

# Granskning av sjukhusbyggen

Region Skåne



# Innehåll

<b>1. Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Inledning</b> .....	<b>4</b>
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	4
2.3. Genomförande och avgränsning .....	5
2.4. Revisionskriterier .....	5
<b>3. Styrning och kontroll</b> .....	<b>6</b>
3.1. Övergripande projektstyrgrupper .....	6
3.2. Byggprocessen.....	7
3.3. Riskhantering.....	10
3.4. Projektstyrningsverktyg .....	11
3.5. Kalkylering och ekonomisk kontroll.....	12
3.6. Framtidens ortopedi i Hässleholm (FORTH).....	13
3.7. Bedömning styrning och kontroll .....	16
<b>4. Uppföljning</b> .....	<b>18</b>
4.1. Rapporteringsstruktur projekt.....	18
4.2. Rapportering regionstyrelsen .....	20
4.3. Bedömning uppföljning.....	20
<b>5. Kompetens</b> .....	<b>21</b>
5.1. Kompetensförsörjning.....	21
5.2. PM - Megaprojekt, upplägg, organisering och utförande .....	22
5.3. Konsultuppföljning.....	23
5.4. Upphandlingsfunktioner .....	23
5.5. Bedömning kompetens .....	24
<b>6. Fastighetsunderhåll</b> .....	<b>25</b>
6.1. Vidtagna åtgärder sedan granskning 2019.....	25
6.2. Bedömning fastighetsunderhåll .....	27
<b>7. Slutsatser</b> .....	<b>28</b>
<b>Bilaga 1 - Källförteckning</b> .....	<b>31</b>
<b>Bilaga 2 - Revisionskriterium</b> .....	<b>33</b>
<b>Bilaga 3 Beslutsstruktur strategiska projekt</b> .....	<b>36</b>

# 1. Sammanfattning

---

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen och servicenämnden har säkerställt att ny- och ombyggnation av sjukhus genomförs med en god ekonomisk hushållning och en tillräcklig intern kontroll. Granskningen avser de strategiska sjukhusinvesteringarna som regionstyrelsen ansvarar för. Granskningen har därtill beaktat det som framkommit i revisionens tidigare granskningar och en förstudie, samt genomlysningen av Helsingborgsprojektet.

Den sammanfattande bedömningen i granskningen är att regionstyrelsen bör stärka styrning, kontroll och uppföljning av strategiska projekt ytterligare. Det har vidtagits flertalet åtgärder som har förbättrat och haft en positiv inverkan på projektstyrningen. Dock bedöms mognadsgraden kopplat till projektstyrningsmodellen fortfarande vara i ett begynnande stadium.

I syfte att stärka styrningen har en projektstyrningsmodell inrättats, kallad byggprocessen. Inrättandet av processen är ett viktigt steg i att skapa en enhetlig, förutsägbar och effektiv styrning. Trots detta framgår det av granskningen att det fortsatt finns risk för personbunden styrning. Detta riskerar skapa otydligheter i styrningen. Särskilt lyfts behovet av direktiv för val av entreprenad- och upphandlingsform, samt krav på ekonomisk styrning och kontroll. I rapporten lyfts vikten av att kontinuerligt kunna följa den ekonomiska utvecklingen i projekten. Det framförs främst finnas behov av att stärka kontrollen genom en mer utvecklad nyckeltalsuppföljning.

Det bedöms vara positivt att det vidtagits åtgärder för att möjliggöra en tydlig uppföljning till regionstyrelsen. Trots detta finns oklarheter kring återrapportering av avvikelser och risker i de strategiska projekten.

Kompetensen inom Regionfastigheter bedöms vara tillräcklig i dagsläget. Däremot efterfrågas analyser och strategiska planer avseende det långsiktiga kompetensbehovet. Kopplat till kompetensförsörjning och styrning bör det också utvärderas om de strategiska projekten ska vara organiserade utanför den ordinarie verksamheten.

Avseende fastighetsunderhåll konstateras det i rapporten att regionstyrelsen och servicenämnden vidtagit åtgärder vilka skapat förutsättningar för en systematisk underhållsplanering.

I rapporten lyfts entreprenadupphandlingen av FORTH-projektet. Enligt granskningen har betydande risker, vilka påverkat upphandlingen, inte beaktats i tillräcklig utsträckning.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderas regionstyrelsen att:

- ▶ Motverka risker för personberoende arbetssätt inom ramen för byggprocessen, särskilt med avseende på upprättande av kalkyler samt beslut om entreprenadform och upphandlingsform.
- ▶ Stärka möjligheterna till kontroll genom att utveckla nyckeltalsuppföljningen.
- ▶ Tydliggöra vilka förhållanden som ska ligga till grund för återrapportering av risker och avvikelser inom hela projektstrukturen samt byggprocessen.

Regionstyrelsen och servicenämnden rekommenderas att:

- ▶ Mot bakgrund av de långsiktiga kompetensbehoven upprätta en dokumenterad strategisk behovsanalys.
- ▶ Bedöma behovet av att organisera strategiska projekt i fristående organisationer, samt upprätta en analys av dess konsekvenser.

## 2. Inledning

---

### 2.1. Bakgrund

Investeringsnivån i Region Skåne är hög med flera pågående eller planerade sjukhusbyggen. Servicenämndens ansvar för att planera och driva de stora byggprojekten behandlades i förstudien styrning och intern kontroll av verksamhet och ekonomi (2020). Ansvaret ligger formellt på regionstyrelsen och servicenämnden agerar som driftledningsnämnd för Regionfastigheter. Det finns stora risker kopplat till investeringarna som rör byggprojekten av nya sjukhus. Detta framgår av revisionens granskning av fastighetsinvesteringar (2018). Revisorerna avser att granska de nya sjukhusbyggena med inriktning på bland annat lokal- och kompetensförsörjningen under byggtiden samt avseende ombyggnation och fastighetsunderhåll av befintliga sjukhus.

I tidigare granskning av fastighetsunderhåll (Rapport nr 8 - 2019) framkom att det fanns brister i servicenämndens arbete med fastighetsunderhåll. Det saknades en långsiktig underhållsplanering och tydliga kvalitativa målsättningar för fastighetsbeståndet. Bedömningen baserades på att det saknades grundläggande förutsättningar så som inventeringar av fastigheternas underhållsbehov, adekvat systemstöd för underhållsplaneringen, och en tillräcklig organisation för att säkerställa att bedömda åtgärder genomförs.

I förstudien Styrning och intern kontroll av verksamhet och ekonomi inom servicenämnden (rapport nr 16 - 2020) genomfördes en kartläggning av projektledningen inom de stora sjukhusbyggena inom Regionfastigheter. Det framkom bland annat att flertalet åtgärder hade vidtagits för att förbättra styrningen av sjukhusbyggena och att ett arbete pågick med att upprätta en ny projektmodell och implementera nya strukturer.

För sjukhusområde Helsingborg fattades beslut om att förlägga det framtida sjukhuset på ny plats i Östra Ramlösa, vilket gav en nedskrivningskostnad på -1 189 miljoner kronor i Region Skånes bokslut för 2021 avseende de förgävesinvesteringar som gjorts för att renovera det gamla sjukhuset i Helsingborg.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om regionstyrelsen och servicenämnden har säkerställt att ny- och ombyggnation av sjukhus genomförs med en god ekonomisk hushållning och en tillräcklig intern kontroll.

Följande frågor ska besvaras:

1. Har regionstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig styrning och kontroll avseende investeringar för sjukhusprojekt?
2. Följs gällande regelverk avseende investeringar för sjukhusprojekt?
3. Har ansvarig nämnd/styrelse säkerställt att det finns erforderlig kompetens inom Region Skåne för upphandling och projektledning samt övergripande samordning av dessa projekt?

4. Är servicenämndens fastighetsunderhåll ändamålsenligt för sjukvårdens lokaler och koordineras detta med regionstyrelsens nybyggnationer för att beakta en god ekonomisk hushållning?
5. Är regionstyrelsens uppföljning avseende investeringar i sjukhusfastigheter tillräcklig?

### 2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen avser verksamhetsåret 2022. En längre tidshorisont kommer att beaktas för bedömningar då sjukhusprojekt sträcker sig över flera år. Två strategiska projekt har valts ut för att utgöra underlag i granskningen, Nya Sjukhusområdet Malmö (NSM) och Framtidens Ortopedi i Hässleholm (FORTH).

För fråga 4 avser fastigheter byggnader och inte den rättsliga enhet som avser ett avgränsat mark- eller vattenområde. Granskningen är avgränsad till fastigheter vilka ägs och förvaltas av Region Skåne. Eventuella fastigheter som nyttjas av Region Skåne men som ägs och förvaltas av annan part granskas ej.

Kontaktpersoner från Region Skånes förtroendevalda revisorer har varit Marie Nielsén och Gustavo Garcia. Projektledare har varit Fredrik Ljunggren, certifierad kommunal revisor vid Region Skånes revisionskontor. Projektledare vid EY har varit Linus Aldefors, certifierad kommunal revisor. Granskare vid EY har varit Emmy Lundblad, certifierad kommunal revisor, och Christoffer Clarin.

### 2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Dessa är bland annat:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Reglemente för regionstyrelse och nämnder i Region Skåne - fastställt RF 2021-02-16
- ▶ Region Skånes verksamhetsplan och budget 2022 med plan för 2023 - 2024
- ▶ Regionens egna riktlinjer och styrdokument för investeringsprocessen

## 3. Styrning och kontroll

---

I detta delkapitel lyfts frågor som avser projektstyrning av strategiska projekt av sjukhus. Revisionsfrågorna som huvudsakligen belyses är:

- ▶ Har regionstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig styrning och kontroll avseende investeringar för sjukhusprojekt?
- ▶ Följs gällande regelverk avseende investeringar för sjukhusprojekt?

Av genomlysningen av Helsingborgsprojektet (NSH) framkom bland annat att det fanns ett behov av ökad projektstyrning. Därtill rekommenderades att projektskedesbeskrivningen skulle ses över i syfte att förenkla och förtydliga. I revisionens förstudie av styrning och intern kontroll inom servicenämnden noterades att ett utvecklingsarbete avseende projektstyrningen pågick.

### 3.1. Övergripande projektstyrgrupper

Ytterst är regionstyrelsen ägare av de strategiska investeringarna och enligt riktlinjer för investeringar är arbetsutskottet ägarrepresentant. Av regiondirektörens beslut 2019-11-26<sup>1</sup> framgår att detta innebär att bevaka att beslutsunderlag är väl underbyggda och att långsiktiga ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser beskrivs. Därtill ska ägaren utvärdera och ompröva organisation och arbetssätt i syfte att uppnå uppställda mål.

Beredningen för strategiska sjukvårdsinvesteringar (BFSS) ska enligt reglemente bereda frågor kopplade till de stora investeringsbehoven inom hälso- och sjukvård. Beredningen innehar en beställarroll för de strategiska projekten.

På tjänstemannanivå finns en strategisk styrgrupp, Koncernledningsråd för investeringar (KLRI) samt operativa styrgrupper för respektive strategiskt projekt. KLRI ska på den strategiska nivån agera övergripande styrgrupp samt tjänstemannaberedning för strategiska investeringar och investeringsbudget. Därtill ska KLRI besluta om projektgemensamma frågor, så som projektmodell och standarder. KLRI är därmed inget forum där beslut tas för enskilda projekt.

På den operativa nivån ansvarar styrgrupper för strategiska investeringsprojekt för beslut inom ramen för enskilda projekt. Varje strategisk investering ska ha en egen styrgrupp. Styrgrupperna ska verka för att projektet genomförs med fokus på hållbara verksamhetsmässiga och ekonomiska resultat effekter. Styrgruppen ska även fokusera på Region Skånes helhet, värderingar och arbeta för att uppnå mål samt effektmål.

Styrgruppsmöten ska hållas vid varje milstolpe<sup>2</sup> för huvudprojekt samt vid oförutsedda händelser som påverkar omfattning, tid, resurser, budget, kvalitet, risker eller projektets mål och effekter. Intervjuade uppger att detta i praktiken sker genom att det hålls ett större

---

<sup>1</sup> Regelverk för enhetlig process för projektstyrgrupper strategiska investeringar.

<sup>2</sup> Begrepp som används inom projektstyrning för att markera specifika händelser och beslut. Detta är definierat i Regionfastigheters byggprocess, se avsnitt 3.2 och bilaga 3).

styrgruppsmöte där de enskilda strategiska projekten hanteras som olika punkter. Detta på grund av att de operativa styrgruppernas sammansättning överlappar i flera projekt.

Enligt regelverket ska ordförande för styrgrupp för projekt över en miljard kronor sitta i koncernledning. För byggprojekt är ordförande vanligtvis fastighetsdirektören. Därtill ska mottagande och utförande organisation vara representerade i styrgruppen.

I nedan tabell framgår det som enligt regiondirektörsbeslutet är den operativa styrgruppens befogenheter samt arbetsuppgifter.

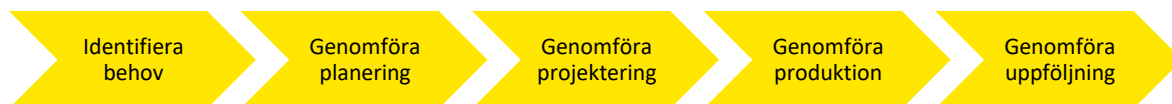
Funktion	Formulering
<b>Befogenhet/kompetens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fatta beslut om ändringar inom projektområdets ramar.</li> <li>▶ Bedöma resultat och besluta om projekt ska drivas vidare eller eskaleras till KLRI.</li> <li>▶ Ha djupgående insikt i verksamhetens strategi och värderingar.</li> </ul>
<b>Arbetsuppgifter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fatta beslut på milstolpar på huvudprojekt.</li> <li>▶ Stå till förfogande för projekt i beslutssituationer.</li> <li>▶ Hantera eskaleringar och ändringar/problem som påverkar projektområdets ramar.</li> <li>▶ Skriva och fastställa projektdirektiv och projektplan.</li> <li>▶ Redovisa ekonomisk uppföljning och status till KLRI.</li> <li>▶ Sprida information från projektområdet till linjen och vara ambassadörer för projektområdet.</li> </ul>

Vid intervjuer framkommer att det införts ett beredningsforum som bereder ärenden inför styrgruppen. Detta innebär att projektchefen rapporterar till beredningsforumet istället för direkt till styrgruppen. Detta är inte definierat enligt regelverket. Enligt detta är projektchefen direkt underställd styrgruppen. I intervjuer uppges att styrgruppen ska fungera som en grindvakt samt ta ställning till identifierade risker och ställa relevanta frågor. Enligt kommentar i sakkontrollen ska styrgruppen avgöra om risker ska eskaleras.

### 3.2. Byggprocessen

Regionfastigheters strategiska projekt utgår från en projektstyrningsmodell kallad byggprocessen. Byggprocessen omfattar ett stort antal beskrivningar, instruktioner, rutiner, mallar, checklistor och hjälpmaterial. Samtliga dokument finns tillgängliga på Regionfastigheters Sharepoint som nås via regionens intranät.

Enligt beskrivningar är processen framarbetad för att säkerställa att projektstyrningen följer en förutsägbar process med tydliggjorda förväntningar. Processen definierar olika byggskeden. Byggprocessen tillämpas för såväl strategiska projekt som basprojekt. Strategiska projekt utgörs av fem delprocesser enligt nedan illustration. Delprocesserna är nedbrutna i underprocesser som finns dokumenterade i processkartläggning.





Enligt byggprocessen definieras ett strategiskt projekt av att de beslutas utifrån den fysiska utvecklingsplanen och fastighetsutvecklingsplanen. Dessa planer definierar möjligheter, begränsningar och det strategiska utvecklingsperspektivet för sjukhusområdet de kommande 30-50 åren. Ett strategiskt projekt definieras också av att dess budget överskrider 100 miljoner kronor.

Det finns inom ramen för byggprocessen tre beslutsnivåer för strategiska projekt, i bilaga 3 illustreras beslutsstrukturen:

- ▶ Beslutspunkter - Regionstyrelse/regionfullmäktige
- ▶ Milstolpar - Styrgrupp
- ▶ Checkpunkter - Projektchef

Det finns två beslutspunkter som fattas av regionfullmäktige eller regionstyrelsen. Första beslutspunkten är initiering av behovsidentifieringen. I andra beslutspunkten godkänner regionstyrelsen programhandlingsrapport, vilket initierar projektering. Detta är kopplat till tilldelning av investeringsmedel. Samtliga nya delprocesser föregås av ett så kallat milstolpebeslut samt checkpunkter. Dessa milstolpar är delvis beroende av val av entreprenadform. Huvudregeln är att en ny delprocess inte kan initieras utan beslut om milstolpe alternativt beslutspunkt.

Inom ramen för byggprocessen definieras vilka roller som ska utses i ett strategiskt projekt, samt exemplifiering av organisationsträd. Det framförs i flertalet intervjuer att projektorganisationen är av vikt för att säkerställa ett framgångsrikt projekt. I sammanhanget lyfts NSM-projektet som ett gott exempel. Det är främst två aspekter av NSM-projektets organisering som lyfts. Att projektet är sin egen organisation, samt att projektet knutit till sig rätt kompetens.

Byggprocessen inkluderar skrivelser som avser beslut om modell för genomförande av projekt. Detta består av beslut om entreprenadform och upphandlingsform. Det framgår härifrån hur valen påverkar projektets organisationsform, risker och effektivitet för genomförandet.

I beskrivning av delprocess projektering framgår att byggprojektledaren föreslår genomförandemodell. Beslutet fattas av styrgruppen för projektet. Det framgår inte vilka krav eller förutsättningar som krävs, alternativt vilka överväganden som ska göras, för val av entreprenadform, upphandlingsformer eller samverkansmodell. Vid intervju framförs att detta görs i samråd utifrån en bedömning av lämplighet beroende på projektets karaktär. Ombyggnationen av Helsingborgs sjukhus samt NSM-projektet har båda varit utförandeentreprenader<sup>3</sup>. Upphandlingsformen för NSM-projektet är generalentreprenad<sup>4</sup> enligt samverkansmodell<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Entreprenadform där beställaren ansvarar för projektering och entreprenör för utförande.

<sup>4</sup> En generalentreprenör upphandlas som sedan anlitar underentreprenörer. Alternativet är delad entreprenad där beställaren upphandlar samtliga entreprenörer.

<sup>5</sup> Också kallad partnering-modell. Samverkansmodell innebär förenklat att beställare och entreprenör/-er har gemensamt ansvar för vissa kostnader i projektet.

FORTH-projektet planeras att genomföras enligt totalentreprenad<sup>6</sup>. Initialt skulle projektet genomföras som utförandeentreprenad. Enligt uppgift fattades beslutet att ändra entreprenadform i juni 2020. I intervju framförs att motivet var att det fanns en vilja att genomföra en totalentreprenad. Det bedömdes att FORTH-projektet var lämpligt då det är ett avgränsat projekt. Beslutet föregicks enligt uppgift inte av någon dokumenterad riskanalys. Det är därtill otydligt vem som fattade detta beslut. En notering framgår av styrgruppsanteckningar först i februari 2022 att entreprenadform är utredd. Frågan lyfts inte i projektrapporter till vare sig styrgrupp eller KLRI/beredning för strategiska sjukvårdsinvesteringar.

Det finns enligt processbeskrivningar och intervjuer såväl fördelar som nackdelar med valen av entreprenadform. En utförandeentreprenad ställer högre krav på Regionfastigheter då det inkluderar ett brett samordningsansvar. Totalentreprenad ställer å sin sida högre krav på kvalitativa systemhandlingar och upphandling.

Det framförs i enstaka intervju att det kan vara av tradition som Regionfastigheter väljer att genomföra utförandeentreprenader. Det beskrivs i sammanhanget att organisationen inte alltid är fullt medvetna om vilken arbetsinsats som detta kräver.

### **3.2.1. Kvalitetssäkrande system inom ramen för byggprocessen**

Byggprocessen för strategiska projekt inkorporerar ett definierat kvalitetsledningssystem. Systematiken utgår från PDCA-cykeln<sup>7</sup> och är indelad i momenten planera, genomföra, kontrollera och agera. Kvalitetsledningen ska genomsyra samtliga delar av byggprocessen. Projektchefen innehar det huvudsakliga kvalitetsansvaret för projekt. I varje strategiskt projekt finns dock en kvalitetsledare som har i uppgift att leda kvalitetsplanering och stämma av med kvalitetsledaren hos verksamhetsområde strategiska projekt. Region Skåne tillämpar så kallad programteknisk standard (PTS). Detta är ett systemverktyg som används av 20 av Sveriges regioner. Verkttyget syftar till att vara ett stöd i de tidiga skedena av projekten. PTS är även ett nätverk mellan de samverkande regionerna. Standarden utgör tekniska krav för utformningen av fastigheter. Avsteg från standarden ska dokumenteras och motiveras. Användningen av standarden är definierad i flera delar av byggprocessen.

Inom ramen för byggprocessen tillämpas också MSB:s rekommendationer i vägledning "Den robusta sjukhusbyggnaden". Syftet med vägledningen är att hjälpa regioner att säkerställa driftsäkra och robusta sjukhusbyggnader. Vägledningen är inget krav. Det framgår av dokumentstudier att vägledningen utgör en styrande standard i tekniska installationer inom sjukhusbyggnationer.

### **3.2.2. Processens förankring**

Införandet av byggprocessen som standardiserad modell kräver enligt intervjuade en långsiktig förändringsresa inom Regionfastigheter. Byggprocessen beskrivs vara accepterad inom organisationen men det krävs kontinuerliga utbildningar och ständig

---

<sup>6</sup> Entreprenören ansvarar för såväl projektering som för utförande.

<sup>7</sup> Plan-Do-Check-Act är en kvalitetsutvecklingsmetodik.

informerings om dess tillämpning. Det framhåvs i sammanhanget att det är en omfattande process som ständigt utvecklas.

Det framförs att projektstyrningen inom Regionfastigheter tidigare i stor utsträckning har varit personberoende. Enligt uppgift kvarstår utmaningar med personbunden projektledning om än att det har förbättrats. Denna bild bekräftas av konsultleverantörer som arbetat med Regionfastigheter (se avsnitt 5.2).

Det framgår av intervjuer att det har varit av vikt för projektstyrningen att tydliggöra hur och när verksamheterna som kommer att nyttja lokalerna ska vara delaktiga i styrningen. I strategiska projekt tillsätts en samordnare för övergripande verksamhetsleveranser och stöd i verksamhetsrelaterade frågor.

Regionfastigheter har utarbetat en informationsfolder för byggprocessen. Fokus i foldern är förväntningarna på verksamheterna i byggprocessen. Av foldern framgår bland annat roller och ansvar, samt delprocesserna i byggprojekt. Det framgår av genomlysningen av Helsingborgsprojektet att förändrade önskemål och utökade tillägg varit en del av förklaringen till kostnadsutvecklingen. Kopplat till detta framförs det vid intervju att det varit viktigt att dels få med verksamheterna i rätt projektstadium, och att förmedla när det inte längre är möjligt att ändra på lokalernas utformning. Verksamheternas delaktighet är enligt beskrivning i foldern som störst efterfrågade i de inledande skedena. Främst i delprocesserna behovsanalys, förstudie, och programhandling. I projekteringskedet minskar möjligheten till större förändringar och i byggskedet ska verksamheterna främst planera för inflyttning i lokalerna.

Sedan genomlysningen av Helsingborgsprojektet upprättades särskilda rutiner för ändringsarbeten. Vid ändring av program eller systemhandling ska detta föregås av en konsekvensbedömning innan ett ärende skapas. Det är sedan styrgruppen som behöver ta beslut om ändringar ska genomföras eller ej.

### 3.3. Riskhantering

En instruktion om riskhantering för strategiska projekt har upprättats. Syftet med riskhantering är att proaktivt identifiera de risker som kan inträffa och därmed påverka möjligheten att nå uppsatta mål. Syftet är därtill att minimera inträffade risker samt hantera dess effekter med minsta möjliga påverkan. Riskhantering ska, enligt instruktionen, ingå som en naturlig del i all planering.

Regionfastigheter tillämpar ett riskhanteringsverktyg (ARM)<sup>8</sup>. Organisationen kring riskhantering leds av riskledare för strategiska projekt. Respektive projekt har därtill en utsedd riskledare. Denne har ansvar för att initiera, drifva, följa upp och utveckla riskhanteringen på ett effektivt sätt. Det är enligt instruktion dock projektchefen som har det övergripande ansvaret för riskhantering. Enligt instruktion ska krav också ställas på entreprenörens ledningssystem. Entreprenören ska tillsammans med projektledningen regelbundet stämma av riskläget för respektive projekt.

---

<sup>8</sup> Active Risk Management

ARM ska användas för dokumentering och hantering av identifierade risker. Rapportering av risker ska enligt instruktion ske enligt de rutiner som gäller för respektive projekts rapportering. Riskledare ska ta fram underlag för projektets rapportering till styrgrupp.

Månadsrapporter för riskledning avseende NSM har granskats. Det konstateras att riskerna omfattar specifika händelser och därtill kopplade aktiviteter. Rapporter inkluderar trenddiagram för förväntad riskkostnad.

Av intervju framkommer att instruktioner för riskhantering är inkluderade i projekthandböcker. Riskarbetet är dock individuellt för projekten. Det framförs att det är av vikt att riskledaren ska kunna ta plats i projekten. Det anses enligt intervjuade ha funnits en ovana kring att arbeta med strukturerad riskhantering tidigare. Det har därför varit av vikt att systematisera arbetet. Det framförs dock att riskhanteringen är beroende av projektchef och riskledare. I sammanhanget lyfts NSM som ett projekt där riskhanteringen varit välutvecklad.

### 3.4. Projektstyrningsverktyg

Det framförs vid flertalet intervjuer att det saknas ett adekvat systemstöd för projektstyrningen. Detta skapar problem för hanteringen av den stora mängd dokumentation och hantering av projekt såväl internt som gentemot externa parter så som projektörer och entreprenörer. I dagsläget finns projektdokumentation sparad på ett flertal plattformar.

Det framkommer i granskningen att förvaltningen Digitalisering IT och MT har gett koncernstab inköp i uppdrag att upphandla ett projektstyrningsverktyg (PPM<sup>9</sup>). Detta efter påtalat behov från Regionfastigheter. Uppdraget inkom 2021-10-14 till KSIEK och tilldelning beräknas till månadsskiftet oktober/november.

Det framförs vid intervju med representanter från Regionfastigheter att behovet påtalats sedan flera år. Orsaken till att verktyget inte upphandlats sedan tidigare är inte helt tydligt. Det framförs av samma representanter att de fått som svar att det finns alternativ till ett projektstyrningsverktyg. Tillgängliga verktyg anses dock inte vara fullgoda enligt Regionfastigheter.

Vid intervjuer med representanter för förvaltningen Digitalisering IT och MT uppges detta bero dels på att det inte funnits tydliga behovsprocesser inom förvaltningen. Dels har Regionfastigheter hanterat behovsinventeringen internt istället för att involvera Digitalisering IT och MT. Detta är försvårande omständigheter för Digitalisering IT och MT som systemansvariga och systemförvaltare för IT-system.

Det framkommer i granskningen att avsaknaden av projektstyrningsverktyg kompenseras genom användning av flera andra verktyg. För den ekonomiska uppföljningen och prognostiseringen nyttjas exempelvis Microsoft Excel. Projektchef för NSM har tillsammans med Regionfastigheters projektekonomenhet utarbetat en mall för ekonomisk redovisning och prognosticerad utveckling. Arbetet beskrivs som tidskrävande och ökar risken för handhavandefel. Inom hela Region Skåne används ekonomisystemet Raindance. Det framförs dock att det inte är möjligt att använda detta för kontinuerlig ekonomisk uppföljning då systemet primärt är till för att hantera bokföring. Det uppges inte vara

---

<sup>9</sup> Project Portfolio Management

användbart för projektstyrning samt att det inte är möjligt att få en överblick av projektekonomin. Utdrag från Raindance används dock för Excel-filerna.

Det framförs att Regionfastigheter använder molntjänsten Dropbox<sup>10</sup> för intern dokumenthantering inom byggherreorganisationen. Det saknas enligt uppgift dokumenthanteringssystem som uppfyller de krav som behövs för hantering av projektens informationstillgångar. Det finns enligt uppgift system för att hantera känsliga informationstillgångar. Systemen kräver dock behörighetstilldelningar vilket kräver merarbete i jämförelse med Dropbox. Region Skåne har inte avtal för att använda tjänsten Dropbox. Enligt Regionfastigheters digitala målbild framgår att tjänsten använts sedan minst 2019. Vid intervju framförs att detta inte är optimalt eller önskvärt. Dropbox som tjänst använder sig av servrar såväl i EU som nordamerikanska och asiatiska länder. Det framförs vid intervju vara tveksamt om användningen av tjänsten är förenlig med gällande lagstiftning. Det framförs i sakkontrollen att det pågår ett projekt för att ersätta Dropbox med en Sharepoint-lösning. Projektet är enligt uppgift nära att vara klart.

### 3.5. Kalkylering och ekonomisk kontroll

Av genomlysningen av Helsingborgsprojektet framgår bland annat att det efterfrågas en ökad tydlighet när det gäller redovisningen av pågående investeringar i kvartalsrapporter, budget och årsredovisningar. Likaså rekommenderas Region Skåne att använda sig av nyckeltal i större utsträckning i syfte att kunna genomföra jämförelser i pågående strategiska investeringsprojekt. Det noterades även att regionen använde successivkalkyleringsmetod<sup>11</sup> men att det inte fanns riktiga förutsättningar för tillämpningen.

Sedan 2019 finns en enskild enhet inom Regionfastigheter som stöttar projekten i ekonomistyrningen, enheten för projektekonomi. Inom enheten finns projektekonomer och projektcontrollers som stöttar såväl basprojekt som strategiska projekt. Den process som enheten arbetar efter finns dokumenterad med tillhörande rutiner, mallar och instruktioner på det sätt som byggprocessen är dokumenterad.

Ekonomisk uppföljning och kontroll definieras i en rutin för ekonomistyrning. Rutinen beskriver vilka roller som har ansvar för de olika delarna av den ekonomiska uppföljningen. Generellt fastslås att grundprincipen för ansvarsfördelningen av ekonomistyrning är att den som är ansvarig för en process eller aktivitet är ansvarig för ekonomistyrning i denna. Projektchefen har det övergripande ansvaret för ekonomin i projektet och projektcontroller ansvarar för rutiner för ekonomistyrning.

Det saknas regelverk eller fastställda modeller för hur kalkylering av budget ska ske. Det är olika vilka principer som tillämpats för kalkylering inom de olika projekten. Likaså vem som upprättat kalkylerna. Initiala kalkyler har upprättats såväl internt som av externa konsulter. Vid nyttjande av externa konsulter framförs vid intervju att det är av vikt att vara tydliga i kravställningen. Det framgår av intervju att metodval för kalkylering beror på

---

<sup>10</sup> En moln-baserad filhanteringstjänst.

<sup>11</sup> Kalkyleringsmetod där risker samt dess eventuella påverkan på utfallet kontinuerligt utvärderas för prognos.

projektchefens preferenser. Av den ekonomiska uppföljningen för NSM-projektet framgår att det som följs upp på löpande basis är:

- ▶ Budgeterat belopp
- ▶ Utfall
- ▶ Slutprognosticerad kostnad
- ▶ Cashflow - utfall och prognosticerat

Och de jämförelser som görs är följande:

- ▶ Utfall genom budget (%)
- ▶ Prognos genom budget (%)
- ▶ Budget minus prognos (Mnkr)

Uppföljningen sker både på aggregerad nivå och nedbruten på delprojekt-nivå. Detaljgraden på rapporteringen beror på vilket forum som avrapporteringen ska ske (se även avsnitt 4).

En stickprovsgranskning av rapporteringen till KLRI/BFSS från NSM visar följsamhet i rapporterade ekonomiska nyckeltal med hänseende till processbeskrivningen. Av granskning framkommer en mindre avvikelse kopplat till oförklarad differens i införda utfall. Noterbart är att rapporteringen sker månadsvis men att prognosen uppdateras tre gånger per år. I det granskade materialet har prognos upprättats i augusti och november 2021 samt april 2022. Utfallssiffror uppdateras månadsvis. Enligt instruktion ska slutkostnadsprognos göras 3-4 gånger årligen.

Hur kalkylering av prognos ska gå till är beskrivet i en instruktion för slutkostnadsprognos. I dokumentet framgår ansvarsfördelning av kalkylen, arbetsgång samt hur resultatet sammanställs. I dokumentet finns också referenser till mallar och instruktioner. Det framgår av instruktionen att projektledare har möjlighet att välja kalkyleringsmodell (fasta kalkylkostnader eller successivkalkylering) beroende på hur långt respektive projekt har framskridit. I intervjuer och dokumentation kring ekonomisk uppföljning framkommer att regionen fortsatt använder en process som kan liknas med succesivkalkylering för att uppdatera slutkostnadsprognoser. Det saknas dock specifika beskrivningar av vilka förutsättningar som krävs för att successivkalkylering ska tillämpas. Endast att detta är upp till projektledare.

Varken i intervjuer eller i dokumentation framkommer någon annan typ av nyckeltalsuppföljning, förutom uppföljning av antal upphandlingar per delområde i NSM. Detta är inte standardiserat och matchar inte rapportering från övriga strategiska projekt. Det lämnas olika svar i intervjuer med avseende på nyttan av fördjupade nyckeltalsanalyser. Vissa ifrågasätter nyttan med ytterligare analyser, andra att det vore önskvärt. Det framförs vidare att det finns ett behov av att ytterligare belysa resultat effekter för verksamheterna. Detta i linje med rekommendation i genomlysningen av Helsingborgsprojektet. Systematik för detta finns vid granskningstillfället ej på plats.

### **3.6. Framtidens ortopedi i Hässleholm (FORTH)**

I juni 2014 initierades projekt Framtidens Ortopedi i Hässleholm (FORTH) i syfte att kartlägga förutsättningarna för att bedriva operativ verksamhet vid Hässleholms sjukhus. 2015 lämnades en behovsanalysrapport och året därpå påbörjades arbetet med att ta fram en programhandling.

Projektet består av tre etapper. Etapp 1 avser nybyggnad av FORTH-byggnaden innehållande verksamhets- och teknikutrymmen. Etapp 2 avser ombyggnad av lämnade lokaler för administrativa syften. Etapp 3 avser rivningsarbeten.

I fullmäktiges budget för 2020<sup>12</sup> avsattes totalt 1,6 miljarder kronor, varav 810 miljoner kronor till planperioden (2020-2022), för FORTH-projektet. Enligt budget omfattar projektet etapp 1 i det föreslagna scenariot från den fysiska utvecklingsplanen. Planen beslutades av regionstyrelsen i december 2018.

Enligt beredningen för strategiska sjukvårdsinvesteringars beslutsunderlag<sup>13</sup> till regionstyrelsen framgår att den totala byggnadsinvesteringen avseende etapp 1, inklusive index och riskbudget, uppgår till 1388 miljoner kronor.

Regionstyrelsen fattade i november 2019 beslut om att godkänna inriktningen och medelstillsdelningen för Hässleholms sjukhusområde i enlighet med regionfullmäktiges beslut om budget för 2020 med plan för 2021-2022. Medelstillsdelning uppgick till 1388 miljoner kronor. Därtill beslutades att beakta bygginvestering och utrustningsinvestering i kommande budgetar.

Budgeten grundar sig på en kostnadsbedömning av extern konsult daterad 2019-04-09. Bedömningen enligt konsulten var att projektkostnaderna för etapp 1 skulle uppgå till 1422 miljoner kronor. Etapp 2 uppgår till 116 miljoner kronor och etapp 3 till 19 miljoner kronor. Totalt 1 537 miljoner kronor.

Enligt kostnadsbedömningen framgår att en förutsättning för kalkylen är genomförande enligt utförandeentreprenad. Detta innebär att beställaren ansvarar för projektering. Efter upprättandet av konsultens kostnadsbedömning och beslut om projektbudget ändrades dock entreprenadformen till totalentreprenad. Det framförs vid intervju att varken projektbudget eller tidplan justerades till följd av ändrad entreprenadform.

Förfrågningsunderlaget annonseras 2022-03-02. Projektet handlas upp som totalentreprenad enligt ABT 06<sup>14</sup> med fastpris utan möjlighet till indexering. Valet av entreprenadform fattades enligt uppgift baserat på bedömning av lämplighet. Beslutet att genomföra projektet enligt totalentreprenad återfinns varken i styrgruppsrapporter eller samlad rapport av strategiska investeringar till KLRI och BFSS. Det framförs att det fanns en vilja att genomföra ett projekt enligt totalentreprenad. FORTH-projektet bedömdes vara lämpligt. Detta på grund av att projektet var väl avgränsat.

Det framgår av de administrativa föreskrifterna att kontraktsarbetena i deras helhet ska vara färdigställda och tillgängliga för slutbesiktning senast 2025-03-07. Vid försening är beställaren berättigad att av entreprenören erhålla vite med maximalt 10 procent av kontraktssumman.

Under upphandlingens gång publiceras tre publika frågor till den upphandlade myndigheten gällande att den föreslagna tidplanen inte anses vara rimlig<sup>15</sup>. Samtliga påtalar att det

---

<sup>12</sup> Regionfullmäktige § 32/19

<sup>13</sup> BFSS 2019-10-11

<sup>14</sup> Allmänna bestämmelser för totalentreprenad avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten.

<sup>15</sup> Fråga 11, 12 och 24.

kommer att krävas minst 12 månader längre byggtid. Två entreprenörer bedömer byggtid till 40 respektive 41 månader. Detta är cirka 12 månader längre än tidplanen enligt förfrågningsunderlaget. Samtliga frågor besvaras med att entreprenadtiden inte kan ändras. I ytterligare två publika frågor ställs frågor om tolkning av maximalt förseningsviten samt hur upphandlande myndighet kommer tolka ABT 06:s möjlighet till avtalshävning vid förseningar utöver maximal vitestid<sup>16</sup>.

2022-05-23 inkommer ett brev från Skanskas regionchef Hus Syd. Brevet är tillställt fastighetschef på Regionfastigheter, projektledare FORTH samt ordförande och vice ordförande i beredningen för strategiska sjukvårdsinvesteringar. I brevet poängteras att tre entreprenörer i publika frågor och svar har bedömt entreprenadtiden som otillräcklig. Det framförs i brevet att det är förenligt med betydande risker att kvarstå vid kravet om entreprenadtid. Dels att Region Skåne inte kommer att få några anbud, och dels i att anbuden kommer vara med ett väsentligt högre pris. Det poängteras i brevet att potentiella entreprenörer redan övervägt frågan om förseningar. Detta mot bakgrund av publik fråga kopplad till maximala vitesföreläggande vid försening. Därtill påtalas att risken för överprövning kommer att vara hög, vilket väsentligen kan förlänga färdigställandet. Syftet med brevet är att förmå den upphandlande myndigheten att förlänga kontraktstiden.

Av intern kommunikation inom Regionfastigheter och iakttagelser från intervjuer framgår att det varit en farhåga att färdigställandetiden skulle ge upphov till problem i upphandlingen. Det framkommer att BFSS redan 2 månader innan att brevet inkom informerades om att det i upphandlingen finns en risk att det inte inkommer anbud varpå en ny upphandling behöver genomföras. Vid intervju framförs att det också finns en risk att det inkommer anbud från "oseriösa aktörer" alternativt till priser som överstiger budget. Av intern kommunikation framkommer därtill att det internt förts diskussioner om en parallell upphandling med en 12 månader längre kontraktstid. Det konstateras att detta inte är förenligt med LOU. Det skulle vara mer fördelaktigt att avbryta upphandlingen för att sen göra om den.

Vid intervju framförs att det inte varit politiskt möjligt att avbryta upphandlingen i syfte att förlänga entreprenadtiden.

Av dokumentstudier i form av projektrapporter till styrgrupp avseende FORTH framgår det att tidplanen för projektet först lyfts 2020-09-10. Däri framgår att:

*Systemhandlingsarbetet startar september 2020 och förfrågningsunderlaget planeras vara klart i juni 2021. Upphandling av entreprenör planeras genomföras under hösten 2021. Upphandlad entreprenör planeras påbörja sitt arbete i januari 2022 och entreprenaden beräknas vara färdigställd under mitten av 2024. Överlämning till verksamheten bedöms i nuläget ske tidigast under kvartal 3 2024.*

Denna tidplan har därefter arbetats efter. Av intervju framkommer att det är oklart var beslut om tidplan har fattats. Det framkommer av efterföljande projektrapporter att projektet lidit av förseningar. Detta främst kopplat till pandemin. Det framkommer av intervjuer att det därtill har uppstått förseningar i programhandlingsskedet kopplat till ändrade förutsättningar vilket krävde omtag. Förseningarna bedöms uppgå till sex månader.

---

<sup>16</sup> Fråga 25 och 26.



I en intern projektrapport daterad 2021-10-25 har en bedömning av byggproduktionstidplan upprättats. Rapporten inleds med att konstatera att det saknas underlag och bakgrundsmaterial för den ursprungliga tidplanen. Likaså att det saknas kopplade aktiviteter till tidplan och budget. Projektrapporten författas när systemhandlingskedet är långt kommet och därav har förståelsen för produktionstider ökat. Slutsatsen av rapporten är att överlämning av byggnader till förvaltning bedöms vara möjlig 2026-04-18 till 2026-09-08. För bedömningen står 10 projektledare, konsulter, projektchefer med mera från såväl Regionfastigheter som konsultfirmor och entreprenörer. Det framförs i riskbedömning att bedömningen av tidplan är beräknad utifrån små marginaler vilket kan innebära en ökad risk.

Det framgår av intervjuer och förfrågningsunderlag att vissa åtgärder har vidtagits i syfte att möjliggöra en förkortad tidplan. Till huvudsak består detta i möjligheten att bemanna produktionen i dubbla skift. Detta mot bakgrund av de identifierade riskerna med förseningar i förhållande till ursprunglig tidplan.

Vid anbudsöppning i början av juni 2022 framkommer att två entreprenörer lämnat anbud. Båda anbud låg väsentligt över budget. 2022-09-27 fattar regionstyrelsen beslut om att avbryta upphandlingen. Enligt protokoll avbröts upphandlingen då samtliga inkomna anbud väsentligen kostnadsmässigt överskrider beslutad budget för upphandlingen. Samtidigt ges beredningen för strategiska sjukvårdsinvesteringar i uppdrag att, efter genomförd fördjupad analys av förutsättningarna, utlysa en ny upphandling av FORTH-projektet.

Av intervju med presidiet för beredningen för strategiska sjukvårdsinvesteringar framkommer att fastighetsdirektören givits i uppdrag att utreda förutsättningarna för en ny upphandling. En del av detta uppdrag är att utreda under vilka förutsättningar som projektet kan genomföras inom ramen för fullmäktiges budget. Om det inte skulle bedömas vara möjligt kommer beslut att fattas kring revidering av projektet alternativt äskande av mer medel från regionfullmäktige.

### **3.7. Bedömning styrning och kontroll**

Det är vår bedömning att styrning och kontroll avseende strategiska sjukhusprojekt har tydliggjorts sedan Helsingborgsprojektet avbröts. Det har därtill vidtagits åtgärder för att säkerställa kontinuerliga kontroller av ekonomiskt utfall och prognostisering. Trots detta är det vår bedömning att projektstyrningen behöver stärkas och utvecklas ytterligare för att säkerställa en effektiv styrning.

Grunden för styrningen av de strategiska projekten är byggprocessen. Denna är tydlig i såväl de övergripande processerna som delprocesserna. Det är positivt att byggprocessen omfattar såväl kvalitetsledningssystem som tekniska regelverk. Byggprocessen i sig säkerställer dock enligt vår mening inte en effektiv projektstyrning. Byggprocessen behöver förankras och följas fullt ut för att skapa en förutsägbar och transparent projektstyrning. Det framkommer i granskningen av såväl interna som externa parter att projektstyrningen beror på personerna som är delaktiga i projektorganisationen. Likaså behöver byggprocessen förankras såväl i verksamheterna (hyresgästerna) som hos externa konsulter.

Det är därtill vår bedömning att vissa moment behöver tydliggöras inom ramen för byggprocessen. Ett tydligt exempel är valet av entreprenad- och upphandlingsform. Det saknas riktlinjer eller motsvarande för vilka avväganden som krävs kopplat till val av

entreprenad- och upphandlingsform. Vi betvivlar inte den förmedlade bilden att detta görs i samråd med projektledning och styrgrupp. Trots detta menar vi att det är problematiskt att valen inte föregås av dokumenterade risk- eller kompetensbehovsanalyser. Valen av entreprenad- och upphandlingsform påverkar i hög utsträckning krav på kompetens, tillgängliga resurser, påverkansmöjlighet, ansvarsförhållande med mera. Detta blir särskilt tydligt i FORTH-projektet där entreprenadformen ändrades under programhandlingsskedet. Kalkylen som budget baseras på grundade sig på en utförarentreprenad. Att sedermera ändra till totalentreprenad har omfattande påverkan på förutsättningarna för utförandet. Likaså på budgetkalkylen, som förutsatte en utförandeentreprenad.

Det är centralt för projektstyrningen att byggprocessen, riskutvärderingar, ekonomisk kontroll och uppföljning är sammanhängande. Trots att byggprocessen är omfattande menar vi att dessa underliggande processer i viss utsträckning är fragmenterade. Effekten blir enligt vår mening en ökad risk för personbundet arbetssätt. Vi noterar i granskningen att projektchefen har ett stort mandat att besluta om förutsättningarna i projekten. Detta är inte problematiskt i sig. Det ställer dock högre krav på att utvärdera om de underliggande processerna är tillräckligt definierade för att säkerställa ett enhetligt arbetssätt.

Det är därtill vår bedömning, i likhet med genomlysningen av Helsingborgsprojektet, att den ekonomiska styrningen och kontrollen kan stärkas ytterligare. Vi bedömer att utvecklingspotentialen vad avser kalkylmetodik och nyckeltalsuppföljning är hög. I projekt av denna storleksordning är det nödvändigt med robust systematik för såväl kalkylering som kontrollfunktioner. Vi menar exempelvis att det finns utrymme att definiera hur och när successivkalkylering ska tillämpas. Vad avser nyckeltalsuppföljning är det vår bedömning att de nyckeltal som inkluderas i uppföljningen inte är tillräckliga. Exempelvis saknas nyckeltal för utfall i förhållande till förväntat utfall för det aktuella projektstadiet, och antalet förändrade förutsättningar och antalet ÄTA<sup>17</sup> som förväntas påverka resultatet. Det finns ett stort antal indikativa nyckeltal inom byggprojekt som kan följas upp i syfte att följa projektets utveckling kopplat till det ekonomiska utfallet.

Detta hänger enligt vår mening till stor del samman med att det saknas ett projektstyrningsverktyg. Vi instämmer i det stora antalet intervjuade som påtalar att det är problematiskt att ett sådant systemstöd inte finns tillgängligt. Avsaknaden av projektstyrningsverktyg är ett utökat behov av manuell handpåläggning och därmed risk för fel och ett ökat personberoende arbetssätt. Som exempel kan nämnas Excel-mallen för ekonomiuppföljningen som utvecklats av NSM-projektet.

Vi noterar att NSM-projektet i brist på projektstyrningsverktyg använt sig av molntjänsten Dropbox. Bortsett från att detta är ett revisionsbevis för hur sidoordnade och oönskade processer uppstår, vill vi särskilt betona olämpligheten i att använda verktyg vilka inte är säkerhetsprövade och godkända. Hälso- och sjukvård är enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap en samhällskritisk verksamhet. Detta ställer omfattande krav på informationssäkerhet då känsligheten i alla typer av informationstillgångar inom hälso- och sjukvård är mycket hög.

---

<sup>17</sup> Ändrings och tillägsarbeten

Det är vidare vår bedömning att styrningen i FORTH-projektet har brustit. Effekten av bristerna har enligt vår mening också påverkat upphandlingen. Vi grundar bedömningen på att såväl budget som tidplan inte varit tillräckligt förankrade i förutsättningarna för projektet. Vad avser budget är det särskilt noterbart att kalkylen baserats på en entreprenadform som sedermera övergivits. Övergången till totalentreprenad har därutöver inte föregåtts av en dokumenterad riskanalys eller formellt beslut. Därtill menar vi att tidplanen för projektets färdigställande sannolikt inte varit realistisk. Enligt en intern projektrapport menar vi att detta också varit känt i projektet redan innan upphandlingen annonserades. I upphandlingsskedet har denna bild förstärkts ytterligare. Detta efter påtalande från flera entreprenörer. En av dessa påtalar också risken att en för snäv tidplan kan vara en fördyrande omständighet i de anbudspriser som ges.

Vår bedömning är att förutsättningarna för budget och krav på tidplan väsentligen ökat risken för en avbruten upphandling. Att upphandlingen avbröts först sex månader efter dess annonsering kommer sannolikt innebära ytterligare förseningar för projektet. Vi vill inom ramen för bedömningen därför betona vikten av att hörsamma marknadens signaler. Detta för att säkerställa en effektiv upphandling.

## 4. Uppföljning

---

Detta delkapitel behandlar strukturen för uppföljning av strategiska investeringar inom hälso- och sjukvården. Följande revisionsfråga behandlas i kommande avsnitt:

- ▶ Är regionstyrelsens uppföljning avseende investeringar i sjukhusfastigheter tillräcklig?

I genomlysningen av NSH-projektet framkom att det fanns behov av att se över rapporteringsstrukturen från projekten till regionstyrelsen. Därtill rekommenderades att skapa tydligare rapportsvägar och ökad spårbarhet i dokumentation. I genomlysningen framgår även exempel på en rapporteringsstruktur. Efter genomlysningen infördes en ny rapporteringsstruktur. Den nya rapporteringsstrukturen berörs även i revisionens förstudie från år 2020.

### 4.1. Rapporteringsstruktur projekt

Rapporteringsstrukturen följer den projektstyrgruppsorganisation som implementerats i enlighet med regiondirektörens beslut om regelverk för styrgrupper, se avsnitt 3.1. Rapporteringen bygger på en enhetlig struktur och mall som anpassas till de olika grupperingarna. Mallstrukturen har tagits fram av Regionfastigheter och hanteras inom ramen för byggprocessen. Projektrapporter delges till styrgruppen och KLRI/BFSS månadsvis. Intervjuade uppger att innehållet i rapporterna ska baseras på vilket forum som ska behandla frågorna.

Enligt byggprocessen ansvarar projektchef för att ta fram projektrapporten. Detta sker i samverkan och med stöd av enheten för projektekonomi. Det finns en tillhörande mall och instruktion för vad rapporten ska innehålla. Rapportens tre första avsnitt ska innehålla information som främst berör KLRI och BFSS. Enligt instruktion innebär detta tid, kvalitet, ekonomi och eventuella avvikelser. För samtliga av dessa underkategorier framgår att projektets övergripande framdrift i förhållande till plan ska kommenteras i text (tid,

funktion, ekonomi mm). Aspekterna ekonomi och tid ska därtill illustreras i tabeller för budget och prognos samt huvudtidplan.

Nästkommande avsnitt ska primärt innehålla information till styrgrupp och beredningsforum. Detta omfattar mer detaljerad projektinformation på övergripande nivå och för eventuella delprojekt. Avsnitt fem behandlar risker. Enligt instruktion ska de högst värderade riskerna presenteras i en tabell. Riskerna hämtas från riskhanteringsverktyget ARM (se avsnitt 3.3). Det finns vidare utrymme att beskriva risker i text för sådant som styrgruppen särskilt bör beakta eller ta beslut kring. Såväl risker inom projektet som risker vilka ska eskaleras ska lyftas i mallen. Det framgår inte av instruktionen vilka förutsättningar som ska gälla för att risker ska eskaleras.

Avsnitt sex innehåller information om beslut. Här redovisas aktuella milstolpar, projektändringar och andra beslut. Det presenteras även en sammanställning av beslut i avsnitt 7 (beslutspunkter, milstolpar, projektändringar och övrigt). Till rapporten följer ett antal bilagor, som främst omfattar ekonomi och beslut. Innehållet i ekonomibilagan finns beskrivet i avsnitt 3.5.

Enligt rapportmallen ska en bilaga avse projektets effektmål. Enligt byggprocessen sker utvärdering av effektmål efter avslutat projekt eller delprojekt. Detta har skett inom NSM-projektet där en uppföljning redovisas för KLRI/BFSS i mars 2022. Uppföljningen är att tolka som en avstämning och prognos rörande måluppfyllelse med bedömningar för respektive delområde. Avvikelse och möjliga avvikelser dokumenteras särskilt. I sakkontrollen framförs att effektmål följs upp årligen i NSM-projektet.

Sammantaget innebär detta att styrgruppen ska ta del av en fullständig projektrapport (avsnitt 1-8 inkl. bilagor) och KLRI samt BFSS ska ta del av en förkortad version (avsnitt 1-3 inkl. bilagor). Rapporteringen till KLRI/BFSS sker i en samlad rapport med delavsnitt för respektive projekt.

Inom ramen för granskningen har rapporteringen till KLRI/BFSS särskilt granskats. Genomgången omfattar hela den samlade rapporteringen av strategiska projekt<sup>18</sup>. Vid genomgång av uppföljningen till KLRI/BFSS under våren år 2022 framgår att denna i huvudsak består av:

- ▶ Avsnitt 1 Övergripande projektstatus (huvudprojekt) beskriven i löptext på ca 1 sida.
- ▶ Avsnitt 2 Projektstatus ekonomi (tabell med redogörelse bygginvestering respektive utrustningsinvestering).

Därtill följer en ekonomibilaga för respektive projekt enligt fastställd struktur. Den del som används för att specifikt återrapportera avvikelser lämnas generellt tomt. Totalt har två

---

<sup>18</sup> NSM, NSH, NSL, FORTH, Labmedicin i Blocket, Barn- och ungdomsmottagning SUS, Måltidsproduktion. Nya sjukhuset Helsingborg detaljplan Östra Ramlösa rapporteras till KLRI/BFSS i egenskap av styrgrupp varpå denna återrapportering är mer omfattande.

avvikelser<sup>19</sup> och en risk<sup>20</sup> rapporterats från samtliga projekt. Återrapportering avseende huvudtidplan framgår inte för något av projekten. I det fall eventuella risker och avvikelser rapporteras återfinns detta i löptext tillsammans med allmän information om projektet.

De intervjuade är eniga i att rapportering och struktur har förbättrats i och med införandet av de ovan nämnda projektrapporterna. Det uppges dock i intervjuer att uppföljningen varierar mellan olika projekt. Detta med avseende på vilken information som delges i rapporterna och hur omfattande den är. Det framförs därtill att en del av återrapporteringen sker muntligen.

#### 4.2. Rapportering regionstyrelsen

I investeringsriktlinjerna framgår att återrapportering till regionstyrelsen ska ske i samband med delårsrapporter och årsredovisning. Därtill framgår särskilt när avvikelser ska rapporteras till styrelsen (se bilaga 2). Regionstyrelsen får därutöver en särskild rapportering avseende de strategiska projekten inom hälso- och sjukvården tertialvis.

Under 2022 har en särskild återrapportering skett till regionstyrelsen vid sammanträdet i mars. Underlaget består av sex projektrapporter som behandlats av KLRI/BFSS i januari 2022 (avser tertial tre). Motsvarande återrapportering har skett under år 2021 i juni och oktober för tertial ett respektive tertial två. I ärendena hanteras även beslutsförslag från BFSS som omfattar äskande och andra beslutspunkter kopplade till projekten som redovisas.

#### 4.3. Bedömning uppföljning

En problematik som lyftes i genomlysning av NSH-projektet var att risker och avvikelser inte rapporterades vidare. Den struktur som nu har skapats möjliggör en rapportering av risker och avvikelser men vi menar att det fortsatt finns en otydlighet kring hur detta ska eskaleras inom styrgruppsorganisationen. I nuvarande regelverk och process finns inget som fastställer när en risk ska eskaleras från styrgrupp till KLRI/BFSS och ytterst regionstyrelsen. Detta innebär i praktiken att styrgruppen enskilt avgör när eller om en risk ska eskaleras eller informeras vidare.

Värdering av risker är unika för det enskilda projektet och dess förutsättningar. Vår bedömning är dock att regionstyrelsen, i egenskap av ägare, bör tydliggöra vilka förhållanden som ska ligga till grund för rapportering av risker. Det finns ett arbetssätt för att värdera och hantera risker inom projekt men vi menar att det saknas en instruktion som klargör när risker ska informeras vidare.

För rapportering av avvikelser framgår av regelverk när regionstyrelsen särskilt ska informeras. Därtill utgör äskande en beslutspunkt varpå detta kräver ett beslut i styrelsen.

---

<sup>19</sup> Mars 2022: NSM rapporterar avvikelse för sterilteknisk enhet i Vårdbyggnad, by 36 (STE) med utmaningar rörande program/omfattning och upphandlingar.

NSH rapporterar ekonomisk avvikelse rörande detaljplanearbete. Därtill finns en avvikelse för prognosen rörande färdigställande av Norra FlygelN, psykiatrin.

<sup>20</sup> Januari 2022: NSL rapporterar en risk avseende ökade behov för IVO ärende samt utveckling av barnsjukvården.

I övrigt finns inget som definierar vad som utgör en avvikelse i förhållande till kvalitet eller tid. Vi noterar också att det saknas en bedömning av framdrift i förhållande till tidplan, så som det är beskrivet i instruktionen.

## 5. Kompetens

---

I delkapitlet behandlas revisionsfrågan:

- ▶ Har ansvarig nämnd/styrelse säkerställt att det finns erforderlig kompetens inom Region Skåne för upphandling och projektledning samt övergripande samordning av dessa projekt?

I genomlysningen av Helsingborgsprojektet framkom att ledningskompetensen var otillräcklig samt att projektet behövde säkerställa den strategiska kompetensförsörjningen.

### 5.1. Kompetensförsörjning

Bemanning av Regionfastigheters projekt sker i projekteringsfasen eller i programhandlingsfasen beroende på typ av projekt. Kompetensbehovet utvärderas mot tillgängliga resurser inom Regionfastigheter. Det framförs i ett flertal intervjuer vikten av att skapa en kompetent och stark beställarorganisation. Detta framförs som en av de viktigaste faktorerna för att säkerställa att NSM-projektet fallit väl ut.

Regionfastigheters HR-avdelning upprättar årligen en kompetensförsörjningsplan. Denna är senast reviderad 27 november 2021. Kompetensförsörjningsplanen inkluderar en kompetensanalys kring befintliga och framtida behov. Bedömningen grundar sig på huruvida det finns balans, obalans eller brister i ett stort antal yrkeskategorier. Avseende strategiska projekt framgår att det råder obalans bland enhetschefer samt projektledare inom såväl verksamhet som utrustning. Obalans definieras som att; *tillgången motsvarar knappt efterfrågan. Ofta men inte alltid är det möjligt att rekrytera rätt kompetens.*

År 2021 inrättades en enhet för etablerat projektstöd och bemanningsenhet med uppdrag att stödja projekt från behovsskede till överlämnande. Enheten består av cirka 25 interna konsulter vilka lånas ut till de strategiska projekten. Merparten av internkonsulterna är vid granskningstillfället utlånade till NSM-projektet. Behovet av kompetens styrs enligt intervju i stor utsträckning av vad projektchefer efterfrågar.

Bland bemanningsenhetens huvuduppdrag ingår att kartlägga vilka resurser som finns tillgängliga och att strategiskt arbeta med långsiktigt bemanningsbehov. I detta sammanhang ansvarar projektledarna för att definiera projektens krav på kompetens. Beroende på tillgängliga resurser möts efterfrågan internt alternativt genom anställning.

Det framförs i flertalet intervjuer att det är en framtida utmaning att bibehålla nödvändig kompetens och att säkerställa tillräcklig kompetens till framtida sjukhusbyggnationer. Det uppges finnas en risk att inte kunna ge nya arbetsuppgifter till erfarna projektledare när ett projekt avslutats.

För stora projekt poängteras det vid intervjuer att kompetensbehoven också styrs av entreprenad- och upphandlingsform. En utförandeentreprenad kräver exempelvis mer

intern kompetens än en totalentreprenad. I genomlysningen av Helsingborgsprojektet rekommenderades Region Skåne att införa attraktiva projektanställningar för att attrahera hög kompetens i branschen. Det framförs vid intervjuer att projektkopplade anställningsformer inte förekommer.

Utöver intern kompetens har Regionfastigheter ett flertal ramavtal med konsultfirmor. Det framförs dock att ett identifierat förbättringsområde är att styra upphandling av konsultfirmor i syfte att knyta till sig rätt kompetens. Detta kopplat till att utvärdera ramavtalsleverantörer på bästa sätt. Det framförs att flera konsultfirmor inte anses ha möjlighet att bemanna uppdrag i den utsträckning som efterfrågas, alternativt kan bemanna med rätt kompetens.

## 5.2. PM - Megaprojekt, upplägg, organisering och utförande

I samband med sakkontrollen framförs att det internt förts diskussioner om eventuella förändringar av organisationen för strategiska projekt. Det har upprättats ett PM av representanter för Regionfastigheter (reviderad mars 2022). Viljan enligt skrivelsen är att helt separera projektorganisationerna från Region Skånes kärnverksamhet och därmed också separat från Regionfastigheter. Argumenten är att:

- ▶ Region Skåne ska ha fokus på vård och transport. Regionen anses inte vara organiserad för att genomföra byggprojekt av denna storleksordning.
- ▶ Megaprojekt (NSX-projekten) kräver erfaren kompetens med fokus på kostnad, tid, kvalitet och funktion. Kompetenskraven för projekt av denna storleksordning finns normalt inte i regioner.
- ▶ Megaprojekt kräver egna regler för resurstillsättning, IT-stöd och upphandlingar.

Enligt PM:et är det mer lämpligt att bedriva strategiska projekt i bolagiserad form - helägt men skild från den ordinarie verksamheten inom regionen. Region Skånes verksamheter och förvaltningars funktion som kravställare kvarstår som tidigare.

Enligt PM:et är det utmärkande för sjukhusprojekt i Sverige att verksamheterna inte har resurser för att arbeta med behovsbeskrivningar eller kravställningar i tillräcklig utsträckning. Detta resulterar i tidsnöd där kravställning, projektering och byggnation sker parallellt. Detta framförs vara ineffektivt såväl kostnadsmässigt som verksamhetsmässigt.

Det konstateras, likt genomlysningen av Helsingborgsprojektet, att det finns ett behov av projektanställningar. Detta som ett led i att hitta och anställa rätt kompetens. Därtill framförs det vara av vikt att den separata projektorganisationen har eget ansvar för att värdera behovet av IT-stöd, samt att upphandlingar genomförs av egen organisation.

Förslaget inkluderar därtill beskrivningar av förutsättningar och styrning i planerings- och byggskedet. Likaså vilka principer som behöver tydliggöras vad avser riktlinjer, intern kontroll och löpande rapportering.

Syftet med skrivelsen var enligt uppföljande intervju att få till stånd en diskussion om alternativa sätt att bedriva de strategiska projekten. Det upplevs finnas stuprörseffekter inom regionen vilket får effekt på projektstyrningen. Att placera projekten i egna organisationer framförs vara ett sätt att hantera denna problematik.

Det framförs att förslaget har lyfts med ledande befattningar i regionen utan att få gehör.

### 5.3. Konsultuppföljning

Regionfastigheter lät våren 2022 genomföra en leverantörsuppföljning med konsultleverantörerna genom avtal för tekniska konsulter och arkitekttjänster. Syftet med uppföljningen var att låta konsultleverantörer lämna synpunkter på Regionfastigheter som beställare. Detta i samband med att nya konsultavtal ska upphandlas.

De tillfrågade konsulterna framför att de möter olika förutsättningar beroende på vem som är projektledare. Det framförs vidare att konsultbolagen inte märkt av eller blivit informerade om Regionfastigheters byggprocess. Projektledarens arbetssätt anses i större utsträckning vara styrande för projektet. Därtill efterfrågas en högre kvalitet på protokoll från bygg- och projekteringsmöten.

Flera konsulter kommenterar hantering och upprättande av relationshandlingar<sup>21</sup>. Exempelvis att relationshandlingar sällan stämmer överens med verkligheten. Därtill anses Regionfastigheters krav på format för relationshandlingar vara kostnadsdrivande då det inte är i samma format som för projekteringshandlingar. En annan kostnadsdrivande faktor som påtalas är att förutsättningarna ändras under projektets gång.

Av fritextsvar framkommer att flera konsultfirmor efterfrågar en större grad av kvalitativa aspekter i upphandlingar. En uppgiftslämnare skriver:

*"Jag har intervjuats flera gånger om samarbete beställare/konsult. Ni har då beklagat er över att de personer som deltar i projektbaserade på ramavtal ofta inte håller rätt kunskapsnivå. Jag påstår att orsaken är att ramavtal utvärderas i för hög grad på pris. Dvs ramavtalade (konsultfirmor, reds. anm.) tillhandahåller personal som matchar det låga priset snarare än vad uppgiften kräver.*

*När ni upphandlar särskilda projekt som NSH, NSM och liknande har ni en annan utvärderingsmodell där det lönar sig med bra erfarenhet och genomtänkt genomförande."*

Flera av de tillfrågade konsulterna lämnar åsikter kopplade till utvärdering på pris samt beloppsgränserna i ramavtalen. Framförallt att detta kan leda till att Regionfastigheter får fel kompetens, men även att konsultbolag som inte är högt upp på ramavtal inte får uppdrag. Enstaka framför att utvärderingarna av anbud som främst är baserade på pris innebär att mindre konsultfirmor trycks undan.

### 5.4. Upphandlingsfunktioner

Upphandling inom strategiska projekt genomförs dels av koncernstab inköp och ekonomistyrning (KSIEK), dels av Regionfastigheters upphandlingsenhet. En grov gränsdragning är att projekt- och entreprenadrelaterade upphandlingar genomförs av Regionfastigheter. Lös utrustning till lokalerna och viss byggnadspåverkande utrustning upphandlas av KSIEK.

Upphandlingar som genomförs av Regionfastigheter styrs av styrdokumentet *Alternativa tillämpningsanvisningar för upphandling inom regionfastigheter*. Upphandlingsprocessen är fastställd av fastighetsdirektören 2022-05-12. Tillämpningsanvisningarna är kopplade till Region Skånes upphandlingspolicy. Syftet är att säkerställa att Regionfastigheter

---

<sup>21</sup> Ritningar över färdigställt resultat.



genom sina leverantörer, entreprenörer och konsulter kan fullgöra sitt uppdrag som fastighetsägare. Regionfastigheter genomför enligt styrdokumentet dels projektspecifika upphandlingar, dels ramavtalsupphandlingar.

Enligt de alternativa tillämpningsanvisningarna är projektledaren den vanligaste initiativtagaren till att genomföra en upphandling. Denne ansvarar för att säkra resurser till det aktuella projektet. Projektledaren har en tydlig roll som ansvarig för att säkerställa medel för upphandling, sakkunskap vad gäller upphandlingsobjektet, samt att ta fram en upphandlingsstrategi och plan för projektets upphandlingar. Det är tillika projektledaren som fastställer förfrågningsunderlag innan annonsering, anbudsprövning, tilldelningsbeslut och kontraktsinnehåll. Regionfastigheters upphandlingsenhetens uppdrag är att bistå projektledaren, samt agera kompetenscenter i upphandlingsjuridiska frågor.

Det framkommer vid intervju att upphandlingar för de strategiska projekten kräver upphandling från såväl KSIEK som regionfastigheter. Det framförs vid intervjuer att Regionfastigheter efterfrågat fler resurser av KSIEK och bättre samordning parterna emellan. Detta för att säkerställa att upphandlingar av utrustning görs i rätt tid för projekten. Även från KSIEK har det efterfrågats information om omfattning och behov vilket gjort det svårt att bedöma omfattningen av behoven. Framförallt efterfrågas framförhållning avseende behov. Detta i syfte att kunna planera och tillsätta resurser i upphandlingsprojekt på ett effektivt sätt. Bristande framförhållning ökar enligt uppgift risker för bristande kvalitet och därmed resultatet av upphandlingen. Det framförs att samverkan mellan parterna har förbättrats. Dels genom att synkronisera arbetssätt, dels att säkerställa tillräckligt med upphandlingsresurser.

## 5.5. Bedömning kompetens

Det är vår bedömning att upphandlingskompetensen i sig är god. Vi vill framhålla att det är av vikt att säkerställa att samverkan mellan Regionfastigheter och KSIEK är tillräcklig. Detta mot bakgrund av att det från båda parter lyfts att det tidigare funnits brister i samordning, framförhållning och resursbehov, vilket riskerat påverka upphandlingarna.

Enligt vår bedömning ser vi inga betydande eller noterbara brister i kompetensen inom de strategiska projekten. Det finns därtill en förståelse för vikten av att säkerställa en kompetent och stark beställarorganisation. Det är positivt att det införts en bemanningsenhet vars syfte delvis är att arbeta med strategiska kompetensförsörjningsfrågor. Dock saknas långsiktiga analyser av kompetensbehovet eller strategiska planer för hur detta ska säkerställas.

Med anledning av det PM som framförs inom ramen för sakkontrollen, samt rekommendationerna i genomlysningen av Helsingborgsprojektet, är det vår bedömning att det bör utvärderas vad som är lämpligaste sättet att organisera de strategiska projekten. Trots att vi inte anser att det råder betydande kompetensbrister i dagsläget bör kompetensförsörjning, och därmed organisering, ses ur ett långsiktigt och strategiskt perspektiv.

Det är vår bedömning att det finns beaktansvärda poänger i förslaget att driva projekten i enskilda organisationer. Framst kopplat till möjligheten att projektanställa personal med rätt kompetens, samt stärka möjligheten att påverka förutsättningarna för en effektiv projektstyrning (exempelvis IT-stöd). Enligt erfarenhet är det inte ovanligt att organisatoriskt separera projekt av denna storleksordning från ordinarie verksamhet.

Detta för att möjliggöra en mer direkt styrning inom ramarna för projektet. Det ställer dock höga krav på tydligt ramverk, samverkan, insynsmöjlighet och uppföljning av regionen.

## 6. Fastighetsunderhåll

---

Detta delkapitel avser revisionsfrågan:

- ▶ Är servicenämndens fastighetsunderhåll ändamålsenligt för sjukvårdens lokaler och koordineras detta med regionstyrelsens nybyggnationer för att beakta en god ekonomisk hushållning?

Utgångspunkten för delkapitlet är att följa upp bedömningarna i revisionens granskning av fastighetsunderhåll 2019. Den sammanfattande bedömningen var att servicenämnden brast i sitt arbete med fastighetsunderhållet.

Servicenämnden rekommenderades i granskningen att:

- ▶ Stärka styrningen av fastighetsunderhållet i syfte att arbeta långsiktigt med bedömningen av underhållsbehovet, besiktningar av fastigheter samt planeringen av underhållsåtgärder.
- ▶ Säkerställa att det finns ett adekvat systemstöd samt de personella resurserna som krävs för att genomföra fastighetsunderhållet i enlighet med plan.

Därtill rekommenderades servicenämnden och regionstyrelsen att:

- ▶ Tydliggöra vilka kvalitativa målsättningar som ska vara styrande för fastighetsunderhållet, samt säkerställa att servicenämnden har de nödvändiga förutsättningarna för att uppnå den önskvärda målbilden.

### 6.1. Vidtagna åtgärder sedan granskning 2019

Det framkommer av regionstyrelsens och servicenämndens svar<sup>22</sup> på rekommendationerna att den kvalitativa målsättningen som ska styra fastighetsunderhållet är att *byggnadsunderhållet ska medverka till att bibehålla byggnadernas värde och funktion samt säkerställa en säker och energieffektiv drift såväl verksamhetsmässigt som tekniskt och hygieniskt.*

Det framgår vidare att den kvalitativa målbilden, tillsammans med metodik baserat på den så kallade programtekniska standarden (PTS), kan komma att medföra att behovet av medel för planerat underhåll och fastighetsägarinvesteringar förändras. Sådana konsekvenser ska hanteras i den årliga budgetprocessen. Därtill föreslås att den långsiktiga underhållsplaneringen ska framgå som del av Regionfastigheters verksamhetsplanering. Detta i syfte att markera vikten och nödvändigheten av statusbedömningar och långsiktig verksamhetsplanering.

---

<sup>22</sup> RS 2020-02-24 Dnr. 2020-RG000011

Av servicenämndens svar framgår att pilotprojektet med statusbedömning av Landskrona sjukhus föreslås användas för samtliga sjukhus. Enligt intervjuer och dokumentstudier är samtliga sjukhusbyggnader i regionen nu statusbesiktigade.

Regionfastigheter tillämpar systemstödet Faciliate för fastighetsförvaltningen. Systemet är en vidareutveckling av systemet Landlord som användes vid granskningen 2019. Vid granskningstillfället pågår upphandling av systemstöd. Det framförs vara ett krav i upphandlingen att befintliga underhållsplaner ska vara möjliga att migrera till eventuellt nytt system.

Resultatet av statusbesiktningar är införda i Faciliate. Planeringshorisonten för underhållsplanerna sträcker sig minst tio år fram i tiden beroende på fastighet. Det framförs vid intervju att det vid granskningstillfället utarbetas en rutin för att återbesöka och därmed upprätthålla statusbesiktningar.

Vid införande av nya underhållsbehov bedöms komponenten enligt dokumenterad matris baserad på tillståndsgrad och konsekvensgrad. Regionfastigheter har upprättat en instruktion för planering och prioritering av fastighetsägarinvesteringar och planerat underhåll. Instruktionen omfattar utöver fastighetsägarinvesteringar också investeringar i energieffektiviserande åtgärder. Prioriteringsbedömningen grundar sig på uteblivna åtgärders påverkan på verksamheter och fastigheter. Prioriteringsdefinieringens syfte är att nyttja budget till de mest relevanta åtgärderna. Bedömningar av komponenters livslängd grundar sig på REPAB:s faktaböcker samt SKR:s skrift om statusbedömning. Bedömningarna utgör grund för åtgärdsintervaller i underhållsplaneringssystemet.

Regionfastigheter lät 2022 genomföra en NKI-mätning (nöjd kund index). Av utfallet framgår att Regionfastigheter givits svaga betyg. Det sammanvägda indexet var dock något bättre än senast genomförda mätning (2019 - ökning med tre betygsenheter från 46 till 49). I jämförelse med lokalförsörjningsorganisationer i resten av landet placerar sig Region Skåne i den lägre kvartilen<sup>23</sup>.

Samordningsdialoger med verksamheter har strukturerats sedan senast genomförda granskning. Det framförs vid intervju att detta förtydligats till följd av inkomna synpunkter från NKI-mätningen. Regionfastigheter har tre nivåer i kunddialogen; strategiska möten, taktiska möten och operativa möten. Beroende på forum lyfts åtgärdsplanering baserat på relevans och behov av samordning.

Samordning mellan fastighetsförvaltning och framtida sjukhusbyggnationer sker i flera former. Prioriteringsgruppen som samordnar det samlade underhållsbehovet är ett sådant forum. Enligt instruktion för planering och prioritering av fastighetsägarinvesteringar och planerat underhåll ska planeringen av delprojekt vara framåtsyftande och planen ska vara långsiktig. Enligt intervju inkluderar prioriteringar av underhålls- och energieffektiviserande åtgärder att bevaka pågående och kommande projekt samt fastighetsutvecklingsplaner. Beställning av större fastighetsägarinvesteringar ska därtill samordnas med verksamhetsområde basprojekt. Däri upprätthålls en kontinuerlig dialog kopplat till planerade projekt innan investeringsprojekt beslutas om. Samordningen syftar dels till samordning som översyn av eventuella kommande projekt.

---

<sup>23</sup> Evimetrix mätning - Bland de 25 % som givits sämst betyg.

Projekt ska redovisas enligt komponentredovisningsmodellen. Det finns en mall upprättad för att redovisning av kostnader enligt modellen.

## **6.2. Bedömning fastighetsunderhåll**

Det är vår bedömning att styrningen av fastighetsunderhållet har utvecklats och stärkts sedan revisorernas granskning 2019. Vi bedömer att servicenämnden och regionstyrelsen har beaktat och vidtagit nödvändiga åtgärder på de lämnade rekommendationerna. Vi vill särskilt lyfta att det fastslagits en tydlig målsättning för fastighetsunderhållet och att besiktningar har gjorts av samtliga sjukhus. Därtill att underhållsplanerna systematiskt uppdateras i ett underhållssystem, samt att dialogen med verksamheterna har tydliggjorts. Det är vidare vår bedömning att det finns tydliga vägar för förmedling av fastigheternas skick för planering av investeringar i regionens sjukhus. Likaså att det finns goda förutsättningar att upprätthålla komponentredovisningsmodellen genom mallar för kostnadsredovisning.

## 7. Slutsatser

---

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen och servicenämnden har säkerställt att ny- och ombyggnation av sjukhus genomförs med en god ekonomisk hushållning och en tillräcklig intern kontroll. Det är vår sammanfattande bedömning att kraven på styrning, intern kontroll och uppföljning behöver stärkas ytterligare i syfte att säkerställa att god ekonomisk hushållning uppnås i strategiska projekt.

Baserat på iakttagelser från tidigare granskningar och genomlysningar är det vår bedömning att flertalet åtgärder vidtagits vilka har haft positiv inverkan på projektstyrningen. Dock menar vi att mognadsgraden kopplat till projektstyrningsmodellen fortfarande är i ett begynnande stadium.

Projektstyrningen grundar sig på den så kallade byggprocessen. Detta är en omfattande projektstyrningsmodell som beaktar flera av de rekommendationer som lämnades i genomlysningen av Helsingborgsprojektet. Införandet av byggprocessen är ett viktigt steg för att skapa en enhetlig, förutsägbar och effektiv styrning. Däremot säkerställer den i sig inte en ändamålsenlig styrning. Enligt vår mening är den organisatoriska kompetensen i dagsläget en viktigare faktor för styrningen av de strategiska projekten. Av flertalet iakttagelser ser vi att det fortsatt finns risk för ett personbundet arbetssätt. Detta kan i sin tur skapa oönskade delprocesser som faller utanför projektstyrningsmodellen. Det är därmed vår bedömning att styrningen behöver förstärkas och att byggprocessen tydligare förankras i organisationen.

Vi anser därtill att det i byggprocessen finns områden av väsentlig betydelse som behöver förtydligas. Vi vill framförallt lyfta att det bör ställas högre krav på den ekonomiska styrningen och kontrollen. Likaså att det behövs tydligare direktiv kring val av entreprenadform och upphandlingsform.

Det är vidare vår bedömning att uppföljningen behöver stärkas ytterligare. Trots att det upprättats en enhetlig återrapporteringsstruktur menar vi att det fortsatt finns otydligheter kring eskalering av avvikelser och risker. I syfte att säkerställa att relevant information återrapporteras menar vi att regionstyrelsen bör tydliggöra vilka förhållanden som ska ligga till grund för rapportering av risker och avvikelser. Detta inom ramen för nuvarande rapportstruktur.

I detta sammanhang är det vår bedömning att uppmärksammade risker kopplade till tidplan och budget i FORTH-projektet inte har beaktats i tillräcklig utsträckning. Vår bedömning är att förutsättningarna för budget och tidplan väsentligen ökat risken för en avbruten upphandling. Effekten av att regionstyrelsen avbröt upphandlingen först sex månader efter dess annonsering innebär att projektet riskerar att försenas ytterligare.

Vi bedömer att kompetensen i dagsläget är tillräcklig men vi saknar analyser av det långsiktiga kompetensbehovet eller strategiska planer för hur dessa ska säkerställas. Kopplat till kompetensförsörjning och styrning menar vi därtill att det bör utvärderas om de strategiska projekten ska vara organiserade utanför den ordinarie verksamheten.

Avseende fastighetsunderhåll är det vår bedömning att såväl regionstyrelsen och servicenämnden har vidtagit åtgärder som stärkt styrning och kontroll av underhållsprocessen. Vi menar att det finns systematik som tillåter att kunskap om byggnaders förutsättningar koordineras med såväl strategiska projekt som basprojekt.

Revisionsfråga	Svar
Har regionstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig styrning och kontroll avseende investeringar för sjukhusprojekt?	Delvis. Det har vidtagits åtgärder med anledning av de problem som identifierats i NSH-projektet. Åtgärderna har bidragit positivt till en övergripande struktur för såväl styrning som kontroll. Det finns dock fortsatt otydligheter och problematik som bör adresseras. Sammantaget menar vi att det i högre utsträckning behöver säkerställas att arbetet inte blir personbundet eller isolerat till ett enskilt forum.
Följs gällande regelverk avseende investeringar för sjukhusprojekt?	Ja. Det regelverk som styr investeringar, riktlinjer för investeringar samt där tillhörande anvisningar från regiondirektör, följs i allt väsentligt.
Har ansvarig nämnd/styrelse säkerställt att det finns erforderlig kompetens inom Region Skåne för upphandling och projektledning samt övergripande samordning av dessa projekt?	Delvis. Vi bedömer att kompetensen för upphandling och projektledning är tillräcklig i dagsläget. Det upprättas årligen en kompetensförsörjningsplan som beskriver nuläget. Det saknas dock analyser av långsiktiga kompetensbehovet eller strategiska planer för hur detta ska säkerställas. Regionfastigheter har en egen upphandlingsenhet som vi bedömer kan säkerställa tillräcklig kompetens inom upphandling av byggentreprenader. Vi vill dock framhålla vikten av att samordningen med KSIEK är tillräcklig mot bakgrund av tidigare brister i parternas samverkan.
Är servicenämndens fastighetsunderhåll ändamålsenligt för sjukvårdens lokaler och koordineras detta med regionstyrelsens nybyggnationer för att beakta en god ekonomisk hushållning?	Ja. Bedömningen är att regionstyrelsen och servicenämnden har vidtagit åtgärder med anledning av revisionens tidigare granskning. Vi bedömer att det arbetssätt som implementerats och är under utveckling skapat förutsättningar för en systematisk underhållsplanering.
Är regionstyrelsens uppföljning avseende investeringar i sjukhusfastigheter tillräcklig?	Delvis. Det finns en etablerad rapporteringsstruktur som möjliggör för en ändamålsenlig uppföljning. Vår bedömning är dock att det behöver förtydligas vad strukturen ska innehålla. Framförallt är det vår bedömning att det behöver tydliggöras hur avvikelser och risker ska eskaleras och informeras.

Av genomförd granskning rekommenderas regionstyrelsen att:

- ▶ Motverka risker för personberoende arbetssätt inom ramen för byggprocessen, särskilt med avseende på upprättande av kalkyler samt beslut om entreprenadform och upphandlingsform.
- ▶ Stärka möjligheterna till kontroll genom att utveckla nyckeltalsuppföljningen.
- ▶ Tydliggöra vilka förhållanden som ska ligga till grund för åiterrapportering av risker och avvikelser inom hela projektstrukturen samt byggprocessen.

Regionstyrelsen och servicenämnden rekommenderas att:

- ▶ Mot bakgrund av de långsiktiga kompetensbehoven upprätta en dokumenterad strategisk behovsanalys.
- ▶ Bedöma behovet av att organisera strategiska projekt i fristående organisationer, samt upprätta en analys av dess konsekvenser.

Linus Aldefors

*Certifierad kommunal  
revisor*

Emmy Lundblad

*Certifierad kommunal  
revisor*

Christoffer Clarin

## Bilaga 1 - Källförteckning

---

### Intervjuade funktioner

- ▶ Ordförande, beredning för strategiska sjukvårdsinvesteringar
- ▶ Vice ordförande, beredning för strategiska sjukvårdsinvesteringar
- ▶ 2e vice ordförande, beredning för strategiska sjukvårdsinvesteringar
- ▶ Tf. Regiondirektör
- ▶ Fastighetsdirektör, Regionfastigheter
- ▶ Biträdande fastighetsdirektör, Regionfastigheter
- ▶ Verksamhetsområdeschef strategiska projekt, Regionfastigheter
- ▶ Verksamhetsområdeschef basprojekt, Regionfastigheter
- ▶ Enhetschef projektledning, strategiska projekt, Regionfastigheter
- ▶ Upphandlingschef, Regionfastigheter
- ▶ Upphandlare, Regionfastigheter
- ▶ Ekonomichef, Regionfastigheter
- ▶ Enhetschef projektekonomi, Regionfastigheter
- ▶ Controller, projektekonomi, Regionfastigheter
- ▶ Verksamhetsområdeschef Teknik, Regionfastigheter
- ▶ Verksamhetsområdeschef Fastighetsdrift, Regionfastigheter
- ▶ Underhållsexpert, Verksamhetsområde Teknik, Regionfastigheter
- ▶ Enhetschef digitalisering och säkerhet, Regionfastigheter
- ▶ Projektchef NSM
- ▶ Projektchef FORTH
- ▶ Verksamhetscontroller, Koncernstab inköp och ekonomistyrning
- ▶ Enhetschef, IT, MT och Lab, Koncernstab inköp och ekonomistyrning
- ▶ Kategoriledare, IT, MT och Lab, Koncernstab inköp och ekonomistyrning
- ▶ Tf. Enhetschef Portföljstyrning, Digitalisering IT och MT

### Analyserade dokument

#### *Övergripande process och styrning*

- ▶ Riktlinjer för investeringsprocessen i Region Skåne
- ▶ Regelverk för enhetlig process för projektstyrgrupper strategiska investeringar
- ▶ Upphandlingspolicy Region Skåne
- ▶ Tillämpningsanvisningar till Region Skånes upphandlingspolicy
- ▶ Alternativa tillämpningsanvisningar för upphandlingar inom Regionfastigheter
- ▶ Byggprocess inkl. mallar, instruktioner, rutiner, bilagor
- ▶ Verksamhetsbeskrivning för Program för teknisk standard
- ▶ Process Projektekonomi inkl. mallar, rutiner, bilagor



- ▶ Instruktion riskhantering VO strategiska projekt
- ▶ Exempel risklista
- ▶ Exempel riskledning statusrapport
- ▶ Utbildningsmaterial investeringsprocess Powerpoint
- ▶ PM - Megaprojekt, upplägg, organisering och utförande

### **FORTH**

- ▶ Organisation övergripande per 2022-01-03
- ▶ Administrativa föreskrifter 2022-03-02 (Vård- och servicebyggnad)
- ▶ Utdrag "frågor och svar" från upphandling
- ▶ Brev till Region Skåne 2022-05-20
- ▶ Projektrapport översyn byggtid 2021-10-22
- ▶ Intern mailkorrespondens avseende upphandling
- ▶ Beslut om medelstillelse inkl. beslutsunderlag, Regionstyrelsen 2019-11-14
- ▶ Anteckningar styrgruppsmöte år 2020-2022
- ▶ Projektrapporter styrgrupp år 2020-2021

### **NSM**

- ▶ Organisation per mars 2022
- ▶ Anteckningar styrgruppsmöte år 2021-2022
- ▶ Projektrapporter styrgrupp år 2020-2021
- ▶ Kalkyl ekonomibilaga 2022-06

### **Uppföljning**

- ▶ Projektrapporter KLRI/BFSS inkl. bilagor år 2020-2022
- ▶ Särskild rapportering regionstyrelsen år 2021-2022

### **Kompetens**

- ▶ Kompetensförsörjningsplan Regionfastigheter 2022
- ▶ Sammanställning leverantörsuppföljning
- ▶ Enkätfrågor konsultleverantörer

### **Fastighetsunderhåll**

- ▶ Fastighetsförvaltningsprocessen inkl. mallar, rutiner, bilagor
- ▶ Instruktion planering och prioritering fastighetsägarinvesteringar och planerat underhåll
- ▶ Matris bedömning utbyte komponent och prioriteringsordning
- ▶ NKI- mätning fastighetsförvaltning
- ▶ Bedömning underhållsbehov 15 år

## Bilaga 2 - Revisionskriterium

---

### Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

### Reglemente för regionstyrelse och nämnder i Region Skåne

Enligt reglemente ansvarar regionstyrelsen såsom ägare för investeringar i Region Skånes förvaltningsdrivna verksamheter samt ansvarar såsom ägare för regionens bolag. Styrelsen har ett planerings- och uppföljningsansvar för Region Skånes totala resursutnyttjande samt att Regions Skånes olika verksamheter bedrivs effektivt och efter fastställda mål.

Under Regionstyrelsen finns beredningen för strategiska sjukvårdsinvesteringar. Beredningen ska bereda frågor kopplade till de stora investeringsbehoven i Region Skånes hälso- och sjukvård.

Servicenämnden ansvarar för Region Skånes fastighetsförvaltning, fastighetsunderhåll och lokalförsörjning. Nämndens ansvar för investeringar och fastighetsunderhåll definieras i direktiv och riktlinjer från regionstyrelsen. Nämnden ansvarar för upphandlingar inom nämndens ansvarsområde och inom ramen för gällande lagstiftning och Region Skånes övergripande riktlinjer för upphandlingar. Nämnden har inte rätt att fatta beslut som överstiger de budgetramar som angivits för planperioden. Beslut utöver given budgetram ska underställas regionfullmäktiges prövning.

### Riktlinje för investeringsprocessen och regelverk styrgrupper

Investeringsprocessen är fastställd i riktlinje antagen av regionstyrelsen 2020-04-28. Processen avser de projekt som omfattar >100 mnkr, övriga investeringsprojekt hanteras i en årlig process med anvisningar som utfärdas av regiondirektören.

Beredningen för strategiska sjukvårdsinvesteringar har huvudansvaret för framtagande av beslutsunderlag för strategiska investeringar inom hälso- och sjukvården (> 100 mnkr). Som grund för de strategiska investeringarna inom hälso- och sjukvården används fysiska utvecklingsplaner. Planerna beskriver långsiktiga behov ur både ett verksamhetsperspektiv och ett fastighetsperspektiv. Investeringsbehov kopplat till utrustning hanteras genom en separat ramtilldelning. I beslutsprocessen hanteras förslag till strategisk investering slutgiltigt av regionstyrelsen och regionfullmäktige.

När regionfullmäktige beslutat om medelstilldelning är ansvar för genomförande delegerat till regiondirektören. Organisation och styrkedja för genomförande av de strategiska investeringarna inom hälso- och sjukvården framgår av regelverk för projektstyrgrupper

strategiska investeringar. I detta regelverk tydliggörs också den huvudsakliga roll- och ansvarsfördelningen enligt:

- ▶ **Ägare** - I den politiska organisationen agerar regionstyrelsens arbetsutskott. Utskottet ska bevaka beslutsförslag samt utvärdera och ompröva organisation och arbetssätt i syfte att uppnå mål. Vidare ska ägaren fastställa former för uppföljning och rapportering. Ägaren företräds i styrgrupper av tjänstepersoner från koncernstaben.
- ▶ **Beställare** - Beredning för strategiska investeringar i samverkan med hälso- och sjukvårdsnämnden har beställarrollen. På tjänstemannanivå företräder avdelningen för hälso- och sjukvårdsstyrning beställare.
- ▶ **Utförare** - I byggprojekt är regionfastigheter utförare. I detta ingår att ansvara för genomförande av projektet utifrån beställning. Därtill leda projektorganisation, ta fram projektmodell, leverera uppföljning, prognos mm. Regionfastigheter är föredragande för beredning för strategiska investeringar.
- ▶ **Mottagare** - Förvaltning som ska nyttja investeringen.

För strategiska investeringar finns även styrgrupper. Koncernledningsrådet för investeringar (KLRI) agerar som en strategisk styrgrupp för samtliga investeringar. Rådet består av regiondirektör, hälso- och sjukvårdsdirektör, ekonomidirektör, fastighetsdirektör. IT- och digitaliseringsdirektör samt kollektivtrafikdirektör. Rådet utgör tjänstemannaberedning för strategiska investeringar, ansvarar för aggregerad uppföljning samt beslutar om projektgemensamma frågor så som projektmodell och standarder.

Därtill finns en operativ styrgrupp bestående av representanter från ägare, beställare, utförare och mottagare. Styrgruppen har rätt att fatta beslut inom projektets ramar samt bedöma resultat och besluta om projekt ska eskaleras vidare till KLRI. Därtill ska styrgruppen fastställa projektdirektiv och fatta milstolpebeslut. Beslutsmodell för byggprojekten beskrivs i regionfastigheters projektmodell.

Det finns fastställda mallar som används för rapportering från projekt till styrgrupperna och vidare till beredning för strategiska investeringar. Enligt riktlinjer för investeringsprocessen sker uppföljning till regionstyrelse och regionfullmäktige i samband med delårsrapporter och årsredovisning. Därtill ska en särskild avvikelserapport upprättas till arbetsutskottet, via beredning för strategiska investeringar om något av följande uppstår:

- ▶ Verksamhetsinnehåll/funktionsplan väsentligen avviker från förutsättningar i beslutet.
- ▶ Prognos/ekonomisk bedömning avviker från beslut med mer än 20 procent eller > 50 mnkr.

Strategiska projekt ska därtill slutredovisas efter färdigställande. Slutredovisningen ska innefatta jämförelse mellan projektplan/budget och utfall med avseende på funktion och ekonomi.

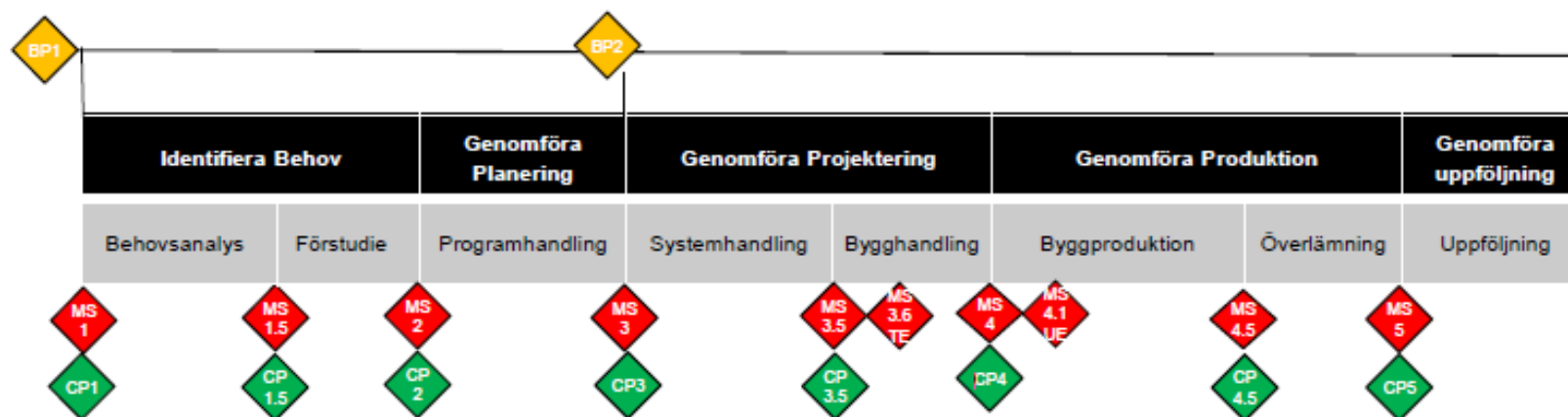
## Region Skånes verksamhetsplan och budget 2022 med plan för 2023 - 2024

Regionfullmäktige har i sin verksamhetsplan och budget formulerat två målsättningar som berör investeringar.

Målsättning	Formulering
<b>Finansieringsmål</b>	Investeringar ska så långt möjligt finansieras med egna medel. Upplåning kan användas för att delfinansiera större investeringsprojekt. Under 2022 bör självfinansieringsgraden (årets resultat och avskrivningar i förhållande till investeringsbelopp) uppgå till minst 50 procent för att inte äventyra skuldsättnings målet.
<b>Skuldsättningsmål</b>	Region Skånes externa räntebärande nettolåneskuld får högst uppgå till 25 procent av de samlade intäkterna från skatt, kommunalekonomisk utjämning och generella statliga bidrag.

De planerade strategiska investeringarna innebär att investeringsnivåerna under planperioden kommer vara de högsta någonsin. Vidare medför detta att låneskulden bedöms öka med 45 procent vilket riskerar att påverka skuldsättningsmålet (se tabell). I det fall nettolåneskulden uppgår till 25 procent riskerar regionen att få sämre lånevillkor vilket innebär ökade kostnader. De strategiska investeringarna utgör ca 70 procent av den totala investeringsbudgeten.

## Bilaga 3 Beslutsstruktur strategiska projekt



TE = Totalentreprenad  
UE = Utförandeentreprenad

Benämning	Område	Beslutande
Beslutspunkter	Uppdragsdirektiv, programhandling, investeringsmedel, större avvikelser utanför budget	Regionstyrelsen/Regionfullmäktige
Milstolpar	Huvudprojektstyrning inför uppstart delprocess/underprocess, planer, budget, resurser	Styrgrupp
Checkpunkter	Projektstyrning, leverans, detaljer för projekt, månadsavstämningar	Projektchef