelsen ska ansvara för bland annat investeringsprocessen och fastighetsförvaltningen i Region Västernorrland.
- Vi har kontrollerat gällande reglemente i jämförelse med det som var gällande vi föregående granskning och verifierat att ett tydliggörande av fastighets- och investeringsansvar skett.

Kommentar

Vi bedömer att fastighetsägaransvaret och ansvaret för fastighetsinvesteringar har tydliggjorts i Regionstyrelsens reglemente.

5.4 Har beslutsordningen som ska gälla beträffande investeringar tydliggjorts?

Rekommendation i 2018 års granskning

Tydliggör den beslutsordning som ska gälla beträffande investeringar och anpassa delegationsordningen därefter.

Granskningen visade bland annat på en otydlighet avseende beslut om förstudie.

Regionstyrelsens svar

Se avsnitt 5.1

Vidtagna åtgärder

I riktlinje fastighetsinvesteringar beslutad av Regionstyrelsen 2019-10-31 § 332 framgår att:

- Regionstyrelsen fattar beslut om fastighetsinvesteringsram. Vid intervjun framkom att begreppet fastighetsinvesteringsram inte är ett fristående dokument som det tas beslut om. Ekonomidirektören tar fram en fastighetsinvesteringsram för det totala investeringsutrymmet i hela regionen, ramen ligger sedan till grund för regionens fastighetsinvesteringsplan som Regionfullmäktige årligen beslutar om efter politisk beredning (även i riktlinjen Fastighetsinvesteringar omnämns fastighetsinvesteringsplanen).
- Beslutsordningen avseende fastighetsinvesteringsbeslut regleras i Regionstyrelsens fastställda delegationsordning.

I delegationsordning för Regionstyrelsen beslutad 2023-01-18 § 5 fastställs att:

- Regiondirektör har rätt att besluta om fastighetsinvesteringar (ny- till- och ombyggnad) inom fastställd budgetram, dock högst 15 miljoner kr per objekt.
- Ärenden över 15 miljoner kronor ska godkännas av Regionstyrelsen innan förfrågningsunderlaget skickas ut. Vi har verifierat att Regionstyrelsen beslutat om att starta upphandling av Onkologen (2019-09-10).

Avseende investeringen i Onkologen har vi granskat underliggande beslut:

- 2018-11-19 § 369 Regionstyrelsen beslutar på Finansutskottets förslag att Regionfullmäktige föreslås besluta att fastställa budget 2019 samt ekonomisk plan 2020 – 2021 som bland annat innefattar investeringsplan där projekt 9158 Onkologen etapp ett ingår.
- 2018-11-28—29 § 209 Regionfullmäktige beslutar på regionstyrelsens förslag att fastställa budget 2019 samt ekonomisk plan 2020 – 2021 som bland annat innefattar investeringsplan där projekt 9158 Onkologen etapp ett ingår. Investeringsbudget för Onkologen etapp 1, 2019 10 mnkr, 2020 40 mnkr, 2021 40 mnkr.
- 2019-11-20 § 231 Regionfullmäktige beslutar enligt regionstyrelsens förslag att fastställa budget för 2020 samt ekonomisk plan 2021 – 2022 innefattande bland annat fastighetsinvesteringsplan 2020 – 2022 projekt 9158 Onkologen mottagning och dagvård, Sundsvall 2020 41 mnkr, 2021 55 mnkr, 2022 41 mnkr
- 2020-11-25 § 193 Regionfullmäktige beslutar enligt regionstyrelsens förslag att fastställa budget för 2021 samt ekonomisk plan 2022 – 2023 innefattande bland annat fastighetsinvesteringsplan 2021 – 2023 projekt 9158 Onkologen mottagning och dagvård, Sundsvall 2021 55 mnkr, 2022 44 mnkr, 2023 10 mnkr

Enligt vad som framkommit vid intervju bedömer Regionfastigheter att beslutsordningen i riktlinjen är tydlig, utifrån deras perspektiv. Dock framhålls att processen blir utdragen, delvis med anledning av att många beslut ska tas vid olika tillfällen. Det medför att verksamheter ofta har svårt att förstå varför processtiden är så lång.

Kommentar

I vår granskning avseende beslutsordning vid fastighetsinvesteringar har vi kontrollerat gällande riktlinje fastighetsinvesteringar och fastställd delegationsordning för Regionstyrelsen. Vår bedömning är att beslutsordningen vid fastighetsinvesteringar är tydliggjord samt att delegationsordningen är anpassad därefter.

I vår granskning avseende investeringsbeslut i Onkologen är vår bedömning att besluten tagits i rätt ordning och på behörig nivå enligt gällande riktlinje och delegation. Se dock avsnitt 5.5 avseende våra iakttagelser om avsaknad av anmälan till Regionstyrelsen av delegeringsbeslut.

5.5 Har en översyn gjorts av Regionstyrelsens delegationsordning vad gäller delegationen i upphandlingsärenden?

Rekommendation i 2018 års granskning

Gör en översyn av Regionstyrelsens delegationsordning vad gäller delegationen i upphandlingsärenden.

Bland annat visade granskningen att delegeringen är otydlig och kan komma i konflikt med direktupphandlingsgränsen för byggtreprenader.

Regionstyrelsens svar

När det gäller frågan om hur tilldelningsbeslut tillkommer ingår det i översynen och förtydligandet av delegationer som regionstyrelsen beslutade om vid sitt möte 12 februari 2019.

Vidtagna åtgärder

Delegationsordning för Regionstyrelsen fastställd 2019-06-05 är uppdaterad och beslutad av Regionstyrelsen 2023-01-18. Avseende upphandling av byggtreprenad framgår att Regiondirektören har rätt att fatta tilldelningsbeslut och teckna avtal när det gäller upphandling av byggtreprenader, denna delegation får vidaredelegeras.

Vi har granskat aktuell delegationsordning i jämförelse med den som var gällande vid föregående granskning, d.v.s. år 2018 ("Delegation av landstingsstyrelsens beslutsrätt" diarienummer 11LS2001/61473/ Version 7). Vi har noterat att delegationen av tilldelningsbeslut för fastighetsinvesteringar och att teckna avtal när det gäller upphandling av byggtreprenader är specificerad.

Beträffande Onkologen har vi noterat att tilldelningsbeslut 2019-10-07, entreprenadkontrakt 2019-10-22 och beställning fas 2 2020-07-01 har undertecknats av Fastighetschef. Regionstyrelsen fastställde 2019-02-12 § 34 (diarienummer 19RS724) delegationsordning för Regionstyrelsen. Av delegationsordningen

framgår bland annat att rätt att fatta tilldelningsbeslut och teckna avtal när det gäller upphandling av byggentreprenader är delegerat till Regiondirektör och får vidaredelegeras. Det framgår inte att delegationsbeslut är undantaget från att behöva anmälas till nämnd. Vi har noterat att det finns vidaredelegationer 2019-06-19 och 2019-12-10 (diarienummer 19RS6166) som innebär att Regiondirektör vidaredelegerat rätt att fatta tilldelningsbeslut och teckna avtal när det gäller upphandling och byggentreprenad till Fastighetschef.

Vi har i granskningen med stöd av regionens diarium eftersökt om vidaredelegationer samt förekommande delegationsbeslut avseende Onkologen har anmälts till Regionstyrelsen. Vi har inte kunnat verifiera att vidaredelegationer eller berörda beslut har anmälts.

Kommentar

Vi har konstaterat att en revidering har skett av Regionstyrelsens delegationsordning vad gäller delegationen i upphandlingsärenden kopplat till byggentreprenader. Vi bedömer att delegationsordningen har förtydligats gentemot den version som gällde vid revisionens granskning från 2018.

När det gäller investeringen i Onkologen har vi verifierat att det finns en beslutad vidaredelegation till fastighetschefen avseende tilldelningsbeslut och rätten att teckna avtal gällande fastighetsinvesteringar. Vi har i vår granskning dock inte kunnat verifiera att vare sig vidaredelegationen eller anmälan av beslut fattade på delegation har rapporterats till Regionstyrelsen.

Vi rekommenderar att Regionstyrelsen säkerställer att, där krav på återrapportering föreligger, beslut som fattas på delegation blir diarieförda och anmäls till Regionstyrelsen för att vinna laga kraft. Vi gör motsvarande bedömning avseende Regiondirektörens beslutade vidaredelegeringar. Vi vill även hänvisa till vår grundläggande granskning av Regionstyrelsen 2022 gällande anmälan av delegationsbeslut samt 2018 års granskning ”Delegering av nämndernas beslutanderätt”.

5.6 Görs övergripande riskanalyser av investeringsprojekt och av vald entreprenad- och samverkansform?

Rekommendation i 2018 års granskning

Säkerställ att övergripande riskanalyser av investeringsprojekt och av vald entreprenad och samverkansform görs.

Regionstyrelsens svar

Se avsnitt 5.1.

Vidtagna åtgärder

Av riktlinjen för fastighetsinvesteringar framgår att övergripande riskanalys ska göras i processens olika faser. Som exempel på potentiella riskområden som kan vara aktuella för riskbedömning nämns entreprenad- och samverkansformer. Det framgår att riskanalyser är särskilt angelägna i fastighetsinvesteringsprojekt större

än 15 mnkr samt projekt med särskilt hög komplexitet. Riskanalyser ska kompletteras med ”åtgärdsplaner och kontrollaktiviteter samt uppföljning för att säkerställa minimerade risker”.

Beträffande Onkologen har vi noterat att ”Riskanalys investeringsprojekt (REV211005) Regionfastigheter” är upprättad avseende projekt 9158 Onkologen mottagning och dagvård. Riskanalysen är indelad i områdena ekonomi och finansiering, juridik, leverantör, upphandling, miljö, arbetsmiljö, verksamhetspåverkan och patientsäkerhet, energi och organisation. Vi har noterat att dessa riskområden i stort överensstämmer med dem som tas upp i riktlinjen för fastighetsinvesteringar. Riskanalysen innehåller en riskvärdering utifrån sannolikhet och konsekvens och resulterar i risknivå 1 till 9 där risknivå över 6 ska åtgärdas. För Onkologen bedöms två risker (konjunkturläget och arbetsmiljökrav i regionens lokaler) ligga på nivå 6 efter vidtagna åtgärder. Projektchef ansvarar för att bevaka dessa.

Enligt uppgift vid intervju är riskanalysen ett levande dokument som löpande uppdateras under projekttiden, detta utifrån att nya risker kan tillkomma och status på risk kan förändras. Riskanalysen bygger på riktlinje fastighetsinvesteringar, det finns en grundmall som anpassas till respektive projekt. I granskningen har vi tagit del av upprättad riskanalys per 2021-10-05, avseende Onkologen. Enligt uppgift är det den versionen som finns att tillgå.

Kommentar

Vår bedömning är att det tydligt framgår i riktlinje fastighetsinvesteringar att riskanalys ska upprättas i större investeringsprojekt, entreprenad och samverkansform lyfts fram som exempel på potentiella riskområden.

I projekt Onkologen bedömer vi att upprättad riskanalys tar med väsentliga riskområden utifrån riktlinje fastighetsinvesteringar. Vi har dock inte kunnat verifiera att riktlinjen efterlevts beträffande att ”övergripande riskanalys ska göras i processens olika faser”. Vi rekommenderar därför att Regionstyrelsen säkerställer efterlevnaden av riktlinjen och vid behov förtydligar formerna för riskanalys.

5.7 Upprättas interkontrollplaner för stora projekt som omfattar både åtgärder för att reducera risker och kontrollåtgärder som ska genomföras?

Rekommendation i 2018 års granskning

Upprätta interkontrollplaner för stora projekt som omfattar både åtgärder för att reducera risker och kontrollåtgärder som ska genomföras.

Regionstyrelsens svar

Se avsnitt 5.1.

Vidtagna åtgärder

I riktlinje fastighetsinvesteringar framgår att vid investeringar över 50 miljoner kronor och vid komplexa projekt ska internkontrollplan upprättas. Det framgår dock inte av riktlinjen vad en internkontrollplan ska innehålla.

Vid intervjun framkom att i projekt Onkologen är någon interkontrollplan inte framtagen av Regionfastigheter. Däremot gjorde byggentreprenörer enligt uppgift löpande riskanalyser och använde sig av egenkontrollprogram som Regionfastigheter har tagit del av. Det uppges att i projektet Rättspsykiatriska kliniken, som startat efter projektet Onkologen, har Regionfastigheter gjort en internkontrollplan. Det pågår ett arbete med att ta fram en grundstruktur för internkontrollplan, som kan anpassas till olika projekt. Mallen fanns inte vid tidpunkten för projektet Onkologen.

Kommentar

Utifrån vår granskning bedömer vi att det tydliggjorts att internkontrollplan ska upprättas vid större projekt, dock framgår det inte i vilket skede den ska upprättas och vilka fokusområden som kan vara aktuella.

Avseende projekt Onkologen har internkontrollplan inte upprättats. Det pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en grundstruktur för internkontrollplan vid fastighetsinvesteringar.

Vi rekommenderar att Regionstyrelsen säkerställer att det är tydliggjort vilka krav som ställs på form och innehåll för internkontrollplaner vid fastighetsinvesteringsprojekt. Vi bedömer det vara väsentligt att internkontrollplanerna baseras på en riskanalys.

5.8 Har styrelsen beslutat om former för rapportering av stora och strategiska investeringar?

Rekommendation i 2018 års granskning

Genomförande av stora och strategiska investeringar ska rapporteras till Regionstyrelsen.

Regionstyrelsens svar

Se avsnitt 5.1.

Vidtagna åtgärder

I riktlinje fastighetsinvesteringar framgår att vid större fastighetsinvesteringsprojekt (> 50 mnkr) ska under produktionsfasen återrapportering ske till Regionstyrelsen i den omfattning som bestäms i beslutet om att starta produktion.

Vidare framgår av riktlinjen, avsnitt Uppföljning, att vid större fastighetsinvesteringsprojekt ska en återrapportering ske (50–100 mnkr till regionstyrelsen, > 100 mnkr till regionfullmäktige) efter att samtliga faser är avslutade och dokumenterade.

Avseende investeringen i Onkologen har vi i Regionstyrelsens beslut 2019-09-10 § 234 noterat att Regionfastigheter får i uppdrag att starta projektering (det framgår inte om det är för- eller detaljprojektering) och att återrapportering till Regionstyrelsen avseende projektet ska ske senast under första kvartalet 2020, före beslut om genomförande. Vi har i Regionstyrelsens sammanträdesprotokoll inte funnit någon återrapportering avseende Onkologen förrän 2020-10-14 § 226, som bland

annat handlade om beslut att föreslå Regionfullmäktige att starta produktion av projekt 9158 Onkologen till- och ombyggnad vid sjukhuset i Sundsvall.

Vid intervjun med Regionfastigheter nämndes att information avseende projektet normalt skickas till Område Ekonomi och Inköp vid tre tillfällen per år, avseende hur projektet ligger till ekonomiskt och tidsmässigt. Något beslut från Regionstyrelsen avseende återrapportering under produktionsfasen har enligt uppgift inte funnits i projekt Onkologen. Projektet är vid intervjun inte stängt/avslutat, det beräknas ske under hösten 2023. Någon återrapportering har följaktligen ännu inte skett till Regionfullmäktige.

Vi har inte noterat någon särskild information om investeringen i Onkologen, utöver ekonomi (budget och utfall), i Regionstyrelsens Årsrapport 2022, Regionledningsförvaltningens delårsrapport januari-mars 2023 och Regionens årsredovisning 2022.

Kommentar

Vår bedömning är att riktlinjen fastighetsinvesteringar klargör att vid större fastighetsinvesteringsprojekt ska återrapportering ske till Regionstyrelsen, i den omfattning som Regionstyrelsen har bestämt vid produktionsstart. Vidare ska återrapportering ske, till Regionstyrelsen eller till Regionfullmäktige beroende på projektets ekonomiska ram/budget, efter att samtliga faser är avslutade och dokumenterade. Vi har inte noterat att riktlinjen anger närmare vad återrapporteringen ska behandla.

Avseende Onkologen har vi konstaterat att Regionstyrelsen enbart har beslutat om återrapportering i samband med beslut om (för-detalj) projektering. Detta är en avvikelse mot riktlinjen fastighetsinvesteringar som anger att omfattning av återrapportering ska beslutas i samband med produktionsstart.

Baserat på dokumentationen i sammanträdesprotokoll har Regionstyrelsen fått del av en begärd återrapportering för Onkologen, med viss försening. I övrigt bedömer vi det vara oklart vilken återrapportering som har skett till Regionstyrelsen avseende Onkologen. Vi rekommenderar att Regionstyrelsen säkerställer att riktlinjen fastighetsinvesteringar efterlevs avseende återrapportering av stora investeringar. Vidare rekommenderar vi Regionstyrelsen att tillse att former (omfattning och struktur) för återrapportering till styrelsen av väsentliga investeringar tydliggörs än mer. Det bör även säkerställas att förekommande återrapportering är spårbar i sammanträdesprotokoll.

6 Revisionell bedömning

Syftet med den uppföljande granskningen har varit att bedöma om Regionstyrelsen har tillsett att ändamålsenliga åtgärder har vidtagits utifrån 2018 års granskning av operationscentrum, i syfte att säkerställa en tillräcklig intern kontroll av regionens investeringsprocess.

Sammanfattningsvis bedömer vi, utifrån genomförd uppföljning, att de åtgärder som initierats och pågår är ändamålsenliga. Bedömningen grundas bland annat på att styrdokument har fastställts för investeringsprocessen som tydliggör roller och ansvarsområden, beslutsordning och beslutsunderlag. Vidare reglerar styrdokument upprättande av riskanalys och internkontrollplan samt återrapporering för större investeringsprojekt.

Vi har i tillämplig mån verifierat om vidtagna åtgärder har implementerats inom ramen för investeringen i Onkologen vid Sundsvalls sjukhus, vilken senare ändrat namn till Onkologiceentrum. Vår övergripande bedömning är att investeringen till övervägande del har följt regionens investeringsprocess. Vi har dock noterat vissa förbättringsområden, som i huvudsak gäller;

- Tydliggöra ansvaret för att riktlinjen fastighetsinvesteringar efterlevs. Vidare kan en revidering av riktlinjen övervägas avseende de behov av justeringar som Regionfastigheter har noterat.
- Det bör tydligt framgå i Regionstyrelsens protokoll, avseende väsentliga investeringsprojekt, vilka faser i investeringsprocessen som beslut avser.
- Vid investeringen i Onkologen fanns en beslutad vidaredelegation från Regiondirektör till Fastighetschef avseende tilldelningsbeslut och rätten att teckna avtal gällande fastighetsinvesteringar. Vi har i vår granskning dock inte kunnat verifiera att vare sig vidaredelegationen eller anmälan av beslut fattade på delegation har rapporterats till Regionstyrelsen.
- Vi har för investeringen i Onkologen tagit del av en riskanalys som överensstämmer med riktlinjen för fastighetsinvesteringar. Vi har däremot inte kunnat verifiera att kraven på ”en övergripande riskanalys i processens olika faser” har efterlevts.
- Enligt riktlinje Fastighetsinvesteringar ska internkontrollplan upprättas vid större projekt, dock framgår det inte i vilket skede den ska upprättas eller vad den ska innehålla. För investeringen i Onkologen har internkontrollplan inte upprättats. Det pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en grundstruktur för internkontrollplan vid fastighetsinvesteringar.
- Riktlinjen fastighetsinvesteringar reglerar återrapporering av större fastighetsinvesteringsprojekt till Regionstyrelsen och Regionfullmäktige. Vad återrapporeringen ska omfatta anges inte närmare i riktlinjen. För investeringen i Onkologen har vi utifrån sammanträdesprotokoll endast kunnat verifiera ett fall av återrapporering till Regionstyrelsen, vilket dock avsåg skedet innan byggstart. Regionstyrelsen har dock inte vad vi kunnat se ef-

terfrågat särskild återrapportering under projekttiden. Projektet var emellertid inte stängt/avslutat vid granskningstidpunkten varför vi inte kunnat ta del av slutlig rapportering.

Våra iakttagelser och bedömningar föranleder följande rekommendationer till Regionstyrelsen:

- Säkerställ att riktlinjen fastighetsinvesteringar är uppdaterad, tydliggjord och efterlevs.
- Tillse att det finns en spårbarhet i sammanträdesprotokoll avseende beslut och återrapportering kopplat till väsentliga investeringar. Återrapporteringens former behöver även klarläggas.
- Fortsätt pågående arbete inom Regionfastigheter med att ta fram en grundstruktur för internkontrollplan vid fastighetsinvesteringar. Planerna bör enligt vår mening baseras på riskanalyser.
- Säkerställ att såväl vidaredelegationer kopplade till investeringar som berörda delegationsbeslut diarieförs och anmäls/rapporteras till Regionstyrelsen.

Anna Nordlöf

Certifierad kommunal revisor

Stefan Eberhardsson

Revisor