

# Uppföljande granskning av investeringsprocessen för fastigheter

Rapport nr 7/2018



## Innehåll

<b>1. SAMMANFATTANDE ANALYS</b> .....	<b>3</b>
1.1. BEHÖVS TYDLIGARE REGLER .....	3
1.2. <i>Berörda nämnder ska ingå i beredningen</i> .....	3
1.3. <i>Behövs riskanalyser</i> .....	4
1.4. <i>Bör fortsätta utveckla uppföljningen</i> .....	4
1.5. REKOMMENDATIONER .....	5
<b>2. BAKGRUND</b> .....	<b>6</b>
2.1. REVISIONSFRÅGOR .....	6
2.2. AVGRÄNSNING.....	7
<b>3. REVISIONSKRITERIER</b> .....	<b>7</b>
3.1. METOD.....	7
<b>4. RESULTAT AV GRANSKNINGEN</b> .....	<b>8</b>
4.1. LANDSTINGSSTYRELSENS REGLEMENTE OCH DELEGATIONSORDNING.....	8
4.2. LANDSTINGSPLAN 2016 - 2019 .....	8
4.3. INVESTERINGSPLAN 2018 – 2020 .....	9
4.4. RIKTLINJE FÖR INVESTERINGAR .....	10
4.4.1. <i>Roller och ansvar</i> .....	11
4.4.2 <i>Investeringsprocessen</i> .....	12
4.5. LÅNGSIKTIG STRATEGI FÖR LANDSTINGETS INVESTERINGAR .....	15
4.5.1. <i>Fastighetsutvecklingsplan</i> .....	16
4.5.2. <i>Vårdstrategisk fastighetsutveckling</i> .....	17
4.6. PROJEKTSTYRNING INOM FASTIGHET .....	18
4.7. UPPFÖLJNING OCH EFTERKALKYL .....	20
4.8. LIKVIDITETSPLANERING OCH BESLUT OM UPPLÅNING.....	22
4.9. LANDSTINGSSTYRELSENS KONTROLL ÖVER PROJEKTET BYGGNAD 29.....	23
<b>5. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR</b> .....	<b>25</b>
<b>6. REKOMMENDATIONER</b> .....	<b>26</b>

## 1. Sammanfattande analys

Landstinget står inför stora fastighetsinvesteringar de kommande åren. För perioden 2018 - 2020 planerar landstingsstyrelsen fastighetsinvesteringar på cirka 2,6 miljarder kronor. Det är viktigt att ha en beredskap för de effekter investeringarna får på landstingets ekonomi på både kort och lång sikt. Det är därför av stor betydelse att styrningen och uppföljningen av investeringarna fungerar väl.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens iakttagelser är att landstingsstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av landstingets fastighetsinvesteringar. Nedan redogör vi för inom vilka områden vi anser att styrelsen behöver utveckla styrningen och kontrollen.

### 1.1. Behövs tydligare regler

Positivt är att landstingsfullmäktige i juni 2018 beslutade om en ny riktlinje för landstingets investeringar. Riktlinjerna beskriver övergripande landstingets investeringsprocess och hur roller och ansvar är fördelade. Riktlinjen ska vara implementerad senast den 31 december 2019. Som ett komplement till fullmäktiges riktlinjer har fastighetschefen beslutat om regler som ska tydliggöra ansvaret inom basenhet fastighet.

Negativt är att fullmäktiges riktlinjer och fastighetschefens regler innehåller en rad otydligheter. Granskningen visar att det inte är tillräckligt tydligt vilka typer av beslut som krävs under olika skeden i investeringsprocessen. Det är inte heller tydligt vem som har befogenhet att besluta om investeringar. Av landstingsplanen framgår exempelvis att investeringar över 50 miljoner kronor ska godkännas av fullmäktige. Landstingsstyrelsen beslutade i december 2018 om att öka investeringsramen för den byggnad som ingått i vårt stickprov från 196 miljoner kronor till 410 miljoner kronor.

Positivt är att det finns ett samband mellan olika planer för fastighetsinvesteringar på kort och lång sikt och att planerna är kopplade till det finansieringsutrymme som finns. I granskningen ser vi dock några otydligheter i den långsiktiga strategin för fastighetsinvesteringarna. Bland annat behövs det fastställda metoder för att bedöma vilken nytta fastighetsinvesteringar har för verksamheterna. Vidare anger fullmäktiges riktlinjer grunder för prioriteringar. Landstingsstyrelsen har dock inte tydliggjort på vilket sätt dessa grunder ska användas vid prioriteringar mellan olika investeringsbehov. Av landstingsstyrelsens investeringsplan framgår inte heller vilka prioriteringar som är gjorda.

### 1.2. Berörda nämnder ska ingå i beredningen

Genom sammansättningen av de beredande organen fastighetsråd och strategisk investeringsstyrgrupp finns förutsättningar på tjänstepersonsnivå att upprätthålla ett landstingsövergripande perspektiv i hantering och prioritering av fastighetsinvesteringar och övriga investeringar. Enligt kommunallagen finns ett beredningstvång som innebär att berörda nämnder ska ingå i beredningen innan fullmäktige avgör ett ärende. Granskningen visar att det

av fullmäktiges riktlinjer inte tillräckligt tydligt framgår hur landstingsstyrelsen ska samverka med berörda nämnder inför fullmäktiges beslut om investeringsramar och större investeringar.

### **1.3. Behövs riskanalyser**

Vi har i vår granskning inte hittat några dokumenterade riskanalyser inför fullmäktiges beslut om budget för fastighetsinvesteringar. Visserligen syftar investeringarna till effektiviseringar och bättre användning av lokaler. Vår bedömning är dock att en ökad investeringsvolym kan medföra att en minskad andel av fullmäktiges budget kommer att kunna användas till hälso- och sjukvård och annan verksamhet. Detta innebär en risk att landstingets verksamheter på sikt inte kan bedrivas med önskad kvalitet och omfattning. Granskningen visar att landstingsstyrelsen i beredningen av de planerade investeringarna inte tagit fram en samlad analys som klargör vilka effekter investeringarna kommer att ha på verksamheternas budgetar. Detta är en brist.

### **1.4. Bör fortsätta utveckla uppföljningen**

Positivt är att granskningen visar att kvaliteten på den ekonomiska uppföljningen av fastighetsprojekten inom basenhet fastighet har utvecklats. Negativt är att vi inte kunnat styrka att landstingsstyrelsen i sin månadsrapportering följt upp och analyserat utfallet av investeringarna.

Enligt fullmäktiges riktlinjer ska landstingsstyrelsen göra en efterkalkyl på avslutade projekt där utfallet jämförs med de underlag som låg till grund för beslutet. Mot bakgrund av att fullmäktiges riktlinjer för investeringar är nya är detta ett arbetssätt som basenhet fastighet nyligen har börjat använda enligt fastighetschefen. Fastighetschefen konstaterar att det ännu inte har varit möjligt att göra denna typ av efterkalkyler eftersom man inte har ingångsvärden att utvärdera mot. Vi konstaterar att det vid uppföljning av investeringar är viktigt att tillräcklig hänsyn tas till verksamhetsmässiga perspektiv.

Vår bedömning är att landstingsstyrelsen har utvecklat processen för likviditetsplanering. Mot bakgrund av de höga investeringsnivåerna, verksamheternas underskott samt en prognos om att taket för upplåning kommer att uppnås under år 2020, är vi positiva till att fullmäktige i regionplan 2019 har gett regionstyrelsen i uppdrag att ytterligare utveckla planeringen av investeringarna för att säkerställa att det finns en långsiktig finansiering. Positivt är att landstingsstyrelsen har inlett en översyn av investeringsbehovet. Vi betonar vikten av att landstingsstyrelsen säkerställer att investeringsplaner ligger på en nivå så att de kan genomföras på lång sikt. I detta ligger naturligtvis att det även ska finnas tillräckligt ekonomiskt utrymme för hälso- och sjukvård och övrig verksamhet som är planerad att genomföras.

I granskningen har vi kontrollerat landstingsstyrelsens styrning och kontroll av investeringen i en ny byggnad på sjukhusområdet vid Norrlands universitetssjukhus (Byggnad 29). Byggnaden som beräknas vara klar år 2020 har en planerad investeringskostnad på 410 miljoner kronor. Styrelsen beslutade år 2016 om att investera i projektet. Under tiden har nya behov framkommit vilket har resulterat i nya kalkyler och beslut. Underlaget till landstingsstyrelsens tilläggsbeslut i december 2018 var enligt vår bedömning till största

delen i enlighet med riktlinjerna. Vi saknar dock uppgift om hur och när uppföljning och efterkalkyl ska göras.

### **1.5. Rekommendationer**

Vi lämnar följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Bered nya riktlinjer för investeringar som klargör
  - Styrelsens ledande roll i beredningen av investeringsramar.
  - Hur styrelsen ska samarbeta med övriga styrelser och nämnder inför beslut om investeringar.
- Tydligare definiera vilken typ av beslut som krävs i olika skeden av ett fastighetsinvesteringsprojekt och vilka underlag som krävs för respektive beslut.
- Säkerställ att fullmäktiges beslut följs. Fullmäktige har i landstingsplanen bestämt att fullmäktige ska besluta om investeringar över 50 miljoner kronor.
- Utred om delegationsordningen behöver revideras.
- Löpande följa upp och analysera större investeringar på projektnivå för att säkra uppföljning och kontroll av projekten.
- Analysera den samlade effekten av investeringarnas driftskostnader på budgetar för hälso- och sjukvård och annan verksamhet.
- Säkerställ att det är tydliggjort vilka principer och indikatorer som ska vara styrande för prioriteringar av fastighetsinvesteringsprojekt och hur kriterierna ska värderas.
- Ta fram en plan för effektivare användning av lokalytorna.

## 2. Bakgrund

Tidigare granskningar år 2014 (nr 23/2014), år 2015 (PM 52:2-2015) och år 2017 (nr 20/2017) visade att det i landstinget inte var tydligt reglerat hur beslut om fastighetsinvesteringar skulle hanteras. Exempelvis saknades en politiskt beslutad process för hur investeringar skulle genomföras i landstinget och hur landstingsstyrelsen skulle samarbeta med övriga styrelser och nämnder vid beslut om fastighetsinvesteringar.

En annan iakttagelse var att beredningen inför fullmäktiges beslut om investeringsbudget inte var tillräcklig. År 2017 hade landstingsfullmäktige beslutat om en investeringsram på 770 miljoner kronor. Fullmäktige beslutade i november 2017 om att utöka investeringsramen med 285 miljoner kronor. Inför beslut om upplåning och utökad investeringsram saknades dock tjänsteskrivelser med redogörelse om varför ramen behövde utökas och vilka fastighetsprojekt som skulle finansieras. Av granskningen år 2017 framgick att ett arbete pågick med att ta fram en modell för att utveckla och förändra investeringsprocessen för fastigheter.

Från att tidigare ha legat på en relativt jämn årlig nivå har fullmäktige sedan år 2015 successivt ökat investeringsvolymerna. De årliga investeringarna i fastigheter ökade från omkring 250 miljoner kronor år 2015 till cirka 900 miljoner kronor år 2017. I investeringsplanen för åren 2018 - 2020 beräknade landstingsstyrelsen investeringsutrymmet för fastigheter till totalt 2,6 miljarder kronor.

Mot bakgrund av fastigheternas ekonomiska och strategiska betydelse har revisorerna för år 2018 beslutat att genomföra en uppföljande granskning av investeringsprocessen för fastigheter.

### 2.1. Revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om landstingsstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av landstingets fastighetsinvesteringar. För att svara på syftet har vi utgått från följande underliggande revisionsfrågor.

Har landstingsstyrelsen säkerställt att:

- Det finns en formellt beslutad landstingsövergripande modell som beskriver hur investeringsprocessen ser ut och som tydliggör hur ansvar, roller och befogenheter är fördelade?
- Det finns en ändamålsenlig långsiktig strategi för landstingets investeringar?
- Det finns fastställda rutinbeskrivningar för investeringsprocessen för enskilda fastighetsprojekt?
- Riktlinjer för investeringsprocessen följs?
- Beslut om fastighetsinvesteringar bygger på tillräckliga beslutsunderlag som ger möjlighet att kunna prioritera, styra och kontrollera enskilda projekt?
- Det finns dokumenterade riskanalyser inför fullmäktiges beslut om budget för fastighetsinvesteringar?

- En tillräcklig uppföljning och efterkalkyl av investeringsobjekt görs?
- Kontrollen över likviditeten är tillräcklig i samband med upplåning till strategiska investeringar?

## **2.2. Avgränsning**

Granskningen är avgränsad till fastighetsinvesteringar. Vi har valt ut ett enskilt projekt för särskild granskning, projektet byggnad 29. Byggnad 29 är en ny byggnad för läkemedelsproduktion, IVF-klinik, vårdadministration med mera.

## **3. Revisionskriterier**

Revisionskriterier är de utgångspunkter som vi använder för att göra våra analyser, slutsatser och bedömningar. Vi har utgått från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kap 6§ om styrelser och nämnders ansvar
- Fullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen
- Fullmäktiges bestämmelser om investeringar i landstingsplanen
- Finansiella mål i landstingsplanen
- Riktlinjer för investeringar inom Västerbottens läns landsting

### **3.1. Metod**

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentationsstudier och intervjuer. Exempel på dokument som vi har studerat är landstingsplan, fullmäktiges riktlinjer för investeringar inom Västerbottens läns landsting, fastighetschefens regler för projektstyrning inom basenhet fastighet samt tjänsteskrivelser och kalkyler som legat till underlag för beslut om investeringar. Vi har även granskat protokoll från landstingsstyrelsens arbetsutskott, landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige i syfte att följa beslut om fastighetsinvesteringar. Tjänstemän som har intervjuats är servicedirektör, ekonomidirektör, verksamhetschef för basenhet fastighet, lokalstrateg samt controller inom fastighet. Vidare har vi gjort ett stickprov på dokumentationen av ett pågående fastighetsprojekt, byggnad 29, i syfte att ta reda på hur landstingsstyrelsen har hanterat styrning, uppföljning och kontroll av detta projekt.

## 4. Resultat av granskningen

### 4.1. Landstingsstyrelsens reglemente och delegationsordning

Enligt fullmäktiges reglemente har landstingsstyrelsen ansvar för produktion, förvaltning, drift, uthyrning och extern förhyrning av fastigheter och lokaler. Styrelsen ska se till att värdet på landstingets fastigheter upprätthålls. Styrelsen har också ansvar för placering av lån inom den ram för upplåning som har fullmäktige har beslutat om.

Landstingsstyrelsens arbetsutskott har enligt reglementet ansvar för att bereda landstingsplan, landstingsstyrelsens verksamhetsplan, budget samt delårs- och årsredovisningar för den samlade verksamheten. Denna beredning omfattar också försörjningsfrågor såsom upphandlings- och fastighetsfrågor. Vid sådan ärendeberedning ska landstingsstyrelsens arbetsutskott genomföra samråd med berörda nämnder.

Landstingsstyrelsen har verksamhetsansvar och personalansvar inklusive arbetsmiljöansvar för staberna, och för verksamhetsområdena primärvård och service. Basenhet fastighet ingår i verksamhetsområde service.

Landstingsstyrelsen har delegerat till landstingsdirektören, med rätt att vidaredelegera, att upphandla varor, tjänster och byggtreprenad till ett maximalt värde om 50 miljoner kronor samt varor som utgör investeringsobjekt till ett maxbelopp om 20 miljoner kronor.

### 4.2. Landstingsplan 2016 - 2019

I landstingsplan 2016 - 2019 fastställde fullmäktige ramar för investeringarna under planperioden. För år 2018 var investeringsramen 880 miljoner kronor. Under våren 2018 gjorde landstingsstyrelsen en översyn av investeringsplanen. Översynen visade att utbetalningarna för beslutade investeringar översteg investeringsramen med 250 miljoner kronor. Vid sitt sammanträde den 7 juni 2018, § 161, reviderade landstingsfullmäktige investeringsramen för år 2018 till 1 130 miljoner kronor. Av en tjänsteskrivelse framgick storleken på utbetalningarna för de fem största investeringarna.

Av landstingsplan 2016 - 2019 framgick att landstingets långsiktiga investeringsstrategi var att den årliga nivån på återinvesteringar skulle motsvara avskrivningskostnaderna. Fullmäktige kunde dock tillåta strategiska investeringar om det fanns en dokumenterad rationaliseringseffekt eller om de gjordes i strategiskt syfte. Ett sådant syfte kunde vara att stärka verksamhetens konkurrenskraft. Investeringar över 50 miljoner kronor skulle fullmäktige godkänna liksom en ökning av kostnadsramen för avskrivningar.

I bilaga till landstingsplanen fanns en kassaflödesanalys som visade likviditetens utveckling. Fullmäktige bedömde att förändringen av de långfristiga skulderna skulle vara 250 miljoner kronor år 2018 och 300 miljoner kronor år 2019.

Av landstingsplan 2016 - 2019 framgick ett finansiellt mål med koppling till investeringar. Med anledning av att landstinget inför de närmsta åren stod inför ett ökat investeringsbehov beslutade fullmäktige den 20--21 juni 2017, § 122, om att ändra det finansiella målet till:



- Återinvesteringar ska finansieras utan extern upplåning. Lånefinansiering kan ske av strategiska investeringar upp till maximalt 10 procent av skatteintäkter och statsbidrag.

Vid sitt sammanträde den 19 juni 2018, § 110, beslutade fullmäktige om att återigen ändra det finansiella målet för investeringar. Fullmäktige uppgav att orsaken var att ett ökat behov av finansiering krävde en mer långsiktig finansieringsstrategi för att möjliggöra strategiska investeringar.

- Återinvesteringar ska finansieras utan extern upplåning. Lånefinansiering kan ske av strategiska investeringar under förutsättning att soliditeten enligt den så kallade blandmodellen inte är lägre än 18 procent och totalt lånebelopp inte är högre än 3 000 miljoner kronor.

Av landstingsplanen framgick att fullmäktige gett landstingsstyrelsen ett särskilt uppdrag att skapa ett mer effektivt utnyttjande av landstingets lokaler. I sin årsrapport för år 2017 rapporterade styrelsen att den tillsammans med en lokalstrateg hade tagit fram en modell för prioritering av investeringar. Modellen skulle enligt styrelsen också värdera om lokalerna användes effektivt. Styrelsen gjorde en prognos om att den totala kvadratmeterytan i landstinget skulle öka de kommande 10 åren. Styrelsen höll dock på att ta fram en strategi för minskade lokalytor. I sin delårsrapport per augusti 2018 återrapporterade styrelsen att förbättrade metoder för hur framtida lokaler skulle utformas började ge effekt. Enligt styrelsen var målet att vända den årliga ökningen av lokalytorna. Styrelsen såg dock stora utmaningar kopplade till byggnadsrelaterad ohälsa och bristande historiskt underhåll.

### Vår kommentar

Positivt är att det inför fullmäktiges beslut om utökning av investeringsram, till skillnad mot föregående granskning, fanns en tjänsteskrivelse med redogörelse om varför ramen behövde ökas och vilka projekt som skulle finansieras. Negativt är att vi i vår granskning inte har hittat att några dokumenterade riskanalyser inför fullmäktiges beslut om ram för fastighetsinvesteringar.

Av landstingsplanen framgår att investeringar som överstiger 50 miljoner kronor ska godkännas av fullmäktige. Vi har inte funnit att denna regel har tillämpats. Av vårt stickprov framgår att det var landstingsstyrelsen som beslutade om att bygga en ny byggnad för läkemedelsproduktion, IVF klinik och administration (Byggnad 29). Landstingsstyrelsen beräknade år 2016 att projektet skulle kosta 190 miljoner kronor att bygga. År 2018 beslutade landstingsstyrelsen om att utöka projektet med 220 miljoner kronor till totalt 410 miljoner kronor.

### 4.3. Investeringsplan 2018 – 2020

Den 12 december 2017, § 248, beslutade landstingsstyrelsen om en investeringsplan för åren 2018 - 2020. Hälso- och sjukvårdsnämnden behandlade investeringsplanen vid sitt sammanträde den 14 februari 2018, § 10. Nämnden noterade informationen till protokollet.

Enligt investeringsplanen planerade landstingsstyrelsen att investeringarna i fastigheter skulle öka under kommande år. Planeringen för investeringarna utgick från beslutade och planerade investeringar per november 2017. Av

investeringsplanen framgick att förändringar i planeringen av investeringar skulle göras löpande och att styrelsen skulle uppdatera investeringsplanen vid delårsbokslut och årsbokslut för att säkerställa en korrekt prognos. I bilaga till investeringsplanen redovisade styrelsen beslutade och planerade investeringar på objektsnivå för åren 2018 - 2020.

Enligt investeringsplan 2018 - 2020 uppgick de totala fastighetsinvesteringarna för perioden till cirka 2,6 miljarder kronor. Huvuddelen, cirka 2,4 miljarder kronor, var klassificerade som strategiska investeringar.

Fastighet	2018	2019	2020	Totalt
Totala investeringar, mkr	964	676	966	2 606
varav strategiska	870	612	904	2 386
varav reinvesteringar	94	64	62	220
varav beslutade	775	340	454	1 569
varav planerade	189	336	512	1 037

Källa: Investeringsplan 2018-2020

Landstingsstyrelsen uppgav att den höga investeringsnivån krävde både en omfördelning av tillgängliga resurser och en reducering av verksamheternas budgetar. Styrelsen bedömde att det för att genomföra den totala investeringsplanen för åren 2018 - 2020 behövdes ytterligare 2,1 miljarder kronor i finansiering.

Enligt landstingsstyrelsen fanns tre sätt att tillföra ytterligare likviditet. Dessa var lån, överföring av tillgångar från kapitalförvaltningen eller försäljning av fastigheter. Landstingets finansiella mål att år 2019 skulle minst 40 procent av det totala pensionsåtagandet vara finansierat av kapitalförvaltningen begränsade dock möjligheten till återlån från kapitalförvaltningen. Detta medförde enligt styrelsen behov av ytterligare lånefinansiering.

I samband med att landstingsstyrelsen beslutade om investeringsplan 2018 - 2020 gav styrelsen landstingsdirektören flera uppdrag med koppling till investeringar:

- Tydliggöra beslutsprocessen för strategiska investeringar
- Se över investeringsplanen där beslut ännu inte fattats
- Föreslå en finansieringsstrategi för de strategiska investeringarna
- Lämna förslag till förändringar av landstingsplan och finanspolicy
- Ta fram en plan på effektivisering av lokalytorna

#### 4.4. Riktlinje för investeringar

Vid sitt sammanträde den 19 juni 2018, §112 antog landstingsfullmäktige *Riktlinjer för investeringar inom Västerbottens läns landsting*. Vi kommer för enkelhetens skull fortsättningsvis att benämna dessa fullmäktiges riktlinjer. Den 7 juni 2018, §171, beslutade landstingsstyrelsen om förslaget till

riktlinjerna och gav samtidigt ett uppdrag till landstingsdirektören att implementera riktlinjen fullt ut i organisationen senast den 31 december 2019.

Fullmäktiges riktlinjer gäller för samtliga investeringar i landstinget. Dokumentet beskriver övergripande landstingets investeringsprocess för prioritering och beslut om årligt utbetalningsutrymme. Vidare beskrivs fördelningen av roller och ansvar genom hela investeringsprocessen.

I fullmäktiges riktlinjer delas investeringar upp i tre kategorier:

➤ **Strategiska investeringar**

Definitionen av en strategisk investering är att den skapar större nytta än vad som finns idag och har en långsiktig verkan på organisationen.

➤ **Säkerhetsrelaterade investeringar**

Säkerhetsrelaterade investeringar föranleds av myndighetskrav och liknande eller genomförs för att reducera risker i verksamheten.

➤ **Reinvesteringar**

Ersättning av befintliga investeringar benämns reinvestering. För sådana investeringar har någon form av investeringsbeslut fattats tidigare.

#### **4.4.1. Roller och ansvar**

Av fullmäktiges riktlinjer framgår att landstingsstyrelsen har det samlade ansvaret för investeringar inom landstinget. Enligt riktlinjen ska befogenheter att besluta om investeringar regleras med hjälp av delegationsordningar och vidaredelegationsordningar. Investeringsbeslut ska fattas inom den ram för investeringar som årligen fastställs av fullmäktige. Landstingsdirektören har enligt riktlinjerna ansvar för prioriteringar inom sitt ansvarsområde. Vidare har den verksamhet som har ett investeringsbehov ett grundläggande ansvar som beställare för ärendet.

Enligt riktlinjerna finns en strategisk investeringsstyrgrupp som ska utses av landstingsdirektören. Gruppen består av landstingsdirektör, servicedirektör, ekonomidirektör, digitaliseringsdirektör och biträdande hälso- och sjukvårdsdirektör. Den strategiska investeringsstyrgruppens uppgift är enligt riktlinjerna att bereda beslutsunderlag, prioritering, finansiering och effekthemtagning för strategiska investeringar. Gruppen ska också bereda reinvesteringar och säkerhetsrelaterade investeringar som beloppsmässigt ligger på högre nivåer än de som är delegerade.

Beslutsunderlag som kommer till den strategiska investeringsstyrgruppen ska enligt riktlinjerna först beredas. Inom fastighet kallas det beredande organet strategiskt fastighetsråd. Vi har valt att i rapporten benämna organet fastighetsråd för att särskilja det från den strategiska investeringsstyrgruppen. Servicedirektören införde fastighetsrådet hösten 2018. Enligt servicedirektören består fastighetsrådet av servicedirektör, fastighetschef, lokalstrateg, hälso- och sjukvårdsdirektör, biträdande hälso- och sjukvårdsdirektör samt primärvårdsdirektör. Syftet med fastighetsrådet är enligt servicedirektören att bereda frågor som bedöms påverka lokalförsörjningsplan och kortsiktig fastighetsutvecklingsplan. Fastighetsrådet behandlar status på pågående projekt avseende tid och ekonomi. Fastighetsrådet bereder också

långsiktiga strategiplaner. Fastighetsrådet fungerar vidare som styrgrupp för vissa projekt. Servicedirektören uppger att genom fastighetsrådet får hälso- och sjukvårdsdirektörer och primärvårdsdirektör insyn i de fastighetsärenden som gäller för deras verksamhetsområden.

#### 4.4.2 Investeringsprocessen

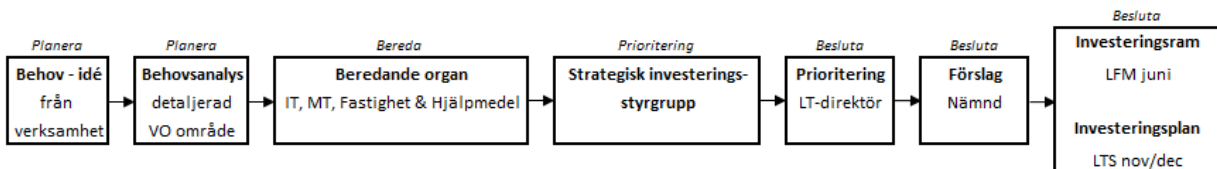
I fullmäktiges riktlinjer är investeringsprocessen uppdelad i två delar. Den första delen avser processen för att besluta om investeringsram och investeringsplan. Den andra delen avser processen att genomföra investeringarna.

##### 4.4.2.1 Beslut om investeringsram och investeringsplan

Investeringsram är den budget som fullmäktige beslutat om för utbetalningar avseende investeringar. Processen för att fastställa den årliga investeringsramen utgår enligt fullmäktiges riktlinjer från verksamhetens behov genom att varje verksamhetsområde tar fram en detaljerad behovsanalys. Behovsanalysen ska därefter beredas av respektive investeringsområdes beredande organ. Investeringsområdena inom landstinget är fastighet, informationsteknik, medicinsk teknik och hjälpmedel. Behovsanalysen ska beskriva vad som ska uppnås, tidsplan samt innehålla en ekonomisk kalkyl. Därefter ska den strategiska investeringsstyrgruppen bereda och prioritera investeringsbehoven efter fastställda kriterier innan landstingsdirektören beslutar om ett tjänstemannaförslag till investeringsram och investeringsplan.

Enligt fullmäktiges riktlinjer ska sedan respektive nämnd på politisk nivå besluta om sina delar av förslaget till ram och investeringsplan. Landstingsfullmäktige beslutar årligen om ramen för de totala investeringsutgifterna. Med utgångspunkt från denna ram beslutar landstingsstyrelsen om en årlig investeringsplan. Riktlinjerna anger att planering av investeringsärenden ska göras med hänsyn till de givna beslutstillfällena för investeringsram och investeringsplan.

I samband med budgetprocessen ska enligt fullmäktiges riktlinjer effekten av kommande investeringar beaktas i resultatbudgeten. Hänsyn ska tas till kapitalkostnad och driftskostnad. Detta kan enligt riktlinjerna exempelvis innebära ett förändrat personalbehov eller påverkan på materialförbrukning, energiförbrukning och lokaler.



## Planeringsprocess

*Källa: Riktlinjer för investeringar i Västerbottens läns landsting*

### Prioriteringsmodell

För att säkerställa att investeringarna på tjänstepersonsnivå bereds och prioriteras på likartat sätt har fullmäktige i sina riktlinjer beslutat om en prioriteringsmodell. Enligt riktlinjerna anger modellen hur tjänstepersonerna ska

beskriva och beräkna investeringar. Enligt riktlinjerna ska prioriteringar i första steget göras inom respektive investeringsområde. Prioritering av fastighetsinvesteringar görs alltså i första hand mellan andra fastighetsinvesteringar. Jämförelsen ska enligt riktlinjerna också ta hänsyn till om en investering är klassificerad som strategisk, säkerhetsrelaterad eller reinvestering. Inför beslut om investeringsram, investeringsplan samt genomförande av strategiska investeringar ska dock landstingsdirektören utföra en övergripande prioritering av investeringsärenden oberoende av investeringsområde och investeringskategori.

Fullmäktiges riktlinjer anger följande kriterier som grund för prioriteringar:

- Måluppfyllelse
- Strategisk betydelse
- Tidsprioritet
- Beroenden till andra investeringsområden
- Nyttokalkyl
- Total investeringsutgift
- Resultatpåverkan
- Likviditetspåverkan
- Riskanalys

#### **4.4.2.2 Processen för att genomföra investeringar**

Investeringsplanen anger hur landstingsstyrelsen fördelat investeringsutrymme mellan fastigheter, medicinteknisk utrustning, informationsteknik samt hjälpmedel. Varje enskild investering är dessutom kategoriserad som strategisk, säkerhetsrelaterad eller reinvestering. Investeringsutrymmet för säkerhetsrelaterade investeringar och reinvesteringar är fördelat på nämnds- och verksamhetsområdesnivå. Strategiska investeringar ska enligt riktlinjerna alltid beredas av den strategiska investeringsstyrgruppen innan landstingsstyrelsen eller fullmäktige beslutar om att genomföra investeringen.

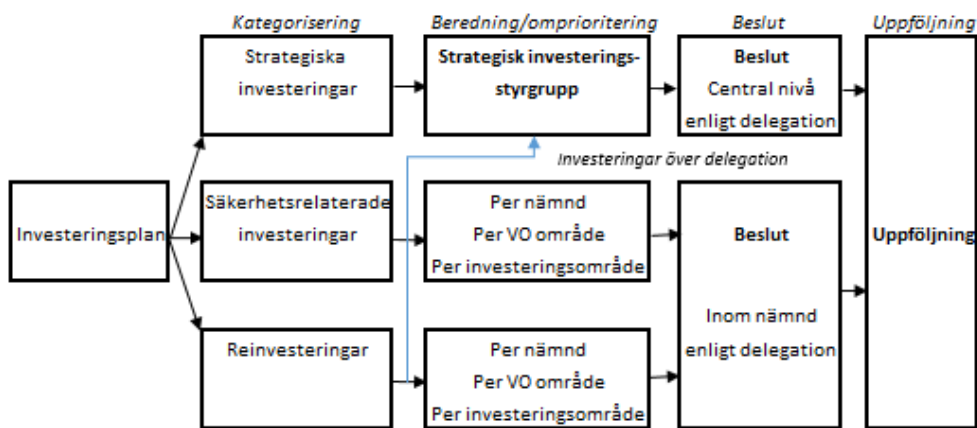
Enligt fullmäktiges riktlinjer ska det av beslutsunderlag framgå:

- Vad som beslutats
- Ansvarig för investeringen
- Nyttobedömning
- Beskrivning av investeringsområden och verksamhet som berörs
- Finansiering
- Ekonomisk kalkyl för investering och eventuella driftkostnader
- Riskanalys
- Tidplan
- Hur och när uppföljning ska göras

Av riktlinjerna framgår hur ansvariga tjänstepersoner för investeringsärenden ska agera om det efter ett investeringsbeslut inträffar något som medför att förutsättningarna för en investering förändras. Det kan handla om ändring av investeringsbelopp, större förändringar i tidsplanen eller andra betydande förändringar. Enligt riktlinjerna ska tjänstepersonerna i första hand bedöma om förändringarna kan hanteras med hjälp av omprioritering inom respektive investeringsärende. Ansvarigt verksamhetsområde eller nämnd har också möjlighet att prioritera mellan befintliga investeringsärenden inom beslutade investeringsramar. Om prioritering inte är möjlig ska

tjänstepersoner ansvariga för verksamhetsområde eller nämnd lyfta ärendet via den strategiska investeringsstyrgruppen till landstingsstyrelsen som i sin tur ska bedöma om ärendet ska lyftas till landstingsfullmäktige.

Enligt fullmäktiges riktlinjer ansvarar landstingsstyrelsen för löpande uppföljning av investeringsobjekten. Styrelsen ska följa upp investeringarna i samband med den månatliga ekonomiska rapporteringen samt vid uppföljning till landstingsfullmäktige i samband med delårsrapporter och årsredovisning. Styrelsen ska enligt riktlinjerna analysera och åtgärda avvikelser från ursprunglig kostnadsberäkning. Efter genomförd investering ska styrelsen göra en dokumenterad uppföljning, en så kallad efterkalkyl, där utfallet jämförs med de underlag som låg till grund för beslutet.



## Genomförandeprocess

Källa: Riktlinjer för investeringar i Västerbottens läns landsting

### Vår kommentar

Det är positivt att sambandet mellan investeringsprocessen och budgetprocessen framgår av riktlinjen för investeringar, både när det handlar om investeringskostnad och driftskostnad. Av underlag till investeringsärenden ska det enligt riktlinjen både framgå storleken på investeringsbeloppet och effekten på driftskostnaderna. Visserligen syftar investeringarna till effektiviseringar och bättre användning av lokaler. Vår bedömning är dock att en ökad investeringsvolym kan medföra att en minskad andel av fullmäktiges budget kommer att kunna användas till hälso- och sjukvård och annan verksamhet. Vår granskning visar att landstingsstyrelsen i beredningen av de planerade investeringarna inte tagit fram en samlad analys som klargör vilka effekter investeringarna kommer att ha på verksamheternas budgetar. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att klargöra vilka effekter investeringsvolymen har för budgetar för hälso- och sjukvård och annan verksamhet.

Genom sammansättningen av de beredande organen fastighetsråd och strategisk investeringsstyrgrupp bedömer vi att det finns förutsättningar på tjänstepersonsnivå för att upprätthålla ett landstingsövergripande perspektiv i hantering och prioritering av fastighetsinvesteringar och övriga investeringar. Inför beslut i fullmäktige finns enligt kommunallagen ett beredningstvång som innebär att innan fullmäktige avgör ett ärende så ska det ha beretts av den nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör. Vår bedömning

är att hälso- och sjukvårdsnämnden i hög grad berörs av fastighetsinvesteringarna. Vi har inte kunnat styrka att landstingsstyrelsen har samrått med hälso- och sjukvårdsnämnden inför beslut om investeringsram. Inför beslut om investeringsramar bör landstingsstyrelsen först samråda med berörda nämnder och därefter besluta om ett förslag till investeringsram. Vår bedömning är att det av riktlinjerna för investeringsprocessen inte framgår vilken roll berörda nämnder har i att bereda investeringsärenden inför beslut i fullmäktige. Inte heller är landstingsstyrelsens ledande roll i beredningen tydliggjord.

Enligt fullmäktiges riktlinjer ska befogenheter att besluta om investeringar regleras med hjälp av delegationsordningar och vidaredelegationsordningar. Vår bedömning är att innebörden av detta är otydlig. Av fullmäktiges reglemente till landstingsstyrelsen framgår att landstingsstyrelsen har det övergripande ansvaret för produktion av fastigheter. Av landstingsplanen framgår att investeringar över 50 miljoner kronor ska beslutas av fullmäktige. Granskningen visar att landstingsstyrelsen har beslutat om en fastighetsinvestering på över 50 miljoner kronor. Av landstingsstyrelsens delegationsordning framgår inte att styrelsen har delegerat rätten att besluta om investeringar till landstingsdirektören eller någon annan tjänsteperson. Landstingsstyrelsen har gett landstingsdirektören rätten att upphandla varor, tjänster och byggtreprenad till ett maximalt värde om 50 miljoner kronor.

Fullmäktiges prioriteringsmodell innehåller ett antal grunder för prioriteringar. Av investeringsplanen framgår inte vilka prioriteringar som är gjorda. Vår bedömning är att landstingsstyrelsen och berörda nämnder bör få information om vilka investeringar som landstingsdirektören har prioriterat bort.

Av prioriteringsmodellen framgår inte på vilket sätt exempelvis den strategiska investeringsgruppen och landstingsdirektören ska använda de olika grunderna. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att tydliggöra hur kriterierna för prioritering ska värderas.

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att bereda ett förslag till reviderade riktlinjer. De reviderade riktlinjerna bör klargöra styrelsens roll som styrelse, styrelsens samverkan med berörda nämnder samt andra otydligheter vi pekat på i denna rapport.

#### **4.5. Långsiktig strategi för landstingets investeringar**

Fullmäktiges fastighetsutvecklingsplan för perioden 2015 - 2025 redovisar den långsiktiga utvecklingen av fastighetsbeståndet för att bedriva en god och effektiv vård genom ändamålsenliga lokaler. Enligt fullmäktige ska fastighetsutvecklingsplanen kompletteras med lokalförsörjningsplaner som ska ses som vårdverksamhetens plan för utveckling, omlokaliseringar samt om- och tillbyggnader. Dessutom uppger fullmäktige att det behövs handlingsplaner såsom investeringsplaner, underhållsplaner och finansieringsplaner.

Enligt servicedirektören ska processen i landstinget med att utveckla fastigheterna utgå från ett antal styrande principer. Principerna syftar till att skapa värdeskapande lokaler med en högre nyttoeffekt än tidigare. De principer lokalerna baserar sig på ska värderas på tjänstepersonsnivå med hjälp av indikatorer. Av revisorernas senaste granskning av fastighetsinvesteringar (nr

20/2017) framgick att servicedirektören hade förslagit vilka indikatorer som skulle ingå i beslutsunderlag för fastighetsinvesteringar. Enligt servicedirektören är principerna och indikatorerna under framtagande och inte ännu fastställda.

Faktorer	Indikatorer
Yta	Yta/medborgare, yta/behandling, yta/besökare
Driftsekonomi	Kronor/kvm, FAU/kvm, Kwh/kvm, tid/leverans, städ tid/kvm
Miljö	CO2/medborgare, CO2/behandling
Patientflöden	Antal behandlingar/kvm, tid/besök
Samband	Patient tid/personal
Patientsäkerhet	Infektioner/ingrepp, infektioner/vårdtillfälle
Arbetsmiljö	Sjuktal/verksamhet, BRO/verksamhet

Källa: Servicedirektörens arbetsmaterial

#### 4.5.1. Fastighetsutvecklingsplan

Landstingsfullmäktige beslutade den 20 juni 2017, §113, om ”Fastighetsutvecklingsplan 2015 - 2025 för Västerbottens läns landsting”. Fastighetsutvecklingsplanen gäller för Norrlands universitetssjukhus (NUS), Lycksele lasarett och Skellefteå lasarett. Planen beskriver fastighetsbeståndet på en övergripande nivå med avseende på verksamhet, funktionalitet, möjlig utveckling, byggnaders avveckling samt underhålls- och energistatus.

I fastighetsutvecklingsplanen anger fullmäktige 5 målbilder som ska vara styrande för lokalförsörjning inom landstinget.

##### ➤ Målbild för lokalernas utformning och yta

Lokalernas utformning ska stödja verksamheten i deras uppdrag. Effektiva lokaler ska eftersträvas så att ytbehovet kan hållas nere och förändringar i verksamheten underlättas.

##### ➤ Målbild för ägande

Landstinget ska generellt äga sina lokaler inom sjukhusområdena och ska sträva efter att hitta samverkansformer för övriga lokaler.

##### ➤ Målbild för underhåll

Underhållet ska vara i en omfattning så att fastigheternas värde bibehålls. Kvaliteten på underhållet ska vara i nivå med andra landsting och vara planerad så att störningar i verksamheten minimeras.

##### ➤ Målbild för energieffektivitet

Västerbottens Läns landsting ska vara en förebild avseende energieffektivitet lokalt och nationellt. I första hand ska behovet av tillförd energi minimeras och i övriga fall ska mängden inköpt energi minimeras.

##### ➤ Målbild för tekniska system

Säkerheten i leverans ska vara hög och tekniska system ska utformas så att risken för avbrott minimeras. Prioriterade system ska utformas med överkapacitet, s.k. redundans, i syfte att klara olika störningar.



#### **4.5.2. Vårdstrategisk fastighetsutveckling**

Inom landstingets ledningsstab finns sedan år 2016 en strateg med ansvar för vårdstrategisk fastighetsutveckling. Vi kommer att benämna rollen lokalstrateg. Lokalstrategen beskriver att rollen bland annat innebär att genomföra verksamhetsanalyser för att på ett enhetligt sätt formulera verksamhetens behov av nya eller ändrade lokaler. Det övergripande målet är att utveckla vårdens uppdrag och att sätta patienten först. Lokalerna ska erbjuda både generella, flexibla och speciella lösningar för att möjliggöra förändringar i vårdprocessen. Samtidigt ska resursutnyttjandet inklusive lokal användning optimeras.

Enligt lokalstrategen genomförs en verksamhetsanalys i syfte att bedöma om det behov en verksamhet har innebär tillräckligt stora vinster om förändringen genomförs. Lokalstrategen uppger att det finns en rutin som innebär att verksamheten, med stöd av lokalstrategen och en checklista, ska göra en verksamhetsanalys. Verksamheten får i uppdrag av lokalstrategen att göra en flödesanalys som visar hur patienter, personal, gods etc. rör sig genom verksamheten. Syftet är att identifiera och hantera flaskhalsar i verksamheten. Efter det får verksamheten i uppdrag av lokalstrategen att genomföra workshops för att identifiera behoven utifrån ett antal olika perspektiv såsom kvadratmeter, antal rum, antal personal etc. Genom denna process skapas enligt lokalstrategen ett förankringsarbete. Det förekommer dock enligt lokalstrategen att fastighetsprojekt startas utan att en verksamhetsanalys är genomförd. Då riskerar ärendena att försenas om det i ett senare skede visar sig att lokalerna inte är ändamålsenliga utifrån de behov som finns. I dessa fall kan lokalstrategen behöva göra en verksamhetsanalys på ett redan startat projekt.

För arbetet med planering av lokalförsörjning finns enligt lokalstrategen en prioriteringsordning:

1. Akuta problem
2. Byggnadsrelaterad ohälsa
3. Evakuering och omplacering till följd av renovering m.m
4. Nyproduktion eller verksamhetsutveckling som kräver anpassningar

Enligt lokalstrategen har mängden ärenden som handlar om byggnadsrelaterad ohälsa bidragit till att det mer strategiska arbetet fått stå tillbaka på grund av resursbrist.

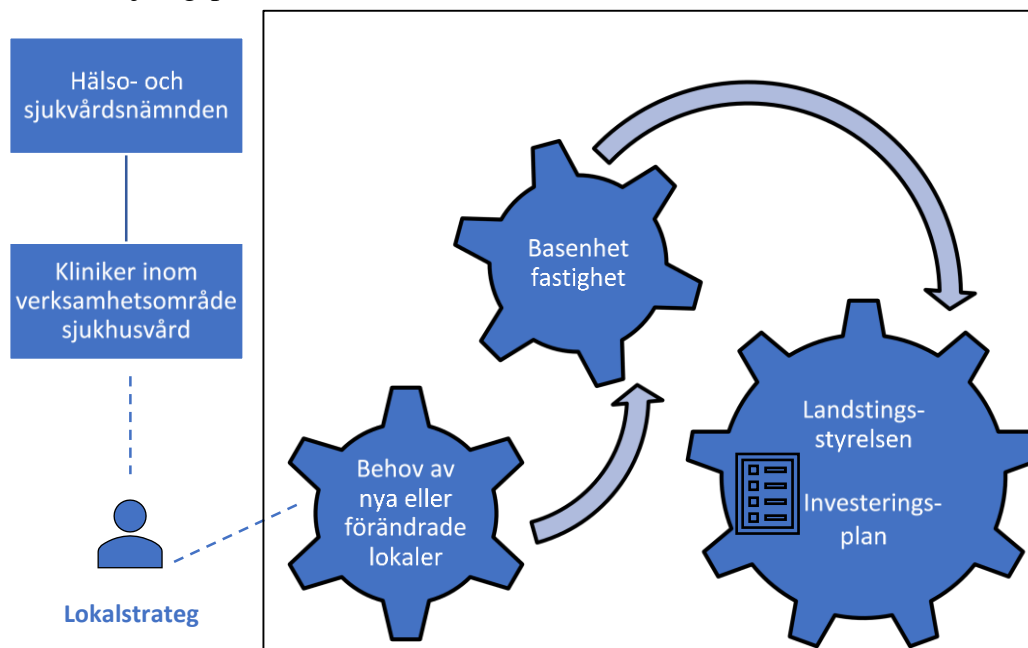
Enligt landstingsstyrelsens delårsrapport per augusti 2017 skulle lokalstrategen komplettera fastighetsutvecklingsplanen med lokalförsörjningsplan. Av intervju framgår att det handlade om lokalförsörjningsplanen för Skellefteå. Enligt lokalstrategen finns reviderade lokalförsörjningsplaner för Skellefteå och Lycksele. Lokalförsörjningsplanen för Umeå behöver uppdateras enligt lokalstrategen.

#### **Vår kommentar**

Vår bedömning är att det finns ett samband mellan olika planer för fastighetsinvesteringar på både kort och lång sikt. Fastighetsutvecklingsplan, investeringsram, investeringsplan och lokalförsörjningsplaner är enligt vår bedömning kopplade till varandra och till tillgängligt finansieringsutrymme.

Vi kan dock se några otydligheter. Framför allt behöver kopplingen mellan de olika målbilderna, principer och indikatorer för utvecklingen av fastigheterna tydliggöras. Detta för att underlätta för en enhetligare styrning, prioritering och uppföljning av fastighetsprojekt. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att tydliggöra vilka principer och indikatorer som ska gälla för fastighetsinvesteringar och hur dessa är kopplade till prioriteringsmodellen. Landstingsstyrelsen bör i detta säkerställa att tillräcklig hänsyn tas till verksamhetsmässiga perspektiv vid uppföljningar av utfallet.

Vår bedömning är vidare att lokalstrategens roll i investeringsprocessen för fastigheter inte är tydliggjord. Det framgår exempelvis inte av några regler vilken roll lokalstrategen har när det handlar om prioriteringsmodell och lokalförslingsplaner.



Förenklad bild av planeringen av nya eller förändrade lokaler inom VO sjukhusvård

Umeå lokalförslingsplan är enligt uppgift inte uppdaterad. Det är enligt vår bedömning viktigt att landstingsstyrelsen säkerställer att samtliga planer löpande blir uppdaterade. Vi noterar också att det är oklart vem som beslutat om de tre lokalförslingsplanerna och att vi inte kan hitta Umeå och Lycksele lokalförslingsplan i landstingets diarium.

Fullmäktige har gett landstingsstyrelsen ett uppdrag att minska lokalytorna. Minskad lokalyta ingår också i de målbilder fullmäktige har beslutat om. Landstingsstyrelsen har i sin tur gett landstingsdirektören i uppdrag att ta fram en plan för att effektivisera användningen av landstingets lokalytor. Vi har inte kunnat styrka att landstingsstyrelsen fått någon återrapportering från detta uppdrag. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att ta fram en plan för att effektivisera lokalytornas användning i landstinget.

#### 4.6. Projektstyrning inom fastighet

Chefen för basenhet fastighet, fortsättningsvis kallad fastighetschefen, har beslutat om regler benämnda ”Projektstyrning inom fastighet”. Reglerna finns i ledningssystemet. Dokumentet syftar till att tydliggöra ansvaret inom

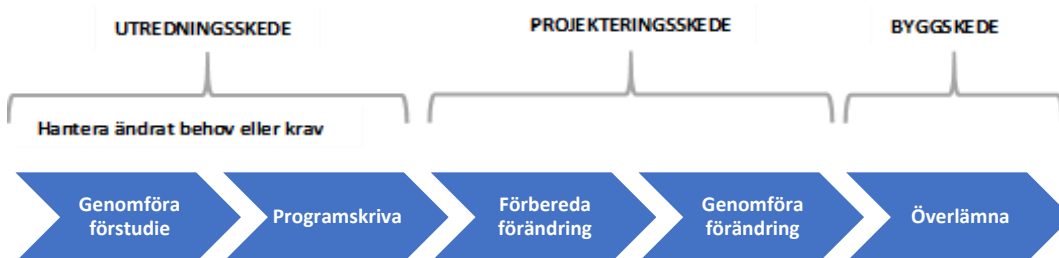
basenhet fastighet under olika skeden av ett byggprojekt. Fastighetschefen uppger att ”*Projektstyrning inom fastighet*” är en komplettering till fullmäktiges ”*Riktlinjer för investeringar inom Västerbottens läns landsting*”.

Enligt fastighetschefens regler ska det för alla byggprojekt finnas en uppdragsbeskrivning som i enlighet med mall inom fastighet beskriver:

- Vad projektet omfattar
- Projektets förutsättningar
- Projektledarens befogenheter

Enligt fastighetschefens regler ska det finnas ett dokumenterat beslut om att projektet ska genomföras. Var detta beslut får fattas beror enligt reglerna på i vilket skede projektet är och vilken omfattning projektet har. Av reglerna framgår dock inte hur befogenheter är fördelade i olika skeden och för olika omfattningar av projekt. Fastighetschefen ska enligt reglerna skicka en ärendebeskrivning med förslag på beslut till den i landstinget som ska besluta om projektet. Efter beslut ska den som beslutat om ett fastighetsprojekt skicka en beslutsskrivelse till fastighetschef. Enligt reglerna har fastighetschefen därefter ett ansvar för att berörda inom enhet fastighet får beslutet.

Enligt ”*Projektstyrning inom fastighet*” delas ett typiskt byggprojekt in i tre olika skeden; utredningsskedet, projekteringsskedet och byggskedet.



Källa: *Projektstyrning inom fastighet*

Innan fastighet startar ett projekt ska beställaren (projektägaren) bedöma vilket underlag som behövs för att projektet ska uppfylla projektmålen. Av reglerna framgår att denna bedömning avgör i vilka steg ett projekt behöver delas upp. För att säkerställa kvaliteten i genomförande av byggprojekt och att slutprodukten uppfyller projektmålen har fastighetschefen gjort en principiell kategoriindelning av byggprojekt. Denna indelning ska användas av medarbetare på basenhet fastighet för att säkerställa att tillräckliga beslutsunderlag finns för olika skeden och att de följer fastighetschefens regler. Av reglerna framgår att kategoriindelningen finns i ett dokument inom fastighet benämnt ”*Projektkategorier Fastighet*”.

Fastighetschefens regler för projektstyrning beskriver följande roller:

**Fastighetschef** ska enligt reglerna alltid vara uppdragsägare för strategiska och säkerhetsrelaterade investeringar. Fastighetschef får ge i uppdrag till medarbetare inom fastighet att genomföra uppdrag i enlighet med uppdragsbeskrivning. Fastighetschef har ett övergripande ansvar inom basenhet fastighet att säkerställa att projekt blir genomförda i enlighet med lagstiftning, myndighetskrav och riktlinjer m.m. i landstinget. Enligt reglerna får fastighetschef besluta om att genomföra förstudier inför investeringsbeslut samt

om reinvesteringar inom de ramar för reinvesteringar som landstingsstyrelsen beslutat om.

**Fastighetsområdeschef** ansvarar enligt reglerna för att genomföra reinvesteringar och för löpande drift inom respektive fastighetsområde (Umeå, Skellefteå och Lycksele). Fastighetsområdeschef ska enligt reglerna åiterrapportera till fastighetschef.

**Uppdragsägare** ansvarar för att genomföra de uppdrag som fastighetschef eller fastighetsområdeschef lämnar för reinvesteringar och löpande drift. Uppdragsägare ska rapportera till fastighetschef eller fastighetsområdeschef.

På uppdrag av uppdragsägare ansvarar **projektägare** för att bereda och definiera uppdrag med avseende på utförande och finansiering. Projektägare åiterrapporterar löpande till uppdragsägare utfall och prognos avseende projektets omfattning, tid och ekonomi.

**Projektledare** ansvarar för att genomföra uppdrag enligt förutsättningar i uppdragsbeskrivning. Projektledare ansvarar för att löpande åiterrapportera utfall och prognos avseende omfattning, tid och ekonomi till projektägare.

### Vår kommentar

Det är positivt att fastighetschefen har beslutat om regler för styrning av fastighetsprojekt. Vår bedömning är att dokumentet behöver revideras så att det tydligare framgår vem som ansvarar för att beslut tas i de olika delarna av projektstyrningen samt hur åiterrapporteringar ska göras mellan olika roller. Vår bedömning är att det inte tydligt framgår vilken typ av beslut som krävs under olika skeden av ett projekt och vem som har rätt att fatta dessa beslut. Ett fastighetsinvesteringsprojekt pågår i många fall under lång tid och flera beslut krävs under vägen. Vår bedömning är att landstingsstyrelsen bör anpassa befogenheterna att besluta om investeringar i fastigheter till de olika typer av beslut som tas inom ramen för fastighetsinvesteringsprocessen. Styrelsen bör därefter säkerställa att det finns en överensstämmelse mellan fullmäktiges riktlinjer och de delegationsordningar som styrelse och nämnder beslutar om.

Vi noterar att landstingsstyrelsen inte har reglerat i vilken omfattning fastighetschefen har befogenhet att göra förstudier. Vi rekommenderar att landstingsstyrelsen utreder behovet av sådan reglering.

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att tydligare definiera vilken typ av beslut som krävs i olika skeden av ett projekt och vilka underlag som krävs för respektive beslut.

### 4.7. Uppföljning och efterkalkyl

Sedan januari 2018 har fastighet en controller med särskilt ansvar för investeringarna. Controllern sammanställer samtliga investeringsprojekt i ett exceldokument. Där framgår projektets namn, diarienummer, projektnummer, kategori, status, start- och slutdatum, beslutad budget, projektledarnas prognoser samt avskrivningsprognoser. Av intervju framgår att kontrollern har gjort en genomgång av fastighetsprojekt genom att kontrollera tidigare beslut om fastighetsinvesteringar i diariet. Utifrån besluten har hon uppdaterat exceldokumentet samt avslutat och uttrangerat gamla projekt i

inventarieregistret. När ett beslut om ny investering registreras i diariet får kontrollern meddelande om detta. Kontrollern meddelar berörda projektledare när projekt är beslutade samt registrerar uppgifterna i exceldokumentet. Kontrollern kan sammanställa projekten från olika perspektiv och ge en sammanställd status på fastighetsprojekten som underlag till uppföljningar och beredningar. Om en projektledare har förbrukat sin budget framgår det av exceldokumentet. Kontrollern uppger att hon har löpande avstämningar med fastighetschefen.

Landstingsstyrelsen rapporterar utfallet av investeringarna till fullmäktige i samband med delårsrapporter och årsredovisning. Rapportering görs aggregerat för byggnader, informationsteknik, medicinsk teknik och hjälpmedel. Vi har inte kunnat styrka att landstingsstyrelsen följer upp utfallet av investeringarna i samband med sin månadsrapportering. I samband med beslut om investeringsplan gör landstingsstyrelsen en uppföljning av utfallet av investeringarna på projektnivå.

Efter genomförd investering ska landstingsstyrelsen enligt fullmäktiges riktlinjer göra en dokumenterad uppföljning där utfallet jämförs med de underlag som låg till grund för beslutet, en så kallad efterkalkyl. Till grund för investeringsbeslut ska det enligt fastighetschefen finnas ett antal indikatorer för vad investeringen kan bidra med i organisationen. Fastighetschefen uppger att dessa indikatorer ska jämföras både före och efter projektet. Det kan exempelvis handla om hur effektivt ytorna används eller om energieffektivitet. Mot bakgrund av att fullmäktiges riktlinjer för investeringar är nya är detta dock ett arbetssätt som basenhet fastighet nyligen har börjat använda enligt fastighetschefen. Fastighetschefen konstaterar att det ännu inte har varit möjligt att göra denna typ av efterkalkyler på redan startade projekt eftersom man inte har tillgång till några ingångsvärden att utvärdera mot. Enligt lokalstrategen har efterkalkyler gjorts i det projekt som gällde flytt av samtlig personal från den administrativa byggnaden, byggnad 11, till andra lokaler. Vid större nybyggnationer pågår processen ofta över flera år och de projekt som pågår idag är beslutade för flera år sedan. Enligt fastighetschefen är det krav på att alla nya projekt ska kunna följas upp och utvärderas med hjälp av indikatorer.

### **Vår kommentar**

Det är positivt att det inom fastighet finns en aktuell sammanställd bild över fastighetsinvesteringarna. Positivt är också att den ekonomiska uppföljningen för de enskilda fastighetsprojekten har utvecklats. Vi rekommenderar att landstingsstyrelsen löpande följer upp större investeringar över en viss beloppsgräns för att säkra uppföljning och kontroll av projekten.

Som vi tidigare nämnt rekommenderar vi landstingsstyrelsen att tydliggöra vilka principer och indikatorer som ska gälla för fastighetsinvesteringar och hur dessa är kopplade till prioriteringsmodellen. Landstingsstyrelsen bör i detta säkerställa att tillräcklig hänsyn tas till verksamhetsmässiga perspektiv vid uppföljningar av utfallet.

#### 4.8. Likviditetsplanering och beslut om upplåning

Ekonomifunktionen sammanställer fyra gånger per år en investeringsprognos i samband med beslut om delårsrapportering, årsredovisning, investeringsram samt investeringsplan. Prognosen visar planerade utbetalningar för investeringar per månad för de närmsta fyra åren. Prognoserna är uppdelade per investeringskategori och på beslutade och planerade investeringar. För likviditetsplaneringen för den närmsta månaden kontrollerar ekonomifunktionen vad som ligger inne för utbetalning i fakturasystemet.

Investeringsprognoserna bygger bland annat på de underlag som fastighetscontrollern sammanställer. Enligt intervjuer har arbetssättet utvecklats genom att informera projektledarna så att de får en förståelse för vilka uppgifter som ska lämnas in och syftet med dem. Servicedirektören uppger att prognoserna har blivit säkrare med det nya arbetssättet men att det fortfarande finns utrymme för förbättringar. Servicedirektören uppger att bättre analyser behöver göras i ett tidigt skede för att undvika stora förändringar under projektens gång. Både servicedirektören och ekonomidirektören uppger att prognoserna har skapat en bättre beredskap för att förutse investeringsutbetalningar.

Under våren 2018 gjorde landstingsstyrelsen en översyn av investeringsplanens omfattning och tidsplan. Översynen visade att utbetalningarna för beslutade investeringar var högre än den beslutade investeringsramen. Orsaken var enligt landstingsstyrelsens protokoll en hög genomförandegrad av investeringar samt tidigareläggning av utbetalningar i pågående projekt. Med anledning av detta beslutade landstingsfullmäktige den 19 juni 2018, § 111 om ytterligare upplåning med 400 miljoner kronor till strategiska investeringar. Som underlag för beslutet fanns en diarietjänsteskivelse som beskrev orsakerna till det förändrade lånebehovet. Landstingets låneskuld uppgick vid utgången av år 2018 till 1,6 miljarder kronor.

Den 11 december 2018, § 282, beslutade landstingsstyrelsen om investeringsplan 2019 – 2021. Landstingsstyrelsen beräknade de totala investeringsutbetalningarna för år 2019 till 1,6 miljarder kronor varav 1,3 miljarder avsåg strategiska investeringar. Mot bakgrund av de höga investeringsnivåerna och stora underskott i den löpande verksamheten gjorde landstingsstyrelsen prognosen att ytterligare upplåning med ca 1,3 miljarder kronor skulle krävas år 2019 för att klara de strategiska investeringarna.

Utfall och prognos för upplåning 2017 - 2021, miljoner kronor					
Utfall 2017	Utfall 2018	Prognos 2019	Prognos 2020	Prognos 2021	Totalt
400	800	1300	800	400	3700

*Källa: Tjänsteskrivelse, underlag till beslut om upplåning*

Landstingsstyrelsen beslutade om att under år 2019 göra upplåning vid två tillfällen. För första delen av år 2019 beslutade landstingsstyrelsen, § 283, om nyupplåning med 800 miljoner kronor. Resterande del av upplåningsbehovet skulle styrelsen besluta om då den fått en uppdaterad likviditetsprognos. Vidare beslutade landstingsstyrelsen om att omplacera ett lån på 200 miljoner kronor med förfall i september 2019. Som underlag till beslutet

fanns en tjänsteskrivelse. Underlaget innehöll ingen riskanalys. Av tjänsteskrivelsen framgick att prognosen var att landstingets totala låneskuld skulle uppgå till mer än 3 miljarder kronor under år 2020, om inte verksamheternas resultat förbättrades kraftigt. Enligt prognosen skulle det finansiella målet för upplåning överskridas med 700 miljoner kronor år 2021.

I regionplan 2019 fick landstingsstyrelsen ett uppdrag av fullmäktige att utreda och föreslå en långsiktig och finansierad investeringsplan. Enligt styrelsens protokoll den 11 december 2018, § 282, skulle det i detta arbete krävas en översyn av investeringsbehovet inom alla investeringsområden. Samtliga tre sjukhus inom länet skulle bli föremål för prioriteringar. Styrelsen beräknade att översynen skulle vara klar under våren 2019. Den skulle sedan utgöra underlag för beslut i regionfullmäktige om uppdaterad investeringsram.

### **Vår kommentar**

Vår bedömning är att landstingsstyrelsen har utvecklat processen för likviditetsplanering. Positivt är att det, till skillnad från föregående granskning, inför beslut om utökad upplåning fanns en tjänsteskrivelse med redogörelse om orsaken till varför ytterligare upplåning behövdes.

Mot bakgrund av de höga investeringsnivåerna och stora underskott i den löpande verksamheten samt att prognosen är att taket för upplåning kommer att uppnås under år 2020, är vi positiva till att fullmäktige i regionplan 2019 har gett landstingsstyrelsen i uppdrag att ytterligare utveckla planeringen av investeringarna för att säkerställa att det finns en långsiktig finansiering. Positivt är att landstingsstyrelsen har inlett en översyn av investeringsbehovet. Vi betonar vikten av att landstingsstyrelsen säkerställer att investeringsplaner ligger på en nivå så att de kan genomföras på lång sikt. I detta ligger naturligtvis att det även ska finnas tillräckligt ekonomiskt utrymme för hälso- och sjukvård och övrig verksamhet som är planerad att genomföras.

### **4.9. Landstingsstyrelsens kontroll över projektet byggnad 29**

Den 18 november 2015 beslutade landstingsstyrelsen om investeringsplan för åren 2016 - 2018. I denna plan fanns ett fastighetsprojekt benämnt byggnad 29 upptaget med en investeringskostnad på 49 miljoner kronor.

Den 7 juni 2016, §107, gav landstingsstyrelsen i uppdrag till landstingsdirektören att projektera för och bygga projektet byggnad 29. Styrelsen motiverade projektet med att flera verksamheter hade behov av större eller mer ändamålsenliga lokaler. Exempelvis var sjukhusapotekets lokaler undermåliga och skulle rivas, IVF-kliniken hade behov av större lokaler på grund av ökad verksamhet, AHS och cancercentrums läkare och administration hade tillfälliga lokaler som senare skulle byggas om för andra verksamheter. Styrelsen beräknade nybyggnadsytan till 6 430 kvm och investeringskostnaden till 190 miljoner kronor. Som underlag till beslutet fanns en tjänsteskrivelse. Tjänsteskrivelsen innehöll förutom behovsanalys även en konsekvensanalys samt en kostnadsberäkning. Byggnaden beräknades vara klar år 2018.

I investeringsplanen för åren 2017 - 2019 beräknade landstingsstyrelsen projektets investeringskostnad till 80 miljoner kronor år 2017 och 110 miljoner kronor år 2018. Den 11 april 2017 beslutade landstingsdirektören om tilldelningsbeslut för att bygga projektet byggnad 29. Den 16 maj 2017 tecknade

landstingsdirektören samarbetsavtal med OF Bygg KB. Av samarbetsavtalet framgick att inflyttning var beräknad till andra kvartalet 2019.

I investeringsplanen för åren 2018 - 2020 beräknade landstingsstyrelsen projektets investeringskostnad till 168 miljoner kronor år 2018, 73 miljoner kronor år 2019 och 78 miljoner kronor år 2020. Styrelsen beslutade inte om höjningen av projekts investeringsram i något separat beslut.

Under år 2018 framkom ett utökat behov då Rättsmedicinalverket, patologin, läkemedelscentrum samt en ny flygdirigeringscentral hade behov av förändrade eller nya lokaler. Ärendet lades fram i landstingsstyrelsens arbetsutskott den 21 augusti 2018, § 212. Av ärendet framgick att en ökning av byggnadens volym skulle ge ett bättre driftnetto. Den totala nybyggnadsytan var 11 820 kvm till en beräknad kostnad på 400 miljoner kronor. Byggnaden skulle vara färdigställd år 2020. Som underlag till beslutet fanns en tjänsteskrivelse. Vid styrelsens sammanträde den 25 september 2018 utgick ärendet eftersom styrelsen ansåg att ärendet behövde ytterligare beredning.

Den 11 december 2018, § 275, beslutade landstingsstyrelsen om att utöka projektet byggnad 29 från tre till fem våningar. Styrelsen beslutade om att utöka projektets investeringsram med 218 miljoner kronor. Den totala ramen uppgick därmed till 410 miljoner kronor. Investeringen skulle finansieras genom upplåning. Styrelsen gav landstingsdirektören i uppdrag, med rätt att vidaredelegera, att genomföra projektering och byggnation av projektet byggnad 29 i enlighet med beslut. Tjänsteskrivelsen till beslutet innehöll vad som skulle beslutas och bakgrund till beslutet, nyttobedömning, beskrivning av vilka verksamheter som berördes, hur projektet skulle finansieras, en ekonomisk kalkyl för investering och driftkostnader, riskanalys och en översiktlig tidplan. Av tjänsteskrivelsen framgick att kontroll hade gjorts mot fastighetsutvecklingsplan, lokalförsörjningsplan och investeringsplan. Vidare framgick att ärendet hade rekommenderats av fastighetsrådet och av den strategiska investeringsstyrgruppen samt godkänts av landstingsdirektören.

### **Vår kommentar**

Landstingsstyrelsen beslutade år 2016 om att investera i projektet byggnad 29. Detta var innan fullmäktige hade beslutat om riktlinjerna för investeringar. Under tiden har nya behov framkommit vilket har resulterat i nya kalkyler och beslut. Underlaget till landstingsstyrelsens beslut i december 2018 är enligt vår bedömning till största delen i enlighet med riktlinjerna. Enligt fullmäktiges riktlinjer ska beslutsunderlag innehålla uppgift om hur och när uppföljning ska göras. Vi saknar uppgift i beslutsunderlaget för byggnad 29 om hur och när uppföljning och efterkalkyl ska göras. Enligt servicedirektören saknas uppgift om indikatorer i beslutsunderlaget eftersom dessa ännu inte har fastställts.

Enligt landstingsplan 2016 – 2019 ska fullmäktige besluta om investeringar över 50 miljoner kronor. Vi noterar att fullmäktige inte har beslutat om projektet byggnad 29.



## 5. Svar på revisionsfrågor

Vår sammanfattande bedömning är att landstingsstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av landstingets fastighetsinvesteringar. Vår bedömning grundar vi på nedanstående.

Revisionsfråga	Svar
Det finns en formellt beslutad landstingsövergripande modell som beskriver hur investeringsprocessen ser ut och som tydliggör hur ansvar, roller och befogenheter är fördelade?	Nej. Fullmäktige har beslutat om riktlinjer för investeringar. Vår bedömning är dock att riktlinjerna innehåller en rad otydligheter. Det behöver bland annat bli tydligare hur styrelsen ska samarbeta med övriga nämnder.
Det finns en ändamålsenlig långsiktig strategi för landstingets investeringar?	Delvis. Det finns en koppling mellan fastighetsutvecklingsplan, lokalförsörjningsplaner, landstingsplan och tillgänglig finansiering. Prognosen är att landstinget kommer att överskrida det finansiella målet om maximalt 3 miljarder kronor i upplåning under år 2020.
Det finns fastställda rutinbeskrivningar för investeringsprocessen för enskilda fastighetsprojekt?	Ja. Fastighetschefen har fastställt regler för projektstyrning inom fastighet som beskriver roller och ansvar. Reglerna innehåller dock en rad otydligheter.
Riktlinjer för investeringsprocessen följs?	Går inte bedöma. Riktlinjerna är nyligen fastställda och ska implementeras senast december 2019.
Beslut om fastighetsinvesteringar bygger på tillräckliga beslutsunderlag som ger möjlighet att kunna prioritera, styra och kontrollera enskilda projekt?	Nej. Prioriteringsmodellen är otydlig. Indikatorer för fastighetsprojekt har ännu inte fastställts. Prioriteringar redovisas inte till styrelsen.
Det finns dokumenterade riskanalyser inför fullmäktiges beslut om budget för fastighetsinvesteringar?	Nej. Vi har inte funnit några dokumenterade riskanalyser. Vi saknar också en analys av investeringarnas effekter på budgeten för verksamheterna inom hälso- och sjukvården.
En tillräcklig uppföljning och efterkalkyl av investeringsobjekt görs?	Nej. Den ekonomiska uppföljningen inom fastighet har utvecklats. Landstingsstyrelsen följer upp fastighetsprojekten på aggregerad nivå. Efterkalkyl av investeringsprojekt implementeras successivt.
Kontrollen över likviditeten är tillräcklig i samband med upplåning till strategiska investeringar?	Delvis. Investeringsprognoser för de kommande fyra åren sammanställs fyra gånger per år. Prognoserna har utvecklats, men kan bli träffsäkrare genom bättre analyser tidigt i projekt.

## 6. Rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Bered nya riktlinjer för investeringar som klargör
  - Styrelsens ledande roll i beredningen av investeringsramar.
  - Hur styrelsen ska samarbeta med övriga styrelser och nämnder inför beslut om investeringar.
- Tydligare definiera vilken typ av beslut som krävs i olika skeden av ett fastighetsinvesteringsprojekt och vilka underlag som krävs för respektive beslut.
- Säkerställ att fullmäktiges beslut följs. Fullmäktige har i landstingsplanen bestämt att fullmäktige ska besluta om investeringar över 50 miljoner kronor.
- Utred om delegationsordningen behöver revideras.
- Löpande följa upp och analysera större investeringar på projektnivå för att säkra uppföljning och kontroll av projekten.
- Analysera den samlade effekten av investeringarnas driftskostnader på budgetar för hälso- och sjukvård och annan verksamhet.
- Säkerställ att det är tydliggjort vilka principer och indikatorer som ska vara styrande för prioriteringar av fastighetsinvesteringsprojekt och hur kriterierna ska värderas.
- Ta fram en plan för effektivare användning av lokalytorna.

Umeå den 21 februari 2019

Ingrid Lindberg

Region Västerbotten