

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning av landstingsstyrelsens process för fastighetsinvesteringar

Rapport nr 23/2014



Februari 2015
Jonas Hansson, Revisor, revisionskontoret
Diarienummer: Rev 59:2-2014

Innehåll

| | |
|-----------------------------------------------------|-----------|
| 1. SAMMANFATTNING | 3 |
| REKOMMENDATIONER..... | 3 |
| 2. BAKGRUND | 4 |
| REVISIONSFRÅGOR | 4 |
| AVGRÄNSNING | 4 |
| REVISIONSKRITERIER | 5 |
| METOD | 5 |
| 3. REGLER OCH STYRANDE DOKUMENT | 5 |
| LANDSTINGSPLANEN | 5 |
| LANDSTINGSSTYRELSENS VERKSAMHETSPLAN | 6 |
| LANDSTINGETS LEDNINGSSYSTEM..... | 6 |
| VÅR BEDÖMNING..... | 6 |
| 4. FASTIGHETSINVESTERINGAR I PRAKTIKEN | 7 |
| MODELL FÖR INVESTERINGAR | 7 |
| PRIORITERINGSPRINCIPER..... | 8 |
| LOKALFÖRSÖRJNINGSRÅDET | 8 |
| VÅR KOMMENTAR | 8 |
| 5. TVÅ INVESTERINGSPROJEKT | 9 |
| HJÄLTARNAS HUS | 9 |
| CÖP 2 RENOVERING RYGG- OCH NEUROSALAR..... | 9 |
| 6. OTYDLIG ANSVARSFÖRDELNING | 10 |
| 7. PÅGÅENDE ARBETE PÅ TJÄNSTEMANNANIVÅ | 10 |
| 8. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR | 10 |

1. Sammanfattning

Vår granskning visar att det i landstinget inte är tydligt reglerat hur beslut om fastighetsinvesteringar ska hanteras. Av landstingsstyrelsens reglemente framgår att styrelsen har ansvar för landstingets fastigheter. Av reglementet framgår dock inte hur landstingsstyrelsen ska samarbeta med övriga styrelser och nämnder inför beslut om investeringar i fastigheter. Detta väcker frågor om hur processen mellan landstingsstyrelsen och övriga styrelser och nämnder är utformad för investeringar i fastigheter:

- Hur säkerställer landstingsstyrelsen att fastighetsinvesteringar tillgodoser övriga styrelser och nämnders behov av fastigheter?
- Hur säkerställer övriga styrelser och nämnder att de har tillräckligt inflytande över investeringar så att de uppfyller sitt verksamhetsansvar gentemot fullmäktige?

I granskningen kan vi se att det inte i övrigt finns någon politisk beslutad process för hur investeringar ska hanteras av landstingsstyrelsen och övriga styrelser och nämnder. Det finns dock ett dokument fastställt av landstingsdirektören som översiktligt beskriver investeringsprocessen.

En annan iakttagelse är att man på politisk nivå inte beslutat om en fastighetsplan som grund för investeringarnas inriktning. I flera dokument hänvisar landstingsstyrelsen och landstingsdirektören till en fastighetsplan. Varken fullmäktige, landstingsstyrelse eller landstingsdirektör har dock beslutat om en sådan plan. Inte heller går det att finna fastighetsplanen i landstingets diarium.

En ytterligare iakttagelse är att det saknas konkreta regler och rutiner för hur medarbetare i landstinget ska hantera de olika stegen i investeringsprocessen. Det dokument som landstingsdirektören beslutat om för investeringar i fastigheter beskriver endast översiktligt hur processen ska vara utformad.

Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att:

- Lämna ett förslag till fastighetsplan för beslut i fullmäktige.
- Lämna förslag till fullmäktige med förtydligande om hur landstingsstyrelsen ska samarbeta med övriga styrelser och nämnder inför beslut om investeringar i fastigheter.
- Säkerställa att det på tjänstemannanivå finns konkreta regler och rutiner för investeringsprocessen för fastigheter.
- Säkerställa att genomförda fastighetsinvesteringar följs upp.

2. Bakgrund

Under år 2013 granskade revisorerna landstingets investeringsprocess för investeringar i medicinskteknisk utrustning, IT och hjälpmedel. Granskningen visade att landstinget inte hade en ändamålsenlig ärendeberedning inför beslut om investeringar. Bland annat framkom att landstingsstyrelsen inte hade beslutat om hur investeringsprocessen skulle vara utformad. Istället för formellt beslutade regler utgick investeringsprocessen från en praxis. Denna praxis hade sitt ursprung i ett gammalt regelverk som inte längre fanns.

Granskningen visade också att landstingsstyrelsen inte hade satt upp tydliga kriterier för prioritering av investeringar. Styrelsen saknade även rutiner för uppföljning av gjorda investeringar.

Mot bakgrund av iakttagelser i granskningen av investeringar i medicinskteknisk utrustning m.m. så finns det anledning att granska investeringsprocessen för fastigheter. Detta också mot bakgrund av fastigheternas strategiska betydelse och ekonomiska värde. Revisorerna har i granskningsplanen för år 2014 beslutat att en sådan granskning ska genomföras.

Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan har varit om landstingsstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig ärendeberedning inför beslut om fastighetsinvesteringar?

För att besvara den övergripande revisionsfrågan har vi använt oss av underliggande revisionsfrågor:

- Är ansvaret för fastighetsinvesteringar tydligt mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden?
- Har landstingsstyrelsen beslutat om en delegationsordning för beslut om fastighetsinvesteringar?
- Har landstingsstyrelsen säkerställt att det för fastighetsinvesteringar finns en formellt beslutad processbeskrivning?
- Har landstingsstyrelsen säkerställt att medarbetare följer den formellt beslutade processbeskrivningen?
- Har landstingsstyrelsen säkerställt att beslutade investeringar följs upp?

Avgränsning

Granskningen avser endast fastighetsinvesteringar.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Vi har utgått från nedanstående revisionskriterier:

- Av kommunallagens 6 kap. 7 § framgår att alla nämnder inom sitt ansvarsområde ansvarar att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Varje nämnd ansvarar även för att den interna kontrollen inom sitt ansvarsområde är tillräcklig.
- Fullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen.
- Landstingsfullmäktiges bestämmelser om investeringar i landstingsplanen.
- Landstingets regelverk för investeringar.

Metod

Granskningen har bestått av dokumentstudier och intervjuer med ekonomichef och chefer för verksamhetsområdena service, medicin och kirurgi. Utöver dessa har vi även intervjuat verksamhetschefen för basenheten fastighet samt. Vi har därutöver i ett stickprov följt beslutsprocessen i två investeringsprojekt.

3. Regler och styrande dokument

Enligt reglementet är det landstingsstyrelsen som är ansvarig för produktion, förvaltning, drift, uthyrning och extern förhyrning av fastigheter och lokaler. Det framgår dock inte av reglementet att styrelsen har ansvar för fastighetsinvesteringar.

Av landstingsstyrelsens delegationsordning framgår att styrelsens arbetsutskott får besluta om köp och försäljningar av fastigheter upp till 10 miljoner kronor. Landstingsdirektören får enligt delegationsordningen använda medel till verksamhetsinvesteringar i enlighet med styrelsens anvisningar i beslut om investeringsbudget.

Landstingsplanen

Landstingsfullmäktige har i landstingsplanen för åren 2012-2015 uppdragit till landstingsstyrelsen att ansvara för att de årliga investeringsutgifterna för byggande och utrustning ligger inom ramen för fastställda avskrivningsnivåer.

Landstingsstyrelsens verksamhetsplan

Fullmäktiges långsiktiga investeringsstrategi att nivån på investeringar i landstinget ska styras utifrån att återinvesteringar ska göras med belopp som motsvarar avskrivningskostnaderna. Detta innebär en genomsnittlig årlig investeringsvolym på ca 300 miljoner kronor.

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Byggnader | 120 | 120 | 120 |
| Utrustning i MT m.m. | 119 | 119 | 119 |
| Utrustning i IT | 18 | 18 | 18 |
| Hjälpmedel | 23 | 23 | 23 |
| Buffert | 20 | 20 | 20 |
| Summa | 300 | 300 | 300 |

I landstingets verksamhetsplan under avsnittet investeringsplan redogör styrelsen för kommande planerade investeringar för åren 2014-2016. Styrelsen konstaterar att den redovisade nivån på bygginvesteringar överstiger den ordinarie investeringsramen.

Landstingets ledningssystem

I landstingets ledningssystem finns ett styrande dokument "Fastighetsinvesteringar, Investeringsprocessen inom VLL", som beskriver investeringsprocessen avseende investeringar i om- till- och nybyggnader av fastigheter. Dokumentet är fastställt av landstingsdirektören.

Dokumentet beskriver översiktligt hur investeringsprocessen är utformad. Av dokumentet framgår att ansvaret för att genomföra behovsanalyser och förstudier, lokalplanering och anskaffning ligger på basenheten fastighet. Ansvaret för uppföljning av avslutad investering ligger på både berörd basenhet samt basenhet fastighet.

Enligt dokumentet "organisation för strategisk lokalförsörjning" som finns i landstingets ledningssystem ska fastighetsplanen som fastställs av fullmäktige beskriva den utveckling landstinget vill uppnå avseende lokaler och byggnader.

Vår bedömning

Landstingsstyrelsen har inte tagit fram förslag till fastighetsplan för beslut i fullmäktige. Av styrelsens verksamhetsplan för år 2013 framgår att styrelsen hade som mål att ta fram och besluta om en fastighetsplan. Styrelsen har i sin årsrapport angett att målet delvis uppfyllts. I flera dokument hänvisar landstingsstyrelsen och landstingsdirektören till en fastighetsplan som inte finns.

Landstingsstyrelsen har inte beslutat om hur investeringsprocessen ska vara utformad. Dokumentet i ledningssystemet är fastställt av landstingsdirektören och ger en allmän beskrivning av processen för fastighetsinvesteringar. Dokumentet beskriver fullmäktiges och styrelsens roll i processen.

4. Fastighetsinvesteringar i praktiken

Som vi beskrivit i avsnitt 3 är investeringsprocessen inte tydligt formulerad i de regler och styrdokument som är formellt beslutade. I det här avsnittet redogör vi för den processbeskrivning som landstingsdirektören beslutat ska gälla för fastighetsinvesteringar. Dokumenten finns i landstingets ledningssystem.

Modell för investeringar

Modellen beskriver att investeringsprocessen består av sex steg. Varje steg leder fram till ett beslutstillfälle där beslut ska tas om ett projekt ska fortsätta och i så fall med vilken inriktning. Dessa steg beskrivs kortfattat i dokumentet:

1. Behovsanalys.
Den basenhet som har behov av förändrade lokalresurser anmäler detta till basenhet fastighet som ansvarar för att ta fram en behovsanalys i de fall ärendet är prioriterat. Analysen ska klarlägga behoven samt peka på mål och strategier för det fortsatta arbetet. Tiden för behovsanalys ska hållas kort.
2. Förstudie.
Förstudien innebär att på kort tid och med begränsad insats av resurser få tillräckliga kunskaper och underlag för att besluta om inriktning och preliminär investeringsram för ett investeringsärende. Om det efter förstudien visar sig vara en riktig prioritering att gå vidare med ärendet inleds en lokalplaneringsprocess.
3. Lokalplanering.
Lokalplaneringen syftar till att få fram ett preliminärt investeringsbeslut där byggnadsprogram och programskisser ligger till grund för bedömningen av investeringens nytta och ekonomi.
4. Anskaffning, beredning
Anskaffningens beredningsfas syftar till att få fram ett definitivt investeringsbeslut för upphandling av byggnation och inredning/utrustning, alternativt inhyrning av extern lokal. I anskaffningsskedet upprättas förfrågningsunderlag för det aktuella projektet. Kostnads kalkylen för byggnationen respektive inredning/utrustning förfinas. Upphandling kan genomföras med reservation för att erforderliga investeringsbeslut fattas, i enlighet med landstingets regelverk.
5. Anskaffning, genomförande
I detta skede genomförs och slutbesiktas byggnationen med tillhörande inredning och utrustning.

6. Uppföljning

Investeringsbesluten ska följas upp efter genomförd investering, både verksamhets- och kostnadsmässigt.

Prioriteringsprinciper

Landstingsdirektören har fastställt att vid prioritering inför beslut om fastighetsinvesteringar ska följande principer följas:

- Påbörjat byggnadsarbete
- Myndighetskrav, påbörjad projektering
- Mycket angelägna byggnadsobjekt ur verksamhetssynpunkt och ur ekonomisk synpunkt
- Angeläget, kan skjutas till nästa år

Lokalförstöjningsrådet

Landstingsdirektören utser rådets medlemmar. Rådet består av samtliga verksamhetsområdeschefer, fastighetschef samt en representant för Umeå universitet. Övriga deltagare adjungeras vid behov. Enligt de beskrivningar vi tagit del av är rådets uppgift att säkerställa att landstingets lokaler planeras och utvecklas på ett kostnads- och yteffektivt sätt samt bevara värdet på fastighetsbeståndet. Rådet ansvarar för att:

- årligen uppdatera fastighetsplanerna,
- bereda investeringsplanen och prioritera inför beslut avseende landstingets totala fastighetsinvesteringar,
- genomdriva, följa upp och avrapportera uppsatta mål avseende fastighetsutvecklingen,
- informera om pågående projekt och avvikelser,
- samordna med utrustningsinvesteringar,
- bereda underlag för investeringsbeslut till landstingsdirektör, landstingsstyrelse och landstingsfullmäktige,
- besluta och prioritera inom beslutad investeringsram,
- besluta om fortsatt utredning efter behovsanalys,
- besluta om förhyrningar.

Vår kommentar

Landstingsstyrelsen har inte beslutat om hur processen för fastighetsinvesteringar ska vara utformad. Det dokument i ledningssystemet som beskriver investeringsprocessen är fastställt av landstingsdirektören. Dokumentet ger en allmän beskrivning av investeringsprocessen för fastighetsinvesteringar. Processbeskrivningen är övergripande och saknar rutiner och vägledningar för respektive steg i processen. Som exempel kan nämnas prioriteringsprinciperna som är mycket allmänt beskrivande. Det saknas tydliga kriterier för prioriteringar av investeringar.

Flera av dokumenten hänvisar till fastighetsplanen. Vid tidpunkten för denna granskning fanns dock ingen beslutad fastighetsplan.

5. Två investeringsprojekt

Vi har valt ut två investeringsprojekt för att se om dessa är hanterade i enlighet med den processbeskrivning som finns i landstingets ledningssystem.

Hjältarnas hus

Enligt verksamhetschefen för basenhet fastighet (fastighetschefen) har projektet initierats av styrelsen. De alternativ som diskuterats var om mark skulle upplåtas till föreningen Hjältarnas hus eller om landstinget skulle uppföra byggnaden och hyra ut denna till föreningen. Enligt fastighetschefen var ledamöterna i styrelsen eniga om att det var ett bättre alternativ om landstinget uppförde byggnaden för att på så sätt ha en större kontroll över investeringen.

Landstingsstyrelsen beslutade i april 2014 att ge landstingsdirektören i uppdrag att teckna ett avtal med föreningen Hjältarnas hus. Avtalet skulle innebära att landstinget uppförde en ny byggnad som sedan hyrdes ut till föreningen Hjältarnas hus. I april 2013 beslutade styrelsen att ge landstingsdirektören i uppdrag att genomföra rivning av byggnaderna 14C och D för att frigöra mark för ett framtida barncancerhus.

Vår kommentar

Projektet följer inte den processbeskrivning som finns i landstingets ledningssystem. Det finns inte någon dokumenterad behovsanalys. Enligt verksamhetschefen för fastighet har det dock varit en politisk enighet om att projektet skulle genomföras. Projektet saknar även en dokumenterad förstudie.

COp 2 renovering rygg- och neurosalar

Projektet avsåg en flytt av ryggkirurgi från OP1 till OP2 till följd av ett samarbete mellan ortopedkliniken och neurocentrum. Tre salar på OP2 byggdes ut och anpassades tekniskt för en elektiv ryggsal, en ryggakutsal och en neuroakutsal.

Projektet fanns med i styrelsens investeringsplan för åren 2011-2013. Projektet genomfördes under år 2011. Projektet saknade en dokumenterad behovsanalys.

Beslut om investeringen fattades av landstingsdirektören. Det ursprungliga beslutet för investeringen var 8 miljoner. Under projekteringen förändrades förutsättningarna och projektet framskrevs med nya ekonomiska prognoser. Den slutliga prognosen för projektet var 24,8 miljoner vilket också blev det ekonomiska utfallet av investeringen. Framskrivningsbesluten är fattade av landstingsdirektören.

Det ekonomiska utfallet har följts upp och återrapporterats. Den verksamhetsmässiga nyttan av investeringen har inte följts upp och återrapporterats.

Vår kommentar

Landstingsdirektören beslutade om riktlinjerna för investeringsprocessen i juni 2012. Detta projekt beslutades innan de nya riktlinjerna trätt ikraft. Vi

noterar att projektet inte följer den beskrivning av investeringsprocessen som finns i landstingets ledningssystem. Projektet saknade en dokumenterad behovsanalys och det verksamhetsmässiga utfallet av investeringen har inte följts upp.

Det ursprungliga beslutet om investeringen var 8 miljoner kronor och fattades av landstingsdirektören. Det slutliga resultatet av investeringen blev 24,8 miljoner. Vi har inte i vår granskning kunnat se att landstingsdirektören återrappporterat beslutet till styrelsen.

6. Otydlig ansvarsfördelning

I samband med 2013 års granskning av investeringsprocessen för medicinsktekniska produkter framkom att det inte var tydligt reglerat hur hälso- och sjukvårdsnämnden kunde ta ansvar för sitt verksamhetsområde då nämnden inte hade befogenhet att besluta om investeringar i medicinskteknisk utrustning.

Samma förhållande råder avseende investeringar i fastigheter. I landstinget är det inte reglerat hur landstingsstyrelsen ska samverka med övriga styrelser och nämnder inför beslut om fastighetsinvesteringar.

Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar för sjukhusvården men är formellt inte delaktiga inför styrelsens beslut om fastighetsinvesteringar. Vår uppfattning är att det är tveksamt om hälso- och sjukvårdsnämnden tar ansvar för sitt ansvarsområde när nämnden inte är delaktig i beslut om fastighetsinvesteringar inom sitt verksamhetsområde.

7. Pågående arbete på tjänstemannanivå

Ekonomichefen har tagit fram ett förslag till styrdokument för investeringsprocessen. Detta dokument är ännu inte beslutat på politisk nivå. Dokumentet beskriver fullmäktiges och landstingsstyrelsens ansvar samt landstingsdirektören och verksamhetsområdeschefernas roll i investeringsprocessen. Enligt dokumentet ska landstingsdirektören i samråd med berörda nämnder förankra sina förslag till investeringsplaner.

8. Svar på revisionsfrågor

Vår slutsats är att styrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig ärendebereidning inför beslut om investeringar. Denna slutsats grundar vi på svaren av de underliggande revisionsfrågorna:

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Är ansvaret för fastighetsinvesteringar tydligt mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden? | Nej. I landstinget är det inte reglerat hur landstingsstyrelsen ska samverka med övriga styrelser och nämnder inför beslut om investeringar i fastigheter. |
| Har landstingsstyrelsen beslutat om en delegationsordning för beslut om fastighetsinvesteringar? | Ja. |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | |
| Har landstingsstyrelsen säkerställt att det för fastighetsinvesteringar finns en formellt beslutad processbeskrivning? | Nej. Styrelsen har inte beslutat om en fastighetsplan. Styrelsen har inte heller beslutat om hur investeringsprocessen ska vara utformad. Det finns en processbeskrivning som är fastställd av landstingsdirektören. Denna process är endast övergripande. |
| Har landstingsstyrelsen säkerställt att medarbetare följer den formellt beslutade processbeskrivningen? | Styrelsen har inte beslutat om hur investeringsprocessen ska vara utformad. |
| Har landstingsstyrelsen säkerställt att beslutade investeringar följs upp? | Delvis. Av intervjuer framgår att ekonomin för respektive investeringsprojekt följs upp men man normalt inte brukar följa upp det verksamhetsmässiga resultatet av investeringen. |

Umeå den 20 februari 2015

Jonas Hansson
Revisor
Västerbottens läns landsting