

# Landstinget Blekinge

## Förstudie av investeringsprocessen



Gunnar Uhlin

## Innehåll

1	Sammanfattning.....	3
2	Inledning .....	5
2.1	Bakgrund.....	5
2.2	Syfte .....	5
2.3	Avgränsning, metod och utgångspunkter för bedömning .....	5
2.4	Revisionskriterier .....	5
2.4.1	Metod .....	6
2.4.2	Dokument.....	6
3	Investeringar - Organisation och ansvar .....	7
3.1	Politiskt ansvar .....	7
3.2	Tjänstemannaorganisationen.....	7
3.3	Delegation .....	8
3.3.1	Bedömning .....	8
4	Investeringar - Styrning.....	9
4.1	Finansiella mål.....	9
4.2	Budget 2015-2017 .....	9
4.3	Landstingsplan 2016-2018.....	10
4.4	Finansiering av investeringarnas driftkostnadskonsekvenser.....	10
4.4.1	Bedömning .....	10
5	Investeringsprocessen .....	11
5.1	Inledning.....	11
5.2	Behovsinventering .....	11
5.3	Driftkostnader .....	12
5.4	Ansvar och roller.....	12
5.5	Investeringsplanen.....	12
5.5.1	Beslut om investeringsplan .....	13
5.6	Igångsättningsbeslut.....	13
5.6.1	Bedömning .....	14
6	Svar på revisionsfrågorna .....	16

## 1 Sammanfattning

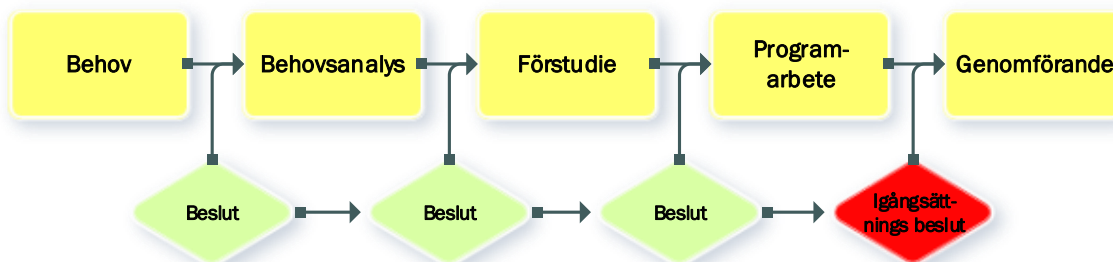
EY har på uppdrag av revisorerna i Landstinget Blekinge genomfört en förstudie med syftet att ge revisorerna underlag för att bedöma om landstingsstyrelsen har en tillämpad process för beredning och planering av fastighetsinvesteringar som är ändamålsenlig.

I Landstinget Blekinge finns en av landstingsstyrelsen fastställd investeringsprocess som tillämpas fr.o.m. 2013. Processen avser investeringar både i fastigheter och i utrustning/inventarier. Investeringsprocessen är densamma oberoende av investeringens storlek.

I landstinget har inte finansiella mål formulerats som klargör hur investeringar ska finansieras. I praktiken har dock utgångspunkten varit att investeringsutgifterna ska finansieras med egna medel och att verksamheten (förvaltningarna) ska finansiera tillkommande driftkostnader inom egen driftram.

Nuvarande investeringsprocess är enligt vår bedömning till stor del inriktad på att bereda förslag till investeringsplan. I processen saknas riktlinjer för hur större investeringar ska beredas och beslutas. Beslut om investeringsplan under 2014 och 2015 har dock inte följt den ordning som framgår av investeringsprocessen. Landstingsfullmäktige har inte beslutat om investeringsplanen och inte heller haft den som underlag då investeringsbudgeten har fastställts. År 2014 gav landstingsfullmäktige landstingsstyrelsen i uppdrag att fastställa investeringsplanen. Något sådant beslut av landstingsstyrelsen har dock inte framkommit i denna förstudie. Motsvarande uppdrag har inte getts landstingsstyrelsen 2015 som dock fastställde investeringsplanen 2016-2018 i november 2015. Vår bedömning är att konsekvensen har blivit att investeringsprocessen inte på ett tydligt sätt har integrerats i landstingets styr- och planeringsprocess.

Ett krav på investeringsprocessen är att den både ska kunna tillhandahålla ett underlag för investeringsplanen och relevanta underlag för att kunna fatta välgrundade beslut i ett investeringsärendes olika faser. Vid större investeringsobjekt, framförallt när det gäller fastigheter, kan processen delas upp i följande steg:



Av investeringsprocessen framgår inte dessa steg på ett tydligt sätt. Detsamma gäller vilka beslut som ska fattas av vem och vilka underlag som ska ligga till grund för besluten. Landstingsstyrelsen tar dock ett s.k. genomförandebeslut (igångsättningsbeslut<sup>1</sup>) vilket dock inte finns beskrivet i investeringsprocessen. Övriga beslut har inte beskrivits på annat sätt än att förvaltningschefen för landstingsservice har rätt att besluta om att nyttja investeringsmedel för utredning/förprojektering enligt aktuell investeringsplan.

<sup>1</sup> Fastighetsinvesteringar >1mnr och övriga investeringar >0,5 mnr.

De prioriteringar som ska göras av investeringsevenen av förvaltningsledningen, beredningsrådet och landstingsdirektören med ledningsgrupp saknar tydligt definierade kriterier. Därmed blir de prioriteringar som görs inte transparenta. För att beredningsprocessen ska kunna bli mer ändamålsenlig bör det tydliggöras vilka utgångspunkter som prioriteringarna vilar på och vilka bedömningsgrunder som tillämpas.

I investeringsprocessen framgår inte vilket faktaunderlag som ska tas fram i olika skeden av processen. Det saknas tillämpningsanvisningar och relevanta mallar för upprättande av underlag som behövs vid de olika beslutstillfällena som ingår i processen. Det gäller både underlag för behovsbedömning och mallar för kalkyler.

De genomförandebeslut som landstingsstyrelsens tar baseras, enligt de underlag som vi har tagit del av, på en relativt begränsad redovisning av den utredning som har gjorts. Vår bedömning är att det underlaget är otillräckligt då det handlar om större investeringar. Dessutom har vi noterat att landstingsstyrelsen har beslutat om investeringsobjekt överstigande den beloppsgräns på 4,5 mnkr (100 basbelopp) som framgår av landstingsstyrelsens reglemente.

Vår samlade bedömning är att den tillämpade investeringsprocessen inte i tillräcklig grad är ändamålsenlig när det gäller beredning av större fastighetsinvesteringar.

För att förbättra förutsättningar för en mer ändamålsenlig styrning av fastighetsinvesteringar rekommenderas följande:

- ▶ Fastställ som ett finansiellt mål i vilken grad investeringar ska egenfinansieras.
- ▶ Klargör det krav som gäller för verksamhetens finansiering av tillkommande driftkostnader.
- ▶ Gör en översyn av den nuvarande investeringsprocessen. Säkerställ att den anpassas till de olika typer av investeringar som är aktuella. Inom ramen för investeringsprocessen måste både beredningen av investeringsplanen och av enskilda investeringsärenden hanteras på ett ändamålsenligt sätt.
- ▶ Tydliggör den beslutsordning som ska gälla beträffande investeringar och anpassa delegationsordningen därefter.
- ▶ Definiera vilka krav som ställs på de underlag som ska ligga till grund för ställningstagande till behovsanalys, förstudie, programarbete och genomförandebeslut.
- ▶ Ge investeringsrådet (beredningsrådet) ett tydligare uppdrag.
- ▶ Klargör tydliga utgångspunkter och bedömningsgrunder för prioritering av investeringar.
- ▶ Ge förutsättningar till att göra relevanta nyttokostnadsbedömningar av investeringsäskanden.
- ▶ Utveckla tydliga tillämpningsanvisningar till investeringsprocessen.
- ▶ Överväg möjligheten att införa ett IT-stöd för beredning av investeringsärenden.
- ▶ Komplettera investeringsplanen med en investeringsplan på 5 - 10 år med driftkostnadskonsekvenser.
- ▶ Överväg att föreslå fullmäktige att besluta om investeringsprocessen.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund

Landstinget Blekinge står inför ett stort investeringsbehov. Landstingets fastigheter byggdes och renoverades under 1970- och 1980-talen. Befintliga fastigheter behöver uppgraderas och anpassas till vårdens förändrade behov och krav. Även behovet av investeringar i medicinskteknisk utrustning är under kommande år förhållandevis stort. Enligt landstingets budget och flerårsplan 2013 – 2015 var planerade fastighets- och anläggningsinvesteringar för de tre åren 625 mnkr. I landstingsplanen 2016-2018 och budget 2016 omfattar investeringsbudgeten 1 393 mnkr.

Beredning av investeringar är en del av investeringsprocessen. Processen bör leda fram till att "rätt" investeringar genomförs på "rätt" sätt. Beredningsprocessen måste därför kunna tillhandhålla underlag som baseras på korrekta kalkyler och antaganden.

Revisorerna har valt att under 2015 genomföra en förstudie av beredning och planering av fastighetsinvesteringar.

### 2.2 Syfte

Syftet med förstudien har varit att ge revisorerna underlag för att bedöma om landstingsstyrelsen har en tillämpad process för beredning och planering av fastighetsinvesteringar, som är ändamålsenlig.

För att uppnå granskningens syfte besvaras följande delfrågor:

- ▶ Finns en tydlig och ändamålsenlig process definierad för större investeringsprojekt?
- ▶ Finns det i riktlinjer och anvisningar beskrivet vilket faktaunderlag som ska tas fram inför större investeringar?
- ▶ Har ansvar och roller tydliggjorts inom beredningsprocessen?
- ▶ Vilka erforderliga och dokumenterade risk- och konsekvensanalyser ska upprättats inför varje nytt investeringsbeslut?

### 2.3 Avgränsning, metod och utgångspunkter för bedömning

Förstudien har övergripande berört både fastighetsinvesteringar och investeringar i utrustning/inventarier.

Ansvarig nämnd/styrelse är landstingsstyrelsen. Granskningen avser inte själva genomförandet av investeringsprojekten.

### 2.4 Revisionskriterier

Förstudien har utgått från såväl gällande regelverk samt skriftligt material som de styrdokument som finns på olika nivåer inom landstinget.

I förstudien utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen.
- ▶ Av fullmäktige beslutad investeringsprocess.
- ▶ Landstingsplan 2015 med budget för åren 2016-2017.

#### **2.4.1 Metod**

Granskningen har genomförts i form av intervjuer med nyckelpersoner och dokumentgranskning.

Följande intervjuer har genomförts:

- ▶ Ekonomidirektör.
- ▶ Koncernkontroller.
- ▶ Förvaltningschef, Landstingsservice.

#### **2.4.2 Dokument**

Exempel på dokument som har granskats är:

- ▶ Landstingsplan 2015 med budget för åren 2016-2017.
- ▶ Budget 2013-2015.
- ▶ Planeringsförutsättningar 2015.
- ▶ Landstingsplanen 2016-2018 och budget 2016.
- ▶ Landstingsstyrelsens reglemente (Rev 2014-11-06).
- ▶ Reglemente för nämnden för Blekingesjukhuset (Rev 2014-11-06)
- ▶ Delegationsordning Landstingsdirektör.
- ▶ Delegationsordning Landstingsservice.
- ▶ Investeringsprocessen i Landstinget Blekinge (2011-10-24).
- ▶ Investeringsplan 2016-2018.
- ▶ Igångsättningsbeslut för investeringar.

## 3 Investeringar - Organisation och ansvar

### 3.1 Politiskt ansvar

I den politiska organisationen har landstingsstyrelsen enligt sitt reglemente ansvar för fastighetsstrategiska frågor samt investeringsfrågor (§ 16). Av paragraf 17 i landstingsstyrelsens reglemente framgår att det bl.a. åligger styrelsen att:

- ▶ Ansvara för att förvärva, avyttra fast egendom samt nybyggnation inom ramen för egna kapitalet upp till ett belopp av 100 basbelopp för objekt som överensstämmer med landstingets beslut om mål och inriktning.
- ▶ Ansvara för landstingets byggnads- och anläggningsverksamhet och långtidsplanerade fastighets- och anläggningsunderhåll
- ▶ Ansvara för landstingets investeringsplan.

Vidare framgår det att landstingsstyrelsen har ett planeringsansvar för Landstinget Blekinges totala resursutnyttjande samt att Landstinget Blekinges olika verksamheter bedrivs effektivt och efter fastställda mål. Styrelsen skall därför fastställa direktiv och riktlinjer för budget- och investeringsprocessen samt upprätta förslag till landstingsplan samt förslag till ettårsbudget. Landstingsstyrelsen är landstingets centrala organ för ledning av investeringar. Slutligen har styrelsen ett övergripande ansvar för investeringar.

Av nämndreglementena framgår att respektive nämnd ansvarar för att utarbeta investeringsförslag till landstingsstyrelsen.

### 3.2 Tjänstemannaorganisationen

Landstingsservice har till uppgift att stödja landstingets kärnverksamhet med varor och tjänster. De svarar för service och tjänster inom följande områden: lokaler, teknisk och administrativ service, IT, telefoni, företagshälsovård, varor, kost och transporter. Inom området lokaler ingår att landstingsservice förvaltar landstingets fastigheter och svarar för genomförandet av fastighetsinvesteringar.

Verksamheterna inom landstinget, har att identifiera och initiera lokalutvecklingsbehov.

I den av landstingsstyrelsen fastställda (2011) investeringsprocessen har landstingsservice getts ett samordningsansvar för beredning av investeringar fram till förslag till beslut. Respektive förvaltningschef har ansvar för att prioritera investeringar utifrån ett helhetsperspektiv med samtliga aspekter medtagna.

Enligt investeringsprocessen så ska det finnas ett beredningsråd<sup>2</sup> som har till uppgift att ur ett helhetsperspektiv och ett koncernperspektiv ge förslag till landstingsdirektören på prioriterade investeringar. Beredningsrådet ska väga samman samtliga förvaltningars prioriteringar till ett förslag till investeringsplan för landstinget. I beredningsrådet, som leds av förvaltningschefen för landstingsservice, ska följande representanter ingå: förvaltningschefer, ekonomidirektör, fastighetschef, IT-chef, chef för medicinteknik, upphandlingschef, miljöchef och ekonomichef landstingsservice. Slutligen svarar landstingsdirektören för att tillsammans med landstingsledningsgruppen fastställa förslaget till investeringsplan som i sin tur överlämnas till budgetberedningen för fortsatt politisk beredning av investeringsplanen. Enligt processbeskrivningen så framgår att landstingsstyrelsen på mötet i maj

---

<sup>2</sup> I praktiken används benämningen investeringsråd. Vi använder dock i denna förstudie den benämning på rådet som framgår av den av landstingsstyrelsen beslutade investeringsprocessen.

månad beslutar om investeringsplanen och budgetramen. Därefter går ärendet vidare till landstingsfullmäktige.

### **3.3 Delegation**

Av landstingsstyrelsens reglemente enligt framgår enligt ovan att landstingsstyrelsen har ansvar för nybyggnation inom ramen för det egna kapitalet upp till ett belopp på 100 basbelopp. Baserat på prisbasbeloppet 2015 så motsvarar 100 basbelopp 4,5 mnkr.

Enligt delegationsordningen landstingsstyrelsens delegationsordning till landstingservice så har förvaltningschefen för landstingservice följande beslutanderätt avseende investeringar:

- ▶ Att besluta om ombyggnad och nybyggnation av fastigheter inom ramen för godkänd budget och upp till 20 basbelopp (ca 890 tkr 2015).
- ▶ Att besluta om nyttjande av investeringsmedel för utredning/förprojektering enligt aktuell investeringsplan.
- ▶ Att upprätta ett samlat förslag till årlig investeringsplan till landstingsstyrelsen.

Av delegationsordningen framgår inte någon rätt till vidaredelegering.

#### **3.3.1 Bedömning**

Av landstingsstyrelsen reglemente framgår att styrelsen har en central roll i investeringsprocessen. Landstingsstyrelsen bereder investeringsbudgeten och har enligt reglementet ett ansvar för investeringsplanen samt att fastställa direktiv och riktlinjer för investeringsprocessen. Dessutom ansvarar landstingsstyrelsen för nybyggnation inom egna kapitalet upp till 100 basbelopp. Reglementet är dock inte tydligt i den meningen om ansvaret för investeringsplanen också innebär att landstingsstyrelsen har befogenhet att fastställa den. Detsamma gäller beträffande att ansvara för nybyggnation, om det också innebär att fullmäktige har delegerat motsvarande rätt att t.ex. fatta genomförandebeslut (igångsättningsbeslut) och avser delegeringen enbart nybyggnation. Vad som menas med 100 basbelopp inom ramen för det egna kapitalet är också oklart.

Ansvar för samordning i tjänstemannaorganisationen av beredning av investeringar ligger på landstingsservice förvaltningschef som också leder beredningsrådet. Beredningsrådet ska göra prioriteringar samtidigt som bedömningsgrunderna inte har tydliggjorts. I princip handlar det om att inom ramen för begränsade resurser att bedöma vilka investeringar som ger mest nytta men även att bedöma om respektive investering görs på ett kostnadseffektivt sätt.

Den ansvars- och rollfördelning som följer av den av landstingsstyrelsen fastställda investeringsprocessen är i huvudsak tydlig när det gäller beredning av investeringsplanen. Vad som däremot inte är tydligt av processbeskrivningen är vilka underlag som ska tas fram i olika skeden av investeringsprocessen och vad de mer precist ska innehålla. När beslutet om processen togs av landstingsstyrelsen så hade inte stödande dokument i form av mallar tagits fram.

När det gäller förvaltningschefens delegation är det tydligt vilken beslutanderätt som har delegerats vid ny- och ombyggnad. Dessutom har förvaltningschefen utan beloppsbegränsning rätt att besluta om utrednings-/förprojektering enligt aktuell investeringsplan och med nyttjande av investeringsmedel. En relevant fråga i det sammanhanget är hur kostnaden hanteras om projekteringen inte leder till att investeringen genomförs.



Landstinget Blekinge har valt att inte dela upp beslutsstegen vid projektering i de faser som normalt föregår genomförandebeslutet, d.v.s. behovsanalys, förstudie och programarbete. Varje fas är förenat med kostnader som normalt varierar med "storleken" på det tilltänkta investeringsobjektet. Vår bedömning är att en indelning av projekteringsfasen bör göras där beslut tas inför varje steg, d.v.s. beslut om behovsanalys, förstudie och programarbete. Samtidigt bör rätten att fatta beslut kopplas till beloppsgränser.

## 4 Investeringar - Styrning

### 4.1 Finansiella mål

Av landstingsplan 2015 (med budget för åren 2016 till 2017) framgår fyra politiskt övergripande mål, varav ett avser "En stabil ekonomi för hållbar kostnadsutveckling". Det övergripande målet innebär följande:

- ▶ Styrinstrument ska bidra till ekonomisk stabilitet och en ekonomi i balans.
- ▶ Kostnadsmedvetenhet och kontroll ska ge effektiva verksamheter.
- ▶ Kontrollerbar investeringsprocess för verksamhetsmässig och ekonomisk nytta.

Kontrollerbara investeringar ska säkerställas genom en utvecklad investeringsprocess med utvecklade kriterier för driftsekonomiska konsekvenser, samplanering och prioriteringar enligt verksamhetsmål och politiska inriktningsbeslut.

I landstingsplaner för 2016-2018 med budget 2016 finns det övergripande målet: "Hållbar kostnadsutveckling för en långsiktigt stabil ekonomi". Det övergripande målet om en långsiktigt stabil ekonomi har brutits ner i två inriktningsmål:

- ▶ Landstinget Blekinges verksamhet bedrivs med god kostnadskontroll. Följande indikatorer har fastställts:
  - ▶ Budgetföljsamhet för landstinget som helhet.
  - ▶ Utveckling av verksamhetens kostnader.
- ▶ Landstinget Blekinges verksamhet bedrivs med långsiktig ekonomisk planering. Följande indikatorer har fastställts:
  - ▶ Soliditet.
  - ▶ Avkastning på landstingets pensionsplaceringar.

Det har i förstudien inte framkommit att det finns specifika finansiella mål om finansiering av investeringsutgifter och driftskostnader. Av intervjuerna framkommer dock att i praktiken utgör utgångspunkten att investeringar ska självfinansieras och att driftkostnadskonsekvenserna ska hanteras inom ramen för nämndernas driftbudgetar.

### 4.2 Budget 2015-2017

Enligt budgeten så uppgår de planerade investeringarna 2015 till 2017 till totalt 750 mnkr.

Tabell 1 – Investeringar, 2015-2017

(Mnkr)	2015	2016	2017	Summa
<b>Investeringar</b>	250	250	250	750

2015 fördelar sig de budgeterade investeringarna enligt följande:

- ▶ Medicinteknisk utrustning med 67 mnkr.
- ▶ IT-investeringar med 33 mnkr.
- ▶ Fastighetsinvesteringar med 140 mnkr.
- ▶ Inventarier med 10 mnkr.

I budgeten beräknades för perioden avskrivningarna till 498 mnkr och resultatet till 70,3 mnkr, vilket ger ett planerat investeringsutrymme vid självfinansiering från verksamheten på ca 568 mnkr.

I budgeten för 2013-2015 har inte en fördelning gjorts på olika investeringslag. Det framgår inte heller en specifikation av t.ex. vilka investeringar i fastigheter som ingår i investeringsbudgeten.

### 4.3 Landstingsplan 2016-2018

I landstingsplanen 2016-2018 framgår ökade behov av investeringar. Under planperioden 2016-2018 uppgår de totala investeringarna till 1 393 mnkr fördelat på fastigheter med 1 078 mnkr och på utrustning samt övrigt med 315 mnkr.

Tabell 2 – Investeringar, 2016-2018

(Mnkr)	2016	2017	2018	Totalt
<b>Fastighet</b>	434	404	240	1 078
<b>IT</b>	50	40	30	120
<b>Medicinteknik</b>	89	43	30	162
<b>Övrigt</b>	13	10	10	33
<b>Summar</b>	<b>586</b>	<b>497</b>	<b>310</b>	<b>1 393</b>

Jämfört med föregående landstingsplan innebär den genomsnittliga investeringsvolymen per år mer än en fördubbling, 464 mnkr/år jämfört med 208 mnkr/år. Budgeterat resultat och avskrivningar kommer då inte att fullt ut kunna finansiera investeringarna. Avskrivningar och resultatet för perioden uppgår till ca 674 mnkr.

Av landstingsplanen framgår att landstinget står inför omfattande investeringar i form av ny och ombyggnationer inte minst med anledning vad som blir resultatet av utredningen om framtidens hälso- och sjukvård. Den totala nyinvesteringen på 10 år för framtidens hälso- och sjukvård bedöms motsvara ca 3,3 mdr kr.

Av landstingsplanen framgår att landstingsstyrelsen slutgiltigt kommer att fastställa investeringsplanen i november 2015 efter yttrande från respektive nämnd.

### 4.4 Finansiering av investeringarnas driftkostnadskonsekvenser

Vare sig av landstingsplanen budget 2013-2015 eller landstingsplanen 2016-2018 framgår principer för eller krav på hur eventuellt tillkommande driftkostnader till följd av fastighets- och utrustningsinvesteringar ska finansieras.

En ny modell för styrning av intern verksamhet har införts fr.o.m. 2016. Modellen innebär att förvaltningarna betalar för interna tjänster via driftbudgeten.

#### 4.4.1 Bedömning

Landstingets budget och landstingsplanen ger inte helt tydliga finansiella ramförutsättningar för investeringsverksamheten. Det är framförallt två faktorer som är av intresse när

investeringsutrymmet ska definieras. Den ena gäller finansieringen av investeringsutgifterna och den andra finansieringen av tillkommande driftskostnader, t.ex. högre hyra. I praktiken har målsättningen varit att investeringarna ska självfinansieras och att driftskostnaderna ska finansieras inom givna driftbudgetar (interna och externa medel). Den investeringsverksamhet som framgår av landstingsplanen 2016-2018 kommer leda till ökade investeringsutgifter som inte fullt ut kan finansieras via den löpande verksamheten utan kommer att leda till en minskning av likviditeteten. Ingen planerad nyupplåning framgår av budgeten.

Vår bedömning är att landstinget bör ha tydliga finansiella mål avseende finansiering av investeringsutgifterna och en tydlig målsättning vad gäller finansiering av tillkommande driftskostnader.

## 5 Investeringsprocessen

### 5.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs den investeringsprocess som fastställdes av landstingsstyrelsen den 14 november 2011 och som gäller fr.o.m. 2013. Investeringsprocessen omfattar följande investeringsslag:

- ▶ Fastighetsinvesteringar.
- ▶ IT- och telefoniinvesteringar.
- ▶ Medicintekniska investeringar.
- ▶ Inventarieinvesteringar.

### 5.2 Behovsinventering

Verksamhetens behov av lokalförändringar ska fångas upp genom återkommande lokalplaneringsmöten. Verksamheten ansvarar för verksamhetsbehov och lagkrav ur ett verksamhetsperspektiv. Fastighetschef ansvarar för det tekniska behovet, tekniska lagkrav, miljömässiga lagkrav, konsekvensanalys ur ett miljö- och hållbarhetsperspektiv och fastighetsstrategiska bedömningar, det tekniska och fastighetsstrategiska perspektivet.

Ansvar för att fånga upp och sammanställa det samlade behovet, ur ett verksamhetsperspektiv och ett tekniskt samt fastighetsperspektiv, har landstingservice (affärsområde fastighet och ytterst fastighetschefen). Verksamheten ansvarar för att ta fram nyttokalkyler samt syfte ur ett verksamhetsperspektiv. Landstingservice ansvarar för nyttokalkyler ur ett tekniskt och fastighetsstrategiskt perspektiv.

Verksamhetens behov av investering och reinvestering i IT och telefoni fångas upp. Ansvar för att fånga upp och sammanställa det samlade behovet ur ett verksamhetsperspektiv och ett tekniskt samt IT-strategiskt perspektiv har landstingservice (affärsområde informatik och kommunikation och ytterst IT-chefen). Motsvarande krav som för fastigheter gäller för nyttokalkyler vid IT-investeringar.

I samband med planeringsmöten för medicinsk teknik identifieras behov av investeringar i medicinteknisk utrustning. Ansvarig att fånga upp och sammanställa behovet är MT-chefen vid Blekingesjukhuset. Samma krav gäller även inom detta område på nyttokalkyler. MT-chefen ska redovisa behovet till förvaltningschefen för landstingservice.

Av beskrivningen av processen framgår att ett särskilt anslag för investeringar i övriga maskiner och inventarier som inte omfattas ska inrättas.

Ansvar för effekthemtagningar ligger i verksamheten som nyttjar investeringen.

### 5.3 Driftskostnader

Tillkommande driftskostnader ska dels identifieras av verksamheten, dels av landstings-service. Den samlade driftkostnadsökningen eller minskningen ska sammanställas på samma mall som investeringarna. Finansiering av tillkommande driftskostnader, tillfälliga och eller årliga, ska tydligt framgå av mallen och finnas med i underlaget för investeringsbeslutet.

### 5.4 Ansvar och roller

Förvaltningscheferna ansvarar för att prioritera investeringar inom respektive förvaltning, utifrån ett helhetsperspektiv med samtliga aspekter medtagna. Därefter lämnas prioriteringarna samt kalkyler och syften till förvaltningschefen för landstings-service, som har det sammanhållande ansvaret för samtliga investeringar. Förvaltningschefen för landstings-service leder beredningsrådet. Beredningsrådet har beskrivits i förstudiens avsnitt 3.2. Beredningsrådet ska väga samman samtliga förvaltningars prioriteringar till ett förslag på samlad investeringsplan för landstinget. Faktorer och aspekter som ska beaktas i samband med sammanställning av den samlade investeringsplanen är bl.a.

- ▶ Ekonomiska kalkyler.
- ▶ Personella resurser.
- ▶ Affärsmässiga aspekter, upphandling och LOU.
- ▶ Förslag till strategiska överväganden.
- ▶ Utförare och driftformer.
- ▶ Verksamhet.
- ▶ Aktuella utbetalningsplaner.
- ▶ Lagar och andra krav.
- ▶ Miljö- och hållbarhetsaspekter.

Enligt tidplanen ska beredningsrådet lämna sitt förslag till landstingsdirektören senast den 1 mars som under april bereder förslaget. Landstingsdirektören fastställer tillsammans med landstingsledningsgruppen förslaget på investeringsplan, införandeplaner och driftskostnader samt effekthemtagningar. Landstingsdirektören överlämnar sedan ärendet till budgetberedningen, i början av maj, för politisk beredning.

Av processbeskrivningen framgår att innan landstingsstyrelsen beslutar om investeringsplanen ska den beredas i investerings- och miljöberedningen samt på landstingsstyrelsens arbetsutskott med tillhörande ekonomikommitté. Efter landstingsstyrelsens beslut i maj om investeringsplanen och budgetramen går ärendet vidare till landstingsfullmäktige som i juni månad fattar beslut om investeringsplanen och budgetramen för de tre kommande åren.

En notering är att landstingets organisation har förändrats efter det att landstingsstyrelsen fastställde investeringsprocessen i november 2011.

### 5.5 Investeringsplanen

Investeringsplanen, som enligt processbeskrivningen ska gå till landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige, ska vara rimligt detaljerad. Investeringsplanen ska omfatta den totala summan per investering även om den pågår under flera år.

Investeringsplanen ska följas upp och redovisas i samband med varje tertial- och delårsbokslut samt vid årsbokslutet.

I förstudien har vi översiktligt granskat investeringsplanen 2016-2018. I investeringsplanen redovisas respektive objekt fördelat på investeringslagen; fastighet, IT, MT och övrigt. För objekten redovisas investeringsutgift, ekonomisk livslängd, utbetalningssumma per år (vilken i alla fall är samma som investeringsutgiften) och om det är fråga om ny- eller reinvestering. Därutöver finns kolumner för extern engångskostnad per förvaltning, förändring av extern driftkostnad och förändring av intern driftkostnad. För investeringar i fastigheter framgår i vissa fall i vilken fas investeringen är, t.ex. förstudie, projektering eller bygg. I planen fördelas inte investeringsutgifterna per år, d.v.s. 2016, 2017 och 2018.

### **5.5.1 Beslut om investeringsplan**

Förstudien omfattar inte 2014 men vi har inte kunnat identifiera att beslut har tagits av fullmäktige eller av landstingsstyrelsen om en investeringsplan för 2015-2017. Landstingsstyrelsen fastställde dock en investeringsplan 2015 för medicinsk teknik den 2 juni 2014. Landstingsfullmäktige uppdrog, den 16 juni 2014, då budgetramen fastställdes, till landstingsstyrelsen att fastställa investeringsplanen inom given ram per investeringslag.

I november 2015 fastställde landstingsstyrelsen investeringsplan 2016-2018 motsvarande 759,2 mnkr. I den investeringsplan som landstingsstyrelsen fastställde ingår framtidens hälso- och sjukvård samt eventuell förändring av akutuppdraget för Karlshamn och Karlskrona. Ärendet var först uppe vid landstingsstyrelsens sammanträde i september 2015 men återremitterades för ytterligare beredning avseende eventuell reviderad budget 2016 och arbetet med "Framtidens hälso- och sjukvård".

Vi har dock inte noterat att landstingsfullmäktige i samband med budgetbeslutet i juni 2015 gav landstingsstyrelsen i uppdrag att fastställa investeringsplanen. Däremot framgår det av landstingsplanen att investeringsplanen kommer att fastställas av landstingsstyrelsen i november 2015 efter yttrande från respektive nämnd. I underlaget till landstingsstyrelsens beslut i november 2015 framgick inte att yttrande hade inhämtats från nämnderna.

### **5.6 Igångsättningsbeslut**

För investeringar överstigande 1 mnkr i fastigheter och övriga investeringar över 0,5 mnkr fattar landstingsstyrelsen igångsättningsbeslut. Igångsättningsbeslutet är att jämställa med ett genomförandebeslut. I beslutsformuleringen ingår att uppdrag ges till förvaltningschefen för landstingsservice att genomföra investeringar i enlighet med beslutsunderlaget.

Av beslutsunderlaget, som är sammanställt i en matris, framgår objektet, investeringsutgiften, driftkostnad, beskrivning av syftet och konsekvensbeskrivning om investeringen inte genomförs. Under kolumnen driftkostnad redovisas i de underlag som vi tagit fram inte sällan verbala beskrivningar, t.ex. ingen förändring, eventuell förändring etc.

Underlag i form av förstudier, programhandlingar, investeringskalkyler och driftkostnads-kalkyler har inte funnits med i beslutsunderlaget. Vi har noterat i samband med en genomgång av landstingsstyrelsens igångsättningsbeslut under 2015 att beslut har tagits för investeringsobjekt överstigande 4,5 mnkr i investeringsutgift, t.ex. flytt av tandvården Jämjö (12 mnkr), etablering av förhyrd flyttbar paviljongbyggnad (13 mnkr) och röntgen lab 1 (8,5 mnkr).

### 5.6.1 Bedömning

Landstingets investeringsprocess har beslutats av landstingsstyrelsen. Investeringsprocessen handlar ytterst om beredning av investeringsärenden som fullmäktige fördelar medel till genom att beslutet om landstingets investeringsbudget. Enligt reglementet har landstingsstyrelsen uppdraget att fastställa direktiv och riktlinjer för investeringsprocessen. Enligt vår bedömning utgör investeringsprocessen en fråga av principiell vikt. Fullmäktige bör därför besluta om en investeringspolicy eller investeringsstrategi som i så fall utgör utgångspunkt för landstingsstyrelsens direktiv/riktlinjer eller tillämpningsanvisningar för investeringsprocessen.

Den nu gällande investeringsprocessen beskriver hur behoven av investeringar i lokaler och annan utrustning identifieras, redovisas, prioriteras och överlämnas som förslag från tjänstemannaorganisationen för politisk beredning inom ramen för budgetprocessen. Enligt investeringsprocessen ska prioriteringar göras i flera led, d.v.s. av:

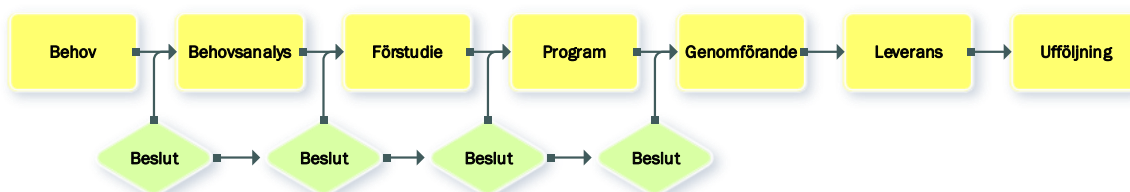
- ▶ Förvaltningschef.
- ▶ Beredningsråd (investeringsråd).
- ▶ Landstingsdirektör tillsammans med landstingsledningsgruppen.

De prioriteringsgrunder som framgår av investeringsprocessen är allmänt hållna, t.ex. helhetsperspektiv, koncernperspektiv och att ett antal faktorer ska beaktas. Nyttokalkyler ska upprättas dels på verksamhetsnivå, dels av fackansvariga. Det framgår dock inte hur dessa kalkyler ska göras och användas i prioriteringen av investeringar.

Det som inte beskrivs i investeringsprocessen, förutom att fullmäktige ska besluta om investeringsplan och investeringsbudget, är beslutsordningen i övrigt. Framförallt gäller det investeringar som avser fastigheter och då särskilt större investeringar. Igångsättningsbesluten som tas av landstingsstyrelsen avseende investeringar överstigande 1 mnkr för fastigheter och 500 tkr för övriga investeringar har inte definierats i investeringsprocessen. Av delegationen till förvaltningschefen för landstingsservice framgår rätt att fatta beslut om ombyggnation och nybyggnation inom ramen för godkänd budget upp till 20 basbelopp d.v.s. upp till ca 890 tkr (2015). Det finns med andra ord en viss diskrepans mellan delegationsordningens beloppsgräns för fastighetsinvesteringar och den beloppsgräns som gäller då investeringsärendet ska gå till landstingsstyrelsen för beslut. Dessutom har vi noterat att landstingsstyrelsen har beslutat om investeringsobjekt överstigande den beloppsgräns på 4,5 mnkr (100 basbelopp) som framgår av landstingsstyrelsens reglemente.

Beskrivningen av investeringsprocessen i Landstinget Blekinge följer inte, när det gäller investeringar i byggnader, de steg som normalt ingår i byggprocessen. En investeringsprocess (framförallt för fastigheter) kan beskrivas utifrån ett antal steg där ställningstaganden görs och/eller beslut tas inför varje steg.

Figur 1 - Fastighetsinvesteringsprocessen



Utgångspunkten är att ett behov av lokalförändring identifieras. Ett första ställningstagande blir då om behovet ska utredas d.v.s. om en behovsanalys ska göras. Därefter

*Behovsanalysen* ska bl.a. klargöra varför en förändring behövs och vad som ska uppnås med den. Den ska beskriva orsakerna till behovet och identifiera och specificera behoven och problemen. Resultatet av behovsanalysen är vanligtvis en rapport som beskriver behov, mål, tidplan, budget och organisation för nästa steg, förstudien.

I *förstudien* prövas olika handlingsalternativ för att lösa det som har beskrivits i behovsanalysen. Under förstudien tas vanligtvis en investerings- och driftkostnadskalkyl fram. Om resultatet av förstudien visar att projektet bör fortsätta tas förslag till beslut fram att påbörja ett programarbete.

*Programarbetet* ska definiera och redovisa mål, krav och egenskaper. Ekonomiska ramar tas fram och förutsättningar för projektets genomförande redovisas i programhandlingen. Det underlag som tas ligger sedan till grund för genomförandebeslutet (igångsättningsbeslut i Landstinget Blekinge).

*Genomförandet* avser upphandling och produktion utifrån fastställd programhandling och beställning.

I den nuvarande investeringsprocessen definieras egentligen inget av ovanstående beslut utan istället beskrivs beredningen av investeringsplanen. Enligt investeringsprocessen fastställer landstingsdirektören tillsammans med ledningsgruppen förslaget på investeringsplan men enligt landstingsstyrelsens delegering är det förvaltningschefen för landstingsservice som ska upprätta ett samlat förslag till investeringsplan till styrelsen.

Enligt processbeskrivningen ska landstingsstyrelsen i maj månad besluta om investeringsplanen och fullmäktige i juni i samband med beslut om budgetramen. Den ordningen har dock inte följts under 2014 och 2015. I juni 2014 uppdrog fullmäktige till landstingsstyrelsen att fastställa investeringsplanen. Något beslut i landstingsstyrelsen under 2014 om investeringsplanen har dock inte framkommit annat än ett beslut om investeringsplan för medicinsk teknik. Under 2015 fastställde landstingsstyrelsen i november investeringsplanen för 2016-2018. Vi har inte kunnat notera att fullmäktige under 2015 uppdragit till landstingsstyrelsen att fastställa investeringsplanen 2016-2018.

Vi bedömer det som otillfredsställande att inte den ordning som beskrivs i investeringsprocessen har följts när det gäller investeringsplanen. Det är dessutom en brist i beredningen av fullmäktiges beslut om investeringsbudget att investeringsplanen inte finns med som ett underlag.

I investeringsplanen framgår för investeringar i fastigheter olika faser för (större) investeringsobjekt: t.ex. förstudie, förstudie/proj, proj/bygg och bygg. Förvaltningschefen för landstingsservice har enligt delegationsordningen rätt att besluta om nyttjande av investeringsmedel för utredning/förprojektering enligt aktuell investeringsram. En tolkning är att med detta menas rätt att besluta om medel till förstudie och programarbete. Vad som menas med förprojektering och därmed vilka beslut som har delegerats är dock inte helt tydligt. Vår bedömning är att det i klartext bör framgå vilka beslut med beloppsgränser inom ramen för investeringsprocessen som har delegerats.

De underlag som redovisas till landstingsstyrelsen vid igångsättningsbeslut är relativt begränsade. De underliggande utredningarna och kalkylerna medföljer inte beslutsunderlaget utan i förslaget redovisas investeringsutgiften, eventuell förändring av driftkostnaden, syftet och en konsekvensbeskrivning om investeringen inte genomförs. Vår bedömning är att detta underlag inte är tillräckligt för ställningstagande till större investeringar.

I investeringsprocessen beskrivs att nyttokalkyler ska upprättas tillsammans med driftkostnads-kalkyler både av verksamhetsansvariga och av landstingservice. Det har dock inte framkommit om det finns definierade mallar för hur nyttokostnads-kalkyler ska upprättas. I investeringsprocessen definieras inte heller mallar för upprättandet av investerings- och driftkostnads-kalkyler. För att kunna göra en nytto-bedömning krävs att effekterna av en investering i form av kvalitetsförbättringar kan sättas i relation till investeringens kostnads-konsekvenser. En väsentlig del i investeringsprocessen är att definiera de olika underlag som ska tas fram i samband med de olika beslut som fattas under processens genomförande. Särskilt gäller det de kalkyler som behöver upprättas i olika skeden både av verksamheten och av landstings-service.

Det är också väsentligt att det finns en överensstämmelse mellan t.ex. investeringsprocessen och den byggprocess som tillämpas inom landstings-service för genomförandet av lokalinvesteringar.

Investeringsprocessen innehåller ingen närmare vägledning när det gäller prioriteringar av investeringsönskemål. Beredningsrådet ska utifrån ett helhetsperspektiv och ett koncernperspektiv ge förslag till landstingsdirektören på prioriterade investeringar. Ett antal faktorer som ska beaktas räknas upp i processbeskrivningen. För att beredningsprocessen ska kunna bli mer ändamålsenlig bör det tydliggöras vilka utgångspunkter som prioriteringarna vilar på och vilka bedömningsgrunder som tillämpas. Även verksamhetens beskrivning av effekterna av en investering behöver klargöras för att underlätta bedömningar/prioriteringar. Framförallt bör det tydligare framgå i vilken utsträckning som måluppfyllelsen påverkas av investeringen. Det är först i samband med att en kostnadsberäkning av investeringsbehovet har gjorts som det finns reella förutsättningar att göra nytto-bedömningar. Slutsatsen är att det saknas en vägledning som stöd för bedömningar och prioriteringar som ska göras av förvaltningarna och av beredningsrådet (investeringsrådet).

I investeringsprocessen görs ingen skillnad på investeringar med utgångspunkt från investeringens storlek. En fråga som bör kunna övervägas är om investeringsprocessen och beslutsordningen i den ska anpassas efter storleken på investeringarna.

Investeringsplanen som fastställts av landstingsstyrelsen omfattar tre år, vilket knappast kan ses som en långsiktig investeringsplan. För att få en bild av kommande behov är det rimligt att investeringsplanen upprättas på medellång sikt. Med medellång sikt menas 5-10 år. En väsentlig utgångspunkt då investeringsbeslut tas och då investeringsplaner upprättas är att det finns tydliga ramar för vilket investeringsutrymme som finns inom ramen för god ekonomisk hushållning.

När det gäller investeringsprocessen och beredningen inför varje investeringsbeslut är det en fördel om IT-baserat systemstöd används med gemensamma mallar för olika faser. Det blir då tydligare och enklare att följa ett investeringsärende. Det bör också med ett sådant IT-stöd bli enklare att få en överblick i investeringsprocessens olika faser över projektens kalkylerade investeringsutgifter och driftkostnadspåverkan.

## 6 Svar på delfrågorna

Nedan redovisas korta sammanfattande svar på de delfrågor som ha ingått i förstudien.

Fråga	Svar
Finns en tydlig och ändamålsenlig process definierad för större investeringsprojekt?	Det finns en process för investeringar, fastställd av landstingsstyrelsen, som tillämpas fr.o.m. 2013. Investeringsprocessen är generell, d.v.s. omfattar



Fråga	Svar
	<p>samtliga investeringsslag och tillämpas oberoende av storleken på investeringen. Investeringsprocessen är inte helt tydlig och ändamålsenlig eftersom den inte klargör de olika steg som ingår i större investeringsprojekt och den beslutsordning som blir en konsekvens av den.</p>
<p>Finns det i riktlinjer och anvisningar beskrivet vilket faktaunderlag som ska tas fram inför större investeringar?</p>	<p>Det har inte till investeringsprocessen definierats riktlinjer för vilket faktaunderlag som ska tas fram. Anvisningarna som ingår i beskrivningen av investeringsprocessen hanterar inte i särskild ordning större investeringar.</p>
<p>Har ansvar och roller tydliggjorts inom beredningsprocessen?</p>	<p>Delvis. I första hand definierar investeringsprocessen vilket ansvar och vilka roller som ingår i beredningen av investeringsplanen. Samtidigt tydliggör inte processen den beslutsordning som gäller vid genomförandet av större investeringar.</p>
<p>Vilka erforderliga och dokumenterade risk- och konsekvensanalyser ska upprättats inför varje nytt investeringsbeslut??</p>	<p>Investeringsprocessen har inget krav på att riskanalyser ska upprättas. Det finns krav på att konsekvensbeskrivningar ur ett miljö- och hållbarhetsperspektiv ska upprättas. I underlaget till igångsättningsbeslut redovisas en kortfattad konsekvensbeskrivning om investeringen inte genomförs.</p>