

Landstingsstyrelsen

Uppföljande granskning av fastighetsinvesteringar

Denna uppföljande granskning visar att landstingsstyrelsen år 2017 inte säkerställde en ändamålsenlig hantering av fastighetsinvesteringar. Positivt var dock att landstingsfullmäktige hade beslutat om en fastighetsutvecklingsplan. I övrigt kvarstod iakttagelserna från granskningarna år 2014 och 2015:

- Det saknades en politiskt beslutad processbeskrivning för fastighetsinvesteringar.
- Landstingsstyrelsen hade inte säkerställt en tillräcklig beredning inför fullmäktiges beslut om investeringsramar.
- Det var inte klarlagt hur landstingsstyrelsen skulle samarbeta med övriga styrelser och nämnder vid beslut om fastighetsinvesteringar.
- Det saknades konkreta regler och rutiner på tjänstemannanivå för hur de olika stegen i investeringsprocessen skulle hanteras.
- Det saknades dokumenterade rutiner för hur genomförda fastighetsinvesteringar skulle följas upp.

Av granskningen framgår att investeringarna år 2017 inte hölls inom den ram på 770 miljoner kronor som fullmäktige beslutat. Efter förslag från landstingsstyrelsen beslutade fullmäktige i november 2017 om att utöka investeringsramen med 285 miljoner kronor. Enligt beslutet skulle den utökade investeringsramen användas för fastighetsinvesteringar. Inför beslutet fanns ingen tjänsteskrivelse med redogörelse om varför ramen behövde utökas och vilka fastighetsprojekt som skulle finansieras. Den enda information som fanns inför landstingsstyrelsens beredning och fullmäktiges beslut var översiktliga ärendetexter i kallelserna till styrelsens och fullmäktiges sammanträden. Granskningen visar även att det saknades tjänsteskrivelser vid beslut om att låna till investeringar.

Mot bakgrund av tidigare lämnad kritik och att landstinget under perioden 2017 - 2020 ska genomföra investeringar i fastigheter för ca 3,7 miljarder kronor är det oroande att landstingsstyrelsen inte hade säkerställt en tillräcklig beredning, styrning och kontroll över fastighetsinvesteringarna.

2018-03-28

Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att lämna ett förslag till landstingsfullmäktige om hur processen för fastighetsinvesteringar ska vara utformad. Av detta förslag bör det framgå:

- Hur styrelsen ska samarbeta med övriga styrelser och nämnder inför beslut om fastighetsinvesteringar.
- Vilka kriterier som ska ligga till grund vid prioritering av investeringsprojekt.

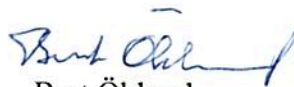
Vi rekommenderar också att landstingsstyrelsen säkerställer att det finns:

- Konkreta regler och rutiner för hur de olika stegen i investeringsprocessen ska hanteras. Det bör bland annat finnas konkreta krav på de underlag och tjänsteskrivelser som läggs fram inför beslut.
- Konkreta regler och rutiner för hur fastighetsinvesteringar ska följas upp.

Vid revisorernas överläggning den 28 mars 2018 beslöt revisorerna enhälligt att ställa sig bakom slutsatser och rekommendationer i detta missiv. Missiv och underliggande rapport (nr 20/2017) lämnar revisorerna för yttrande till landstingsstyrelsen. Yttrande med uppgifter om verkställda och planerade åtgärder ska lämnas till revisionskontoret senast den 27 september 2018.

För landstingets revisorer


Christer Fessé
Ordförande


Bert Öhlund
Vice ordförande

LANDSTINGSREVISIONEN

Uppföljande granskning av investeringsprocessen för fastigheter

Rapport nr 20/2017



Mars 2018
Jonas Hansson, revisionskontoret
Diarienummer: REV 38:4-2017

Innehåll

1. SAMMANFATTANDE ANALYS.....	3
1.1. REKOMMENDATIONER	3
2. BAKGRUND.....	5
2.1. REVISIONSFRÅGOR	6
2.2. AVGRÄNSNING.....	6
2.3. REVISIONSKRITERIER.....	6
2.4. METOD	6
3. STYRANDE DOKUMENT	6
3.1. LANDSTINGSPLANEN.....	7
3.2. FASTIGHETSUTVECKLINGSPLAN	7
3.3. BESLUT OM LÅN FRÅN KOMMUNINVEST.....	7
<i>Vår kommentar</i>	8
3.4. OTILLRÄCKLIG BEREDNING	8
<i>Vår kommentar</i>	8
3.5. ÅTGÄRDER MED ANLEDNING AV TIDIGARE GRANSKNING	8
<i>Vår kommentar</i>	8
4. PÅGÅENDE FÖRÄNDRINGSARBETE.....	9
5. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR.....	9
6. REKOMMENDATIONER.....	11

1. Sammanfattande analys

Denna uppföljande granskning visar att landstingsstyrelsen år 2017 inte säkerställde en ändamålsenlig hantering av fastighetsinvesteringar. Positivt var dock att landstingsfullmäktige hade beslutat om en fastighetsutvecklingsplan. I övrigt kvarstod iakttagelserna från granskningarna år 2014 och 2015:

- Det saknades en politiskt beslutad processbeskrivning för fastighetsinvesteringar.
- Landstingsstyrelsen hade inte säkerställt en tillräcklig beredning inför fullmäktiges beslut om investeringsramar.
- Det var inte klarlagt hur landstingsstyrelsen skulle samarbeta med övriga styrelser och nämnder vid beslut om fastighetsinvesteringar.
- Det saknades konkreta regler och rutiner på tjänstemannanivå för hur de olika stegen i investeringsprocessen skulle hanteras.
- Det saknades dokumenterade rutiner för hur genomförda fastighetsinvesteringar skulle följas upp.

Av granskningen framgår att investeringarna år 2017 inte hölls inom den ram på 770 miljoner kronor som fullmäktige beslutat. Efter förslag från landstingsstyrelsen beslutade fullmäktige i november 2017 om att utöka investeringsramen med 285 miljoner kronor. Enligt beslutet skulle den utökade investeringsramen användas för fastighetsinvesteringar. Inför beslutet fanns ingen tjänsteskrivelse med redogörelse om varför ramen behövde utökas och vilka fastighetsprojekt som skulle finansieras. Den enda information som fanns inför landstingsstyrelsens beredning och fullmäktiges beslut var översiktliga ärendetexter i kallelserna till styrelsens och fullmäktiges sammanträden. Granskningen visar även att det saknades tjänsteskrivelser vid beslut om att låna till investeringar.

Mot bakgrund av tidigare lämnad kritik och att landstinget under perioden 2017 - 2020 ska genomföra investeringar i fastigheter för ca 3,7 miljarder kronor är det oroande att landstingsstyrelsen inte hade säkerställt en tillräcklig beredning, styrning och kontroll över fastighetsinvesteringarna.

1.1. Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att lämna ett förslag till landstingsfullmäktige om hur processen för fastighetsinvesteringar ska vara utformad. Av detta förslag bör det framgå:

- Hur styrelsen ska samarbeta med övriga styrelser och nämnder inför beslut om fastighetsinvesteringar.
- Vilka kriterier som ska ligga till grund vid prioritering av investeringsprojekt.

Vi rekommenderar också att landstingsstyrelsen säkerställer att det finns:

- Konkreta regler och rutiner för hur de olika stegen i investeringsprocessen ska hanteras. Det bör bland annat finnas konkreta krav på de underlag och tjänsteskrivelser som läggs fram inför beslut.

- Konkrete regler och rutiner för hur fastighetsinvesteringar ska följas upp.

2. Bakgrund

Tidigare granskningar år 2014 (nr 23/2014) och år 2015 (PM 52:2-2015) visade att det i landstinget inte var tydligt reglerat hur beslut om fastighetsinvesteringar skulle hanteras. Bland annat 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 man på politisk nivå inte hade beslutat om en fastighetsplan som grund för investeringarnas inriktning.

Granskningarna år 2014 och 2015 visade också att det saknades konkreta regler och rutiner för hur medarbetare i landstinget skulle hantera de olika stegen i investeringsprocessen. Det dokument som landstingsdirektören hade beslutat om beskrev endast översiktligt hur processen var utformad.

Av den granskning som genomfördes år 2015 framkom även att fullmäktiges beslutade utrymme för investeringar i stort sett hade varit oförändrat de senaste 15 åren. Av landstingsplanerna framgick att fullmäktige utgått från en strategi om att nivån på investeringar skulle styras utifrån en volym för återinvesteringar som motsvarade avskrivningskostnaderna. Strategin hade en koppling till fullmäktiges finansiella mål om att landstinget skulle kunna finansiera investeringar med egna medel. Granskningen visade att landstingsstyrelsen inte hade säkerställt en tillräcklig ärendeberedning inför fullmäktiges beslut om utrymme för investeringar. Underlaget för fullmäktiges beslut saknade dokumenterade analyser och det var svårt att veta konsekvenserna för landstinget av landstingsstyrelsens förslag till ram för investeringar.

I de yttranden som landstingsstyrelsen lämnade med anledning av de tidigare granskningarna framgick att styrelsen hade för avsikt att fastställa en förtydligad process för fastighetsinvesteringar. När det gällde beredning av beslutat utrymme för investeringar hänvisade styrelsen till en utredning genomförd år 2013. I den utredningen gjordes en jämförelse med samtliga övriga landsting och regioner i landet. Jämförelsen visade att Västerbottens läns landsting över en tioårsperiod hade en investeringsnivå som låg över snittet för riket. Styrelsens sammantagna bedömning var att ärendeberedningen inför fullmäktiges beslut om utrymme för investeringar varit tillräcklig.

I juni 2017 beslutade landstingsfullmäktige att det var tillåtet för landstinget att låna upp till 10 procent av skatteintäkter och statsbidrag till strategiska investeringar.

Enligt landstingsstyrelsens investeringsplan uppgår investeringarna i fastigheter till ca 3,7 miljarder under perioden 2017 – 2020. Investeringar i fastigheter är av strategisk betydelse för verksamheterna och det handlar om stora belopp som påverkar landstingets ekonomi. Revisorerna har i revisionsplanen för år 2017 beslutat om att genomföra en uppföljande granskning av landstingets investeringsprocess för fastighetsinvesteringar.

2.1. Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan som granskningen avser att besvara är om landstingsstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig beredning inför beslut om fastighetsinvesteringar. För att svara på den övergripande revisionsfrågan har vi utgått från följande underliggande revisionsfrågor:

- Har styrelsen genomfört dokumenterade riskanalyser inför fullmäktiges beslut om budget för fastighetsinvesteringar?
- Har styrelsen säkerställt en beredningsprocess där det framgår hur styrelsen ska samarbeta med övriga styrelser och nämnder inför beslut om investeringar i fastigheter?
- Har styrelsen säkerställt att det inför beslut om enskilda investeringar finns dokumenterade riskanalyser?
- Har styrelsen säkerställt att det på tjänstemannanivå finns konkreta regler och rutiner för investeringsprocessen för fastigheter?
- Har styrelsen säkerställt att påbörjade investeringar följer beslutade planer?
- Har styrelsen säkerställt att genomförda fastighetsinvesteringar följs upp?
- Har styrelsen, med anledning av beslutet att låna till investeringar, kontroll över att likviditeten är tillräcklig?

2.2. Avgränsning

Granskningen är översiktlig och avgränsad till styrning och kontroll över fastighetsinvesteringar. Rapporten omfattar inte en granskning av enskilda investeringsprojekt.

2.3. Revisionskriterier

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

- Kommunallagens 6 kap. 7 §.
- Fullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen.
- Fullmäktiges bestämmelser om investeringar i landstingsplanen.

2.4. Metod

Granskningen har genomförts med dokumentstudier och intervjuer med servecedirektör, ekonomidirektör, fastighetschef och strateg för fastighetsplanering. Dessa personer har getts möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkast.

3. Styrande dokument

Av fullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen framgår att styrelsen är ansvarig för produktion, förvaltning, drift, uthyrning och extern förhyrning av fastigheter och lokaler.

3.1. Landstingsplanen

I landstingsplanen har fullmäktige angett att den långsiktiga investeringsstrategin är att den årliga nivån på återinvesteringar motsvarar avskrivningskostnaderna. Beslut om strategiska investeringar är endast tillåtet om det finns en dokumenterad rationaliseringseffekt eller om de görs i strategiskt syfte, till exempel för att stärka verksamhetens konkurrenskraft. Som framgått har fullmäktige beslutat att det är tillåtet för landstinget att låna upp till 10 procent av skatteintäkter och statsbidrag för strategiska investeringar.

Fullmäktige har gett landstingsstyrelsen i uppdrag att ansvara för att de årliga investeringsutgifterna för byggande och utrustning ligger inom fullmäktiges investeringsram.

Tabellen nedan visar fullmäktiges beslutade budgetramar för investeringar åren 2017-2019.

	Utfall 2016	Budget 2017	Budget 2018	Budget 2019
Investeringsram	576 mkr	770 mkr	880 mkr	700 mkr
Avskrivningsbudget	347 mkr	355 mkr	370 mkr	390 mkr

3.2. Fastighetsutvecklingsplan

Landstingsfullmäktige beslutade i april 2015 om en fastighetsutvecklingsplan för åren 2015-2025. Denna plan innehöll en översiktlig beskrivning av landstingets fastighetsbestånd samt en mer detaljerad fastighetsplan för Norrlands universitetssjukhus. Fastighetsutvecklingsplanen har under år 2016 och 2017 kompletterats med planer för Lycksele lasarett och Skellefteå sjukhus.

3.3. Beslut om lån från kommuninvest

Den 24 juli 2017 undertecknade ekonomidirektören två låneavtal med Kommuninvest för sammanlagt 400 miljoner kronor. I ärendet finns ett e-brev från landstingsstyrelsens ordförande där det framgår att han beslutat om upplåningen. Beslutet har anmälts till landstingsstyrelsen vid sammanträde den 12 september 2017. Ärendet saknar tjänsteskrivelse och det framgår inte om det finns något annat underlag till beslutet. Enligt uppgift från ekonomidirektören hade ekonomifunktionen inför sommaren 2017 tagit fram en likviditetsprognos som visade att en upplåning skulle behöva genomföras i augusti 2017. I mitten av juli 2017 gjordes en ny bedömning som visade att upplåningen behövdes tidigareläggas. Till följd av att nästa styrelsemöte var först i september 2017 beslutade landstingsstyrelsens ordförande om lånet. Av styrelsens delegationsordning framgår att ordförande har befogenhet att besluta i brådskande ärenden.

Den 31 januari 2018 beslutade landstingsstyrelsen om att under år 2018 låna upp ytterligare 400 miljoner kronor för strategiska investeringar. I beslutet hänvisar styrelsen till investeringsplanen för år 2018 samt en likviditetsprognos som visar att ett behov av upplåning skulle uppstå under första halvåret 2018. Till beslutet saknades tjänsteskrivelse.

Vår kommentar

Vid besluten i juli 2017 och i januari 2018 av lån på 400 miljoner kronor saknades tjänsteskrivelser med uppgifter om varför landstinget skulle låna 400 miljoner kronor. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att säkerställa att det inför sådana beslut finns tjänsteskrivelser med information av bedömda risker, vad pengarna ska användas till, löptider för upptagna lån m.m.

3.4. Otillräcklig beredning

Av granskningen framgår att investeringarna år 2017 inte hölls inom den ram på 770 miljoner kronor som fullmäktige beslutat. Efter förslag från landstingsstyrelsen beslutade fullmäktige i november 2017 om att utöka investeringsramen med 285 miljoner kronor. Av protokollen från landstingsstyrelsen framgår att hela ökningen avsåg fastighetsinvesteringar. Inför beslutet fanns ingen tjänsteskrivelse med redogörelse om varför ramen behövde utökas och vilka fastighetsprojekt pengarna skulle finansieras med den utökade ramen. Den enda information som fanns inför landstingsstyrelsens beredning och fullmäktiges beslut var översiktliga ärendetexter i kallesterna till styrelsens och fullmäktiges sammanträden.

Vår kommentar

Granskningen visar att landstingsstyrelsen år 2017 inte säkerställde att investeringar i fastigheter hölls inom den budgetram som fullmäktige beslutat om för året. Landstingsstyrelsen säkerställde heller inte en tillräcklig beredning inför fullmäktiges beslut i november 2017 om utökad investeringsram. Det finns inte någon tjänsteskrivelse eller annat dokument som underlag till beslutet. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att säkerställa att det inför beslut om ändrad budgetram finns tjänsteskrivelse med underlag, beräkningar och riskbedömningar.

3.5. Åtgärder med anledning av tidigare granskning

Denna uppföljande granskning visar att det ännu saknas en politiskt beslutad process för hur investeringar ska hanteras i landstinget och hur landstingsstyrelsen ska samarbeta med övriga styrelser och nämnder inför beslut om fastighetsinvesteringar.

En positiv iakttagelse är att fullmäktige har beslutat om en fastighetsutvecklingsplan som grund för investeringarnas inriktning.

De tidigare granskningarna av investeringsprocessen för fastigheter uppmärksammade också att landstingsdirektörens processbeskrivning för översiktligt beskrev investeringsprocessen. En slutsats från granskningen var att det behövdes konkreta regler och rutiner för hur investeringar skulle hanteras i de olika stegen i processen. Vår uppföljande granskning visar att det i landstinget ännu saknas sådana dokumenterade regler och rutiner.

Vår kommentar

Iakttagelser från granskningarna år 2014 och 2015 kvarstår.

4. Pågående förändringsarbete

Basenhet fastighet anlidade under hösten 2017 en konsult som fick i uppdrag att göra en analys av investeringsprocessen för fastigheter samt lämna förslag på aktiviteter. Av konsultrapporten framgår bland annat att de olika rollerna i projekten bör förtydligas, att det är svårt att följa statusen i de olika projekten och att det är vanligt med sena ändringar i projekten. Konsulten konstaterar också att det saknas en fastställd investeringsprocess och att den processbeskrivning som basenhet fastighet enligt uppgift arbetar efter inte följs.

Av våra intervjuer med servicedirektören, ekonomidirektören, fastighetschefen och strateg för fastighetsplanering framkommer att det pågår ett arbete med att utveckla och förändra investeringsprocessen för fastigheter. Förslaget på en ny modell för utveckling av fastighetsprocessen presenterades för landstingsdirektörens ledningsgrupp (ELG) i januari 2018. Av ELG:s sammanträdesanteckningar framgår inte någon tidplan för när ett förslag ska lämnas till den politiska nivån.

Ett steg i arbetet med en ny investeringsprocess är att fastställa ett antal olika indikatorer. Indikatorerna ska ingå i underlaget inför beslut om fastighetsinvesteringar. Av ett arbetsmaterial framgår att servicedirektören föreslår att följande indikatorer ska ingå i underlag inför beslut om fastighetsinvesteringar:

Faktorer	Indikatorer
Yta	Yta/medborgare, yta/behandling, yta/besökare
Driftsekonomi	Kronor/kvm, FAU/kvm, Kwh/kvm, tid/leverans, stätid/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

5. Svar på revisionsfrågor

Vår bedömning är att landstingsstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig beredning inför beslut om fastighetsinvesteringar. Nedan följer svaren på våra underliggande revisionsfrågor:

Revisionsfråga	Svar
Har styrelsen genomfört dokumenterade riskanalyser inför fullmäktiges beslut om budget för fastighetsinvesteringar?	Nej. I styrelsens beredning av förslag till budget för år 2017 saknades tjänsteskrivelser med dokumenterade riskanalyser. Styrelsen säkerställde inte att kostnaderna för investeringarna under år 2017 hölls inom fullmäktiges budget. Med anledning av detta beslutade fullmäktige i november 2017 om att utöka budgeten för fastighetsinvesteringar med 285 miljoner kronor. Vid detta beslut saknades helt tjänsteskrivelse.
Har styrelsen säkerställt en beredningsprocess där det framgår hur styrelsen ska samarbeta med övriga styrelser och nämnder inför beslut om investeringar i fastigheter?	Nej. Granskningen visar att styrelsen inte lämnat något förslag till fullmäktige om hur styrelsen ska samarbeta med övriga styrelser och nämnder inför beslut om fastighetsinvesteringar.
Har styrelsen säkerställt att det inför beslut om enskilda investeringar finns dokumenterade riskanalyser?	Nej. Vår granskning från år 2014 visade att det saknas dokumenterade riskanalyser inför beslut om investeringar. De vi intervjuat i vår granskning bekräftar att det även för år 2017 saknades dokumenterade riskanalyser inför beslut om enskilda fastighetsinvesteringar.
Har styrelsen säkerställt att det på tjänstemannanivå finns konkreta regler och rutiner för investeringsprocessen för fastigheter?	Nej.
Har styrelsen säkerställt att påbörjade investeringar följer beslutade planer?	Nej. Under hösten 2017 framkom det att kostnaderna för fastighetsinvesteringar hade ökat så mycket att styrelsen lämnade ett förslag till fullmäktige om att i november öka budgeten för fastighetsinvesteringar med 285 miljoner kronor. Detta visar att styrelsen inte hade kontroll på kostnaderna för fastighetsinvesteringarna. <i>Tabellen fortsätter på nästa sida</i>

Revisionsfråga	Svar
Har styrelsen säkerställt att genomförda fastighetsinvesteringar följs upp?	Nej. De vi intervjuat har bekräftat att det inte finns rutiner som säkerställer att genomförda fastighetsinvesteringar följs upp.
Har styrelsen, med anledning av beslutet att låna till investeringar, kontroll över att likviditeten är tillräcklig?	Vår granskning visar att beredningen inför beslut om upplåning inte varit tillräcklig. För att landstingsstyrelsen ska ha en god kontroll över likviditeten är det angeläget att styrelsen har god kontroll över hela processen för fastighetsinvesteringar. Vår granskning visar på otillräcklig beredning inför beslut om investeringsramar och lån. Granskningen visar också att styrelsen inte hade tillräcklig kontroll år 2017 att investeringar hölls inom fullmäktiges ramar.

6. Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att lämna ett förslag till landstingsfullmäktige om hur processen för fastighetsinvesteringar ska vara utformad. Av detta förslag bör det framgå:

- Hur styrelsen ska samarbeta med övriga styrelser och nämnder inför beslut om fastighetsinvesteringar.
- Vilka kriterier som ska ligga till grund vid prioritering av investeringsprojekt.

Vi rekommenderar också att landstingsstyrelsen säkerställer att det finns:

- Konkreta regler och rutiner för hur de olika stegen i investeringsprocessen ska hanteras. Det bör bland annat finnas konkreta krav på de underlag och tjänsteskrivelser som läggs fram inför beslut.
- Konkreta regler och rutiner för hur fastighetsinvesteringar ska följas upp.

Umeå den 22 mars 2018

Jonas Hansson
Revisor