Regionstyrelsen

Regionstyrelsens kontroll över investeringar behöver bli bättre

Regionstyrelsen behöver stärka sin styrning och kontroll över investeringar:

- Hälso- och sjukvårdsnämnden ingick inte i beredningen av investeringarna.
- Den långsiktiga investeringsplanen innehöll inte analyser om vilka konsekvenser nedprioriteringar skulle få för verksamheterna.
- Budgeten för enskilda fastighetsinvesteringar överskreds med 366 miljoner kronor under år 2019 utan att det togs några beslut.
- Uppföljningen av investeringarna var bristfällig.
- Beredningen av investeringar i medicinsk teknik inte var tillräckligt utvecklad.

Vid revisorernas överläggning den 27 mars 2020 beslöt revisorerna enhälligt att ställa sig bakom slutsatser i detta missiv. Missiv och underliggande rapport 10/2019 lämnar revisorerna för yttrande till regionstyrelsen. I en bilaga till detta missiv lämnar vi rekommendationer till styrelsen. Yttrande med uppgifter om verkställda och planerade åtgärder ska lämnas till revisionskontoret senast den 7 september 2020.

För regionens revisorer

Edward Riedl
Ordförande

Bert Öhlund
Vice ordförande

Bilaga
Revisorernas rekommendationer

Revisorernas rekommendationer

- Bered nya riktlinjer:
  - Klargör styrelsens ledande roll och hur styrelsen ska samarbeta med övriga nämnder.
  - Säkerställ att riktlinjerna stämmer överens med övergripande strategier.
- Utred om delegationsordningar behöver uppdateras.
- Följ löpande upp större investeringar för att säkra kontroll
- Säkerställ att fullmäktiges beslut följs.
- Analysera den samlade effekten av investeringarnas avskrivnings- och driftskostnader på budget för hälso- och sjukvård och annan verksamhet.
- Utveckla styrningen av investeringar i fastigheter och medicinsk teknik.
  - Säkerställ att det är tydliggjort vilka principer och indikatorer som ska vara styrande och hur kriterierna för prioritering ska värderas.
  - Tydligare definiera vilken typ av beslut som krävs i olika skeenden av samt klargör vilka underlag som krävs för respektive beslut.
  - Säkerställ att det finns rutinbeskrivningar för investeringar i medicinsk teknik.
  - Säkerställ att upphandlingstider minimeras för investeringar i medicinteknisk utrustning.
  - Säkerställ tillräckliga underlag för att kunna göra tillförlitliga prognoser om investeringsutbetalningar för fastigheter.
- Utred om fullmäktige till följd av förseningar behöver ta nytt beslut om uppförandet av Regionens hus.

Instruktioner för yttrande

Nedan bifogas ett formulär som ska användas då regionstyrelsen svarar på revisorernas rekommendationer. Syftet med formuläret är att underlätta kommunikationen. Tanken är att det ska vara enkelt för revisorerna att utläsa vilka åtgärder styrelsen vidtagit eller planerar att vidta.

Tänk på detta när ni svarar:

- Svaret ska innehålla uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits eller planeras vidtas utifrån revisorernas rekommendationer.
- Det ska finnas en tydlig koppling mellan de rekommendationer som revisorerna lämnat och de åtgärder som beskrivs i svaret.
- Svaret bör så långt det är möjligt innehålla tidsangivelser för när åtgärderna genomförs.
- Svaret bör så långt det är möjligt innehålla beskrivningar hur åtgärderna genomförs.
- Svaret bör så långt det är möjligt beskriva vilken eller vilka funktioner inom förvaltningen som fått i uppdrag att arbeta med åtgärderna.
- Om styrelsen inte tänker vidta några åtgärder, motivera varför.
- Om styrelsen inte kan svara på utsatt tid, kontakta undertecknad.

Vid frågor kontakta:

Ingrid Lindberg

Revisionskontoret
090-785 73 71
ingrid.e.lindberg@regionvasterbotten.se

Svarsformulär

Bered nya riktlinjer: – Klargör styrelsens ledande roll och hur styrelsen ska samarbeta med övriga nämnder. – Säkerställ att riktlinjerna stämmer överens med övergripande strategier.
Regionstyrelsen vidtar följande åtgärder:
Utred om delegationsordningar behöver uppdateras.
Regionstyrelsen vidtar följande åtgärder:
Följ löpande upp större investeringar för att säkra kontroll.
Regionstyrelsen vidtar följande åtgärder:
Säkerställ att fullmäktiges beslut följs.
Regionstyrelsen vidtar följande åtgärder:
Analysera den samlade effekten av investeringarnas avskrivnings- och driftskostnader på budget för hälso- och sjukvård och annan verksamhet.
Regionstyrelsen vidtar följande åtgärder:
Utveckla styrningen av investeringar i fastigheter och medicinsk teknik. – Säkerställ att det är tydliggjort vilka principer och indikatorer som ska vara styrande och hur kriterierna för prioritering ska värderas. – Tydligare definiera vilken typ av beslut som krävs i olika skeenden av samt klargör vilka underlag som krävs för respektive beslut. – Säkerställ att det finns rutinbeskrivningar för investeringar i medicinsk teknik. – Säkerställ att upphandlingstider minimeras för investeringar i medicinteknisk utrustning. – Säkerställ tillräckliga underlag för att kunna göra tillförlitliga prognoser om investeringsutbetalningar för fastigheter.
Regionstyrelsen vidtar följande åtgärder:
Utred om fullmäktige till följd av förseningar behöver ta nytt beslut om uppförandet av Regionens hus.
Regionstyrelsen vidtar följande åtgärder:

Fördjupad granskning nr 10/2019

Uppföljande granskning av investeringsprocessen år 2019

Mars 2020
Ingrid Lindberg
Revisionskontoret
Diarienummer: REV 39-2019

region västerbotten

Innehåll

1. Sammanfattande analys **3**

Rekommendationer 4

2. Bakgrund **5**

Syfte och revisionsfrågor 5

Ansvarig nämnd samt avgränsningar 6

Revisionskriterier 6

Metod 6

Definitioner 6

3. Regionens investeringsprocess **7**

4. Resultat av granskningen **10**

Styrelsens svar på granskning år 2018 10

Styrelsens åtgärder efter föregående granskning 10

Långsiktig och finansierad investeringsplan 13

Styrelsens beredning av investeringar för åren 2019–2022 15

Styrning och kontroll av investeringar i medicinteknik 18

5. Svar på revisionsfrågor **22**

Rekommendationer 23

1. Sammanfattande analys

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden år 2019 inte säkerställde en ändamålsenlig investeringsprocess.

Hälso- och sjukvårdsnämnden ingick inte i beredningen av investeringar

Enligt kommunallagen ska berörda nämnder ingå i beredningen inför fullmäktiges beslut. Även av fullmäktiges regler och riktlinjer för investeringar framgår att regionstyrelsen ska samråda med berörda nämnder i beredningen av investeringar. Hälso- och sjukvårdsnämnden ingick dock inte i beredningarna av investeringar som gjordes för nämndens verksamheter.

Styrelsens plan från juni 2019 för långsiktig finansiering av investeringar 2019–2030 utgick främst från ekonomiska bedömningar om vilka investeringar som regionen kunde genomföra. Planen innebar att investeringar för ca 4 miljarder kronor skulle prioriteras bort under perioden 2019–2030. En brist var att planen inte innehöll analyser om vilka konsekvenser nedprioriteringen skulle få för verksamheterna. Planen användes som underlag inför fullmäktiges beslut om regionplan och styrelsens investeringsplan för 2020–2022. Hälso- och sjukvårdsnämnden ingick inte i beredningen av den långsiktiga finansieringsplanen eller investeringsplanen för 2020–2022.

Brister i styrning och uppföljning av fastighetsinvesteringar

Brister vi uppmärksammat i tidigare granskning av investeringsprocessen kvarstår. Det är otydligt i förvaltningarna om hur beslut om investeringar ska beredas och hanteras. Av granskningen framgår också att fullmäktiges regler för investeringar inte följdes och att kontrollen inte var tillräcklig. Bland annat överskreds budgeten för enskilda fastighetsinvesteringar med 366 miljoner kronor under år 2019 utan att det togs några beslut.

En annan brist var att uppföljningen av investeringarna var bristfällig. Regionstyrelsens uppföljning var inriktad mot det översiktliga ekonomiska resultatet. Hälso- och sjukvårdsnämnden löpande uppföljning av fastighetsinvesteringarna var avgränsad till översiktliga kommentarer i delårsrapporter och årsrapport om negativa konsekvenser för verksamheterna till följd av lokalproblem.

Brister i styrning och uppföljning av investeringar i medicinsk teknik

Granskningen visar att beredningen av investeringar i medicinsk teknik inte var tillräckligt utvecklad. Underlagen saknade uppgifter om vilka nytta investeringar medförde och uppgifter om konsekvenser om investeringar inte blev genomförda. Det fanns inte heller kriterier för att prioritera investeringar. I hög grad styrde upphandlingsprocesser vilka investeringar som kunde genomföras. Styrelsens uppföljning begränsades till ekonomisk uppföljning på total nivå mot budget. Hälso- och sjukvårdsnämnden genomförde ingen uppföljning av investeringarna i utrustningen.

Av intervjuer framkommer att det finns planer på att investeringar i medicinsk teknik ska ingå i en portföljstyrningsprocess med beslutade principer och prioriteringsordningar. Vi ser positivt på detta.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionstyrelsen att arbeta med följande områden:

- Bered nya riktlinjer:
  - Klargör styrelsens ledande roll och hur styrelsen ska samarbeta med övriga nämnder.
  - Säkerställ att riktlinjerna stämmer överens med övergripande strategier.
- Utred om delegationsordningar behöver uppdateras.
- Följ löpande upp större investeringar för att säkra kontroll
- Säkerställ att fullmäktiges beslut följs.
- Analysera den samlade effekten av investeringarnas avskrivnings- och driftskostnader på budget för hälso- och sjukvård och annan verksamhet.
- Utveckla styrningen av investeringar i fastigheter och medicinsk teknik.
  - Säkerställ att det är tydliggjort vilka principer och indikatorer som ska vara styrande och hur kriterierna för prioritering ska värderas.
  - Tydligare definiera vilken typ av beslut som krävs i olika skeenden av samt klargör vilka underlag som krävs för respektive beslut.
  - Säkerställ att det finns rutinbeskrivningar för investeringar i medicinsk teknik.
  - Säkerställ att upphandlingstider minimeras för investeringar i medicinteknisk utrustning.
  - Säkerställ tillräckliga underlag för att kunna göra tillförlitliga prognoser om investeringsutbetalningar för fastigheter.
- Utred om fullmäktige till följd av förseningar behöver ta nytt beslut om uppförandet av Regionens hus.

Vi rekommenderar hälso- och sjukvårdsnämnden att arbeta med följande områden:

- Bered förslag till nämndens del av investeringsplan och investeringsram.
- Följ löpande upp investeringarna för att säkra kontroll.
- Analysera den samlade effekten av investeringarnas avskrivnings- och driftskostnader på budget för hälso- och sjukvård och annan verksamhet.

2. Bakgrund

Regionen har stora investeringsbehov och verksamheterna betydande underskott. Detta ger utmaningar. Det är viktigt att regionen har råd med de ökade driftskostnader samt kapital- och avskrivningskostnader som investeringarna innebär. Det är därför av stor betydelse att styrningen och uppföljningen av investeringarna fungerar väl.

För perioden 2019–2023 har regionfullmäktige beslutat om en budget för investeringar på cirka 4 miljarder kronor, varav 720 miljoner kronor planeras för investeringar i medicinteknisk utrustning.

Regionens tillgångar i medicinteknisk utrustning har ett totalt anskaffningsvärde på cirka 1,5 miljarder kronor. Nationella jämförelser visar att utrustningen i Region Västerbotten är bland den äldsta i landet. År 2017 var 40 procent av den medicintekniska utrustningen äldre än åtta år. Inom området medicinsk teknik går utvecklingen snabbt. Därför är en väl genomförd prognos över behov och utveckling nödvändig.

I en granskning år 2018 (nr 7/2018) bedömde revisorerna att landstingsstyrelsen inte hade säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av fastighetsinvesteringarna. Granskningen visade att det inte var tydligt vilka typer av beslut som krävdes under olika skeden i investeringsprocessen. Det var inte heller tydligt hur styrelsen samverkade med berörda nämnder inför fullmäktiges beslut om investeringsramar och större fastighetsinvesteringar.

Mot bakgrund av investeringarnas ekonomiska och strategiska betydelse har revisorerna i sin revisionsplan för år 2019 beslutat att genomföra en uppföljande granskning av regionens investeringsprocess.

Syfte och revisionsfrågor

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

Har regionstyrelsen säkerställt att:

- Tillräckliga åtgärder har vidtagits sedan föregående granskning?
- Det finns en beslutad regionövergripande modell som beskriver ansvar, roller och befogenheter inom investeringsprocessen?
- Det finns dokumenterade riskanalyser inför fullmäktiges beslut om budget för investeringar?
- Det finns en ändamålsenlig långsiktig strategi för regionens investeringar?
- Det finns fastställda rutinbeskrivningar för investeringsprocessen inom fastighet och medicinsk teknik?
- Rutiner, riktlinjer och mål för investeringsprocessen följs?
- Beslut om investeringar bygger på underlag som ger möjlighet att kunna prioritera, styra och kontrollera enskilda projekt?
- En tillräcklig uppföljning av investeringsobjekt görs?

Ansvarig nämnd samt avgränsningar

Regionstyrelsen har ett övergripande strategiskt ansvar för regionens investeringar. Hälso- och sjukvårdsnämnden har verksamhets- och personalansvar.

Granskningen är inriktad mot investeringar i fastigheter och medicinsk teknik. Vi har inte granskat investeringar i IT och hjälpmedel.

Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgör de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning är:

- Kommunallagen 6 kap 4 och 6§§ om styrelsers och nämnders ansvar
- Fullmäktiges reglemente för regionstyrelsen
- Fullmäktiges bestämmelser om investeringar i regionplan 2019
- Finansiella mål i regionplan 2019
- Riktlinjer för investeringar inom Region Västerbotten

Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentationsstudier och intervjuer. Exempel på dokument vi granskat är:

- Regionplanför år 2019 och 2020
- Riktlinje för investeringar inom Region Västerbotten
- Långsiktig och finansierad investeringsplan för åren 2019–2030
- Investeringsplanerna för åren 2019–2021 och åren 2020-2022
- Regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll
- Investeringsrådets och rekommendationsrådets protokoll

Tjänstemän som har intervjuats är regiondirektör, hälso- och sjukvårdsdirektör, digitaliseringsdirektör, områdeschef länssjukvård, strateg inom ekonomistaben, verksamhetschef för basenhet medicinsk teknik och strålningsfysik (CMTS), controller för CMTS samt medicinteknisk ingenjör inom CMTS.

Definitioner

Fullmäktiges riktlinjer delar upp investeringarna i tre kategorier:

- Strategiska investeringar

Strategiska investeringar ska skapa en större nytta än vad som finns idag och har en långsiktig verkan på organisationen.

- Reinvesteringar

Ersättning av befintliga investeringar benämns reinvestering.

- Säkerhetsrelaterade investeringar

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

3. Regionens investeringsprocess

I riktlinjer, reglementen, regionplaner, delegationsordningar m.m. finns bestämmelser som reglerar roller och ansvar i investeringsprocessen.

Regionstyrelsen har det övergripande ansvaret för investeringarna

Enligt fullmäktiges reglemente har regionstyrelsen, inom de investeringsramar som fullmäktige beslutat, ett övergripande ansvar för regionens investeringar. Efter att ha inhämtat synpunkter från övriga nämnder om deras investeringsbehov ska styrelsen besluta om en investeringsplan. Styrelsen ansvarar enligt reglementet för att genomföra fastighetsprojekt och förvalta regionens fastigheter. Styrelsen ansvarar även för utveckling, förvaltning och drift inom medicinsk teknik. Vidare har styrelsen ansvar att låna inom fullmäktiges ram för upplåning.

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

Hälso- och sjukvårdsnämnden har verksamhetsansvaret

Hälso- och sjukvårdsnämnden har enligt fullmäktiges reglemente verksamhetsansvar för verksamhetsområdena sjukhusvård, primärvård, tandvård samt funktionshinder och habilitering. Verksamhetsansvaret innebär att nämnden har både vårdgivaransvar och personalansvar.

Nämnden har ansvar för att se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med lag och av fullmäktige beslutade mål och riktlinjer.

Av kommunallagen 6 kap. 4§ framgår att nämnden har ett beredningsansvar inför beslut i fullmäktige som berör nämndens verksamhetsområde.

Fullmäktiges riktlinjer beskriver roller och ansvar

I juni 2018 beslutade landstingsfullmäktige om *Riktlinjer för investeringar inom Västerbottens läns landsting* (VLL 1254-2018). Fullmäktiges riktlinjer slår fast att regionstyrelsen har det samlade ansvaret för regionens investeringar. Befogenheter att besluta om investeringar ska styrelsen och nämnderna reglera med hjälp av delegationsordningar. Investeringsbeslut ska fattas inom den ram för investeringar som fullmäktige bestämt. Principiella eller strategiskt viktiga investeringar ska beslutas av fullmäktige. Riktlinjerna ger ingen vägledning om vad som utgör principiella eller strategiskt viktiga investeringar.

Av regionstyrelsens delegationsordning framgår att styrelsen har gett befogenhet till regiondirektören, med rätt att vidaredelegera, att besluta om investeringar upp till ett maxbelopp om 20 miljoner kronor. Styrelsen har också gett regiondirektören rätt att besluta om strategiska fastighetsfrågor inklusive byggentreprenader och därtill kopplade investeringar till ett maxbelopp om 50 miljoner kronor.

Regiondirektören har vidaredelegerat till hälso- och sjukvårdsdirektören att besluta om säkerhetsrelaterade investeringar och reinvesteringar inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde upp till ett maxbelopp om 10 miljoner kronor.

Detta inkluderar investeringar i medicinsk teknik. Regiondirektören har vidaredelegerat till servicedirektören att besluta om säkerhetsrelaterade investeringar och reinvesteringar inom fastighetsområdet till ett maxvärde om 10 miljoner kronor.

Planeringsprocessen för investeringsram och investeringsplan

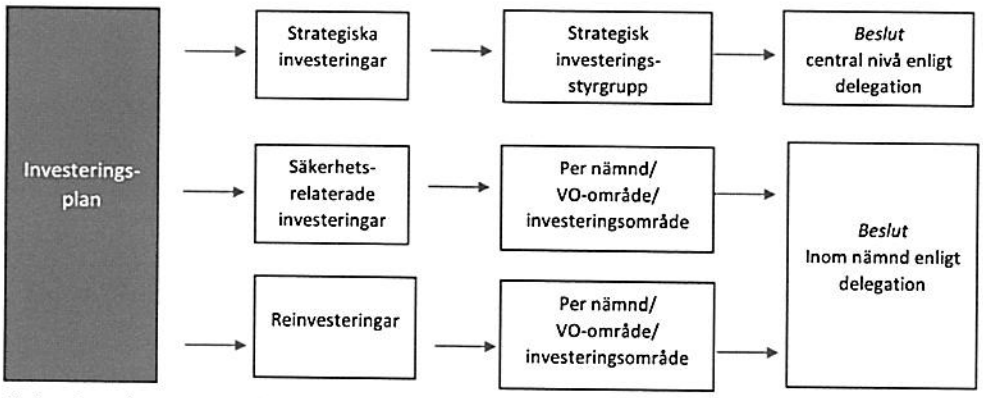
Fullmäktiges riktlinjer slår fast att investeringsprocessen är en integrerad del av budgetprocessen och regionplanen enligt nedanstående beskrivning:

Källa: Bearbetning av bild från fullmäktiges riktlinjer för investeringar

Genomförandeprocessen för investeringar

Processen som leder till beslut om att genomföra en investering utgår från regionstyrelsens investeringsplan. Beslut om strategiska investeringar och investeringar över delegerade belopp ska beredas av den strategiska investeringsgruppen. Beslut om reinvesteringar och säkerhetsrelaterade investeringar bereds inom respektive investeringsområde. Delegationsordningar reglerar var beslut ska tas. Styrelsen ansvarar enligt riktlinjerna för att löpande följa upp investeringarna mot budget. Efter genomförd investering ska en efterkalkyl göras där utfall jämförs med de underlag som låg till grund för beslutet.

Enligt fullmäktiges riktlinjer ska investeringsärenden innehålla bland annat nyttobedömning, finansiering, ekonomisk kalkyl, riskanalys och tidplan. Det ska också framgå hur och när uppföljning ska göras. I riktlinjerna finns också kriterier för hur investeringar ska prioriteras.



Källa: Bearbetning av bild från fullmäktiges riktlinjer för investeringar

Regionplan 2019 innehåller bestämmelser om investeringarna

I regionplan 2019 beslutade fullmäktige att investeringsramen skulle uppgå till 1310 miljoner kronor. Fullmäktiges 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. Fullmäktiges finansiella mål för investeringarna var:

"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 3000 miljoner kronor."

Fullmäktige gav också som ett särskilt uppdrag till regionstyrelsen att under år 2019 föreslå en långsiktigt finansierad investeringsplan.

4. Resultat av granskningen

Styrelsens svar på granskning år 2018

Nedan redogör vi för hur regionstyrelsen i juni 2019 svarade på den granskning (nr 7/2018) om investeringar som revisorerna genomförde år 2018 (RS 391-2019).

Styrelsen planerade processöversyner som en del av en långsiktig strategi

Styrelsen redovisade att den långsiktiga investeringsplanen som hade tagits fram skulle utgöra grunden för utvecklingen av regionens fastigheter. Styrelsen uppgav att det fanns behov av att uppdatera fastighetsutvecklingsplanerna, bland annat på grund av omställningen till en vård nära invånarna. Inledningsvis skulle en processöversyn av primärvårds- och tandvårdslokaler i länet genomföras.

Styrelsen uppgav att fullmäktiges riktlinjer för investeringar skulle bli helt införd vid slutet av år 2019 och att styrelsen därefter skulle klargöra:

- Vilka beslut som krävdes i olika skeenden av processen för investeringar
- Vem som skulle besluta i de olika skeendena
- Vilka underlag som skulle ligga till grund för besluten
- Hur uppföljning skulle göras.

Styrelsen uppgav också att delegationsordningarna hade förtydligats. Enligt yttrandet hade exempelvis regiondirektören i sin vidaredelegationsordning tydliggjort befogenheterna för tjänstepersoner att besluta om fastighetsinvesteringar.

I frågan om riktlinjer, principer och kriterier för styrning av fastighetsinvesteringar uppgav styrelsen att det pågick en processöversyn som beräknades vara klar den 1 maj 2020. Enligt styrelsen skulle översynen ske i nära samarbete med hälso- och sjukvårdens förvaltning. När översynen var klar skulle en plan för effektivare lokalutnyttjande upprättas.

Av styrelsens svar framgick inte hur övriga nämnder skulle ingå i beredning och beslut om investeringar. Inte heller framgick hur konsekvenser för verksamheten av ökade avskrivnings- och driftskostnader skulle tydliggöras.

Styrelsens åtgärder efter föregående granskning

Processöversyner tog längre tid än planerat

Servicedirektören bedömer att arbetet med översynen av processer för att ta fram styrande principer, kriterier och indikatorer för fastigheter ska bli klart innan fullmäktige beslutar om investeringsramar i juni 2021.

En del av processöversynen var en kartläggning över lokalutnyttjandet i regionen. Utifrån kartläggningen ska styrande principer beslutas för hur stor beläggningen ska vara på exempelvis konferensrum, egna kontorsrum, operationssalar etc. Vidare behövs beslut för vilka fastigheter regionen ska äga och vilka som ska säljas.

Servicedirektören konstaterar att processöversynen och arbetet med att utveckla nära vård påverkar tidplaner för arbetet med att ta fram fastighetsutvecklingsplaner och planer för lokalförsörjning. När arbetet med denna granskning avslutades i februari 2020 hade sådana planer ännu inte reviderats.

Fullmäktiges regler följdes inte

Enligt fullmäktiges riktlinjer ska förändring av investeringsbeslut beslutas i enlighet med delegationsordningar. Enligt servicedirektören ökade under år 2019 kostnader för flera fastighetsprojekt. Det togs dock inga beslut år 2019 om att utöka budgeten för dessa projekt. Först i efterhand, i februari 2020, behandlade styrelsens arbetsutskott behovet av utökade budgetar för ett antal fastighetsinvesteringar.

Investeringar över 50 miljoner kronor ska enligt regionplan 2019 beslutas av fullmäktige. I juni 2019 beslutade regionstyrelsen om att renovera och anpassa en byggnad till en kostnad av 90 miljoner kronor (RS 869-2019).

Styrelsens samarbete med hälso- och sjukvårdsnämnden var inte tydliggjort

Vår protokollgranskning visar att hälso- och sjukvårdsnämnden under år 2019 inte beslutade om något underlag inför regionstyrelsens beredning av fullmäktiges investeringsramar eller regionstyrelsens investeringsplaner. Nämnden ingick inte heller i beredningen av den långsiktigt finansierade investeringsplanen.

Nämnden fick i november 2019 en muntlig information av servicedirektören om reviderade planer för fastighetsinvesteringar och förutsättningarna för fastighetsutvecklingen den kommande 10-årsperioden.

Regiondirektör och servicedirektör uppger att samarbetet på tjänstemannanivå mellan regionförvaltningen och hälso- och sjukvårdsförvaltningen fungerar bra. Regiondirektören och servicedirektören ansåg att berörda tjänstepersoner hade tillräcklig tillgång till information och var överens om inriktningen för projekt som skulle prioriteras.

Reviderade riktlinjer var en del av styrelsens processöversyn

Av styrelsens svar till revisorerna framgick att riktlinjerna för investeringar skulle ses över som en del av en processöversyn som beräknades vara klar i maj 2020. Strateg på ekonomifunktionen bekräftar att ekonomifunktionen påbörjat en revidering av riktlinjerna för investeringar. Förslaget beräknas bli klart under år 2020.

Fullmäktiges riktlinjer för investeringar skulle enligt styrelsens yttrande vara helt införda i slutet av år 2019. Servicedirektören uppger att, när det gäller fastighetsinvesteringar, arbetar regionen sedan hösten 2019 i enlighet med fullmäktiges riktlinjer. Servicedirektören uppger som exempel att det finns standardiserade underlag inför beslut i enlighet med investeringsprocessens delar.

Styrelsen och nämnden utvecklade inte sin uppföljning av investeringarna

En genomgång av protokoll visar att regionstyrelsen under år 2019 inte fick någon uppföljning av enskilda fastighetsprojekt.

Hälso- och sjukvårdsnämndens löpande uppföljning av fastighetsinvesteringarna var avgränsad till översiktliga kommentarer i delårsrapporter och årsrapport om negativa konsekvenser för verksamheterna till följd av lokalproblem. Vi har även uppmärksammat att nämnden i sin internkontrollplan för år 2019 bedömt att risken för att finansiering saknas för investeringarna var hög. I sin årsrapport redovisade nämnden ett stickprov som visade att 65 procent av investeringarna hade överskridit sin budget. Nämnden vidtog ingen åtgärd med anledning av resultatet.

Vår bedömning av åtgärder efter föregående granskning

Rekommendation	Bedömning	Vår kommentar
Bered nya riktlinjer som klargör styrelsens ledande roll och hur styrelsen ska samarbeta med övriga nämnder.	NEJ	Beredningen av nya riktlinjer var inte slutförd i samband med vår granskning. Samarbetet mellan styrelsen och nämnden var fortfarande otydligt.
Tydligare definiera vilken typ av beslut som krävs i olika skeden av ett fastighetsinvesteringsprojekt och vilka underlag som krävs för respektive beslut.	JA	Servicedirektören uppger att det finns standardiserade underlag inför beslut i enlighet med investeringsprocessens delar. Vi har inte granskat dessa.
Säkerställa att fullmäktiges beslut följs.	NEJ	Vår granskning visar flera exempel på att fullmäktiges beslut inte följts.
Utreda om delegationsordningar behöver uppdateras.	DELVIS	Delegations- och vidaredelegationsordningar uppdaterades visserligen. Det var fortfarande inte tydligt att styrelsen bara fick besluta om investeringar upp till 50 miljoner kronor.
Löpande följa upp större investeringar på projektnivå för att säkra kontroll.	NEJ	Enligt servicedirektören hade kostnaderna för flera fastighetsprojekt ökat över budget under år 2019. Styrelsen fick inga uppföljningar av större investeringar under år 2019.
Analysera den samlade effekten av investeringarnas driftskostnader på budget för hälso- och sjukvård och annan verksamhet.	NEJ	Styrelsen svarade inte på frågan i sitt yttrande till revisorerna. Vi saknar fortfarande en analys av den samlade effekten av ökade drifts- och avskrivningskostnader på budgeten för hälso- och sjukvården.
Säkerställa att det är tydliggjort vilka principer och indikatorer som ska vara styrande för fastighetsprojekt och hur kriterierna för prioritering ska värderas.	-	Granskningen visar att en processöversyn av vilka styrande principer och indikatorer som skulle gälla för regionens fastigheter beräknades vara klar senast juni 2021.
Ta fram en plan för effektivare användning av lokalytorna.	NEJ	Av styrelsens svar till revisorerna framgick att planen för effektivare användning av lokalytorna inte påbörjats. Servicedirektören uppger att arbetet med en sådan plan är beroende av den processöversyn som ännu inte är avslutad.

Vår kommentar

Styrelsen vidtog inte tillräckliga åtgärder efter föregående granskning. Denna granskning visar att fullmäktiges regler i flera fall inte följdes.

- Hälso- och sjukvårdsnämnden ingick inte i beredningen av fullmäktiges investeringsramar och regionstyrelsens investeringsplan.

- Regionstyrelsen utvecklade inte sin uppföljning av investeringarna.
- Enskilda fastighetsinvesteringar översteg år 2019 sin budget utan att beslut hade fattats om detta.

Långsiktig och finansierad investeringsplan

Vi har granskat beredningen av den långsiktiga och finansierade investeringsplanen såsom en del av styrelsens långsiktiga strategi för investeringarna. Den 4 juni 2019 godkände regionstyrelsen den långsiktiga investeringsplanen (RS 825-2019). Styrelsen uppgav att planen skulle inarbetats i styrelsens förslag till regionplan. Den 18--19 juni 2019 beslutade fullmäktige om regionplanen (RS 288-2019). Fullmäktige fick ingen särskild rapport från styrelsen om uppdraget att ta fram en långsiktigt finansierad investeringsplan.

Den långsiktiga investeringsplanen innebar prioriteringar på nära 4 miljarder

Av regionstyrelsens plan framgick att regionens totala investeringsbehov för åren 2019–2030 uppgick till 13,4 miljarder kronor. Efter prioritering utifrån regionens ekonomiska möjligheter uppgick investeringsplanen till 9,6 miljarder kronor. Detta var en bortprioritering på 3,8 miljarder för hela planperioden eller ett genomsnitt på 300 miljoner kronor per år. De största prioriteringarna fanns inom område fastighet där drygt 3 miljarder hade prioriterats bort. Av underlaget framgick att detta var en miniminivå för att bibehålla befintliga fastigheter i användbart skick. För att klara denna nivå krävdes kraftiga prioriteringar. Styrelsen uppgav att det efter år 2021 i huvudsak bara fanns utrymme till reinvesteringar. De strategiska investeringarna hade till stor del prioriterats bort för att klara de mest nödvändiga behoven.

Av planen framgick att regionens hus inte skulle uppföras. Landstingsfullmäktige hade i februari 2018 (VLL 2014-2017) beslutat att regionens hus skulle uppföras.

Enligt styrelsens protokoll var syftet med planen att tydliggöra de ekonomiska förutsättningarna och vad som krävdes för att klara regionens investeringsbehov. Enligt styrelsen var en förutsättning för planens att verksamheterna inte hade budgetunderskott efter år 2022. Med ett verksamhetsresultat i balans skulle regionen enligt styrelsen ha ett tillräckligt likviditetsöverskott för att klara det långsiktiga investeringsbehovet, ha möjlighet att amortera skulder och göra avsättningar till pensionsmedelsförvaltningen.

Av planen framgick även att avskrivningskostnaderna skulle öka. Avskrivningskostnaderna skulle utgöra en allt större del av regionens budget och budgetutrymme behövde omfördelas från övrig verksamhet. Av planen framgick inte om driftskostnaderna för investeringarna förväntades ligga på oförändrad nivå eller inte.

Planen behandlade inte konsekvenser av prioriteringarna för verksamheterna

Av styrelsens protokoll i juni 2019 framgick att konsekvenserna för verksamheterna av föreslagna prioriteringar inte var behandlade i arbetet med att ta fram den långsiktiga finansieringsplanen för investeringarna. Dessa skulle enligt styrelsen utredas senare av verksamheterna.

Den långsiktigt finansierade investeringsplanen innehöll analyser av regionens ekonomiska förutsättningar kopplat till god ekonomisk hushållning och regionens mål. Av den långsiktiga och finansierade finansieringsplanen framgick att arbetet med

att ta fram planen utgått från tre olika scenarier med olika förutsättningar. I dialog med respektive investeringsområde hade behov och konsekvenser ställts mot varandra för att hitta en möjlig investeringsnivå utifrån de ekonomiska förutsättningarna. Konsekvenserna av genomförda prioriteringar beskrevs i planen på en övergripande nivå utifrån varje investeringsområdes perspektiv, d.v.s. fastighet, IT och medicinsk teknik. Det fanns enligt planen risk för ökade driftkostnader och problem med byggnadsrelaterad ohälsa på grund av uppskjutna fastighetsinvesteringar.

Inför regionstyrelsens beslut i december 2019 om investeringsplan 2020–2022 för fastigheter analyserade en strateg inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen vilka konsekvenser förslaget till plan skulle få för verksamheterna. Strategen analyserade konsekvenserna av att fastighetsinvesteringarna inte blev genomförda i enlighet med planerna. Analysen visade att en nedprioritering av förslaget skulle medföra risk att lokaler inte kunde användas och att vård skulle behöva utföras i andra lokaler eller på andra sjukhus. Enligt uppgift överlämnade strategen på hälso- och sjukvårdsförvaltningen sin analys till regionens servicedirektör för det fortsatta arbetet med att bereda regionstyrelsens investeringsplan för 2020–2022.

I arbetet med granskningen har vi inte funnit att det gjordes några andra övergripande analyser om konsekvenserna för verksamheterna till följd av minskade fastighetsinvesteringar. Hälso- och sjukvårdsnämnden ingick inte i beredningen inför styrelsens beslut om investeringsplanen 2020–2022.

Styrelsens arbetsutskott samrådde inte med övriga nämnder om planen

I vår granskning konstaterar vi att styrelsens arbetsutskott fick information vid flera tillfällen från servicedirektör, ekonomidirektör och strateg på ekonomifunktionen om de långsiktiga strategierna för regionens investeringar. Vi har dock inte funnit att arbetsutskottet samrådde med övriga nämnder eller deras arbetsutskott om investeringarna.

I februari 2019 informerade servicedirektören regionstyrelsens arbetsutskott om regionens framtida försörjningsbehov av fastigheter. Servicedirektören uppgav att kostnaderna stigit kraftigt för fastighetsinvesteringar och att en översyn pågick i syfte att reducera investeringskostnaderna. Arbetsutskottet fick ett skriftligt underlag som bland annat innehöll information om status på regionens fastigheter. Arbetsutskottet fick också information om enskilda fastighetsprojekt där det pågick utredningar om förändringar. Arbetsutskottet fick exempelvis uppgifter om att det skulle tas fram en målbild för nya psykiatrihuset, att en minskning av ytan för Regionens hus utreddes samt att ett projekt i Lycksele som kallades Länken behövde utredas vidare.

I maj 2019 tog arbetsutskottet del av återredovisningen av uppdraget att ta fram en långsiktig och finansierad investeringsplan.

I oktober 2019 informerade tillförordnad ekonomidirektör och servicedirektören regionstyrelsens arbetsutskott om investeringsprocessen i fastigheter ur ett strategiskt perspektiv. Servicedirektören informerade om en hållbar investeringsplanering för fastigheter. Vidare presenterades teknisk status på fastigheterna vid respektive sjukhusområde, aktuellt investeringsbehov och en prioriteringsordning för detta. Arbetsutskottet fick ett skriftligt underlag som övergripande beskrev de planerade prioriteringar. Av underlaget framgick bland annat att samtliga strategiska

vårdinvesteringar skulle tas bort och att regionen inte skulle uppföra ett Regionens hus inom planperioden 2020–2022.

Vår kommentar

Det är positivt att den långsiktiga investeringsplanen beaktar vad regionen faktiskt har råd att genomföra för att klara investeringsbehoven. Negativt var att konsekvenserna för verksamheterna av bortprioriterade investeringar inte behandlades. Detta medför en risk att planen behöver ändras i takt med att verksamhetskonsekvenserna utreds. Av planen framgick inte heller konsekvenserna på verksamheternas budgetar av ökade framtida avskrivningskostnader. Negativt var också att hälso- och sjukvårdsnämnden inte ingick i beredningen av den långsiktiga investeringsplanen och styrelsens investeringsplan för åren 2020 – 2022. Av granskningen framgår också att regionstyrelsens arbetsutskott inte samrådde med övriga nämnder om investeringarna.

Vi uppmärksammar att styrelsen omprioriterat en investering i ett nytt Regionens hus utanför planperioden 2020–2022. Fullmäktige har tidigare beslutat om att uppföra Regionens hus och gett styrelsen i uppdrag att genomföra projektet.

Styrelsens beredning av investeringar för åren 2019–2022

Under år 2019 förändrades prognoserna för investeringarna. Styrelsen bedömde att fullmäktige behövde utöka investeringsramen för åren 2019 och 2020.

Investeringsplan 2019–2021 innebar en ökning år 2019 med 300 miljoner kronor

Den 11 december 2018 beslutade landstingsstyrelsen om investeringsplan 2019–2021 (VLL 2511-2018). Av protokollet framgick att prognosen för investeringsutbetalningarna för år 2019 översteg den ram som fullmäktige beslutat om den 28 november 2018 med 299 miljoner kronor. Styrelsen uppgav att uppdraget att utreda en långsiktig och finansierad finansieringsplan skulle vara slutfört våren 2019. Den långsiktiga investeringsplanen skulle utgöra underlag för fullmäktiges beslut om utökade investeringsramar för år 2019.

Investeringsplan per investeringsområde	2019	2020	2021	Totalt
Investeringsram enligt regionplan 2019	1 310	1 050	980	**3 340**
Investeringsplan 2019–2021	1 609	987	774	**3 370**
Differens investeringsram/investeringsplan	**299**	**-63**	**-206**	**30**

Skillnaden mellan beslutade investeringsramar och investeringsplan
Källa: Tjänsteskrivelse till långsiktigt finansierad investeringsplan

Fullmäktige utökade investeringsramen år 2019 med 200 miljoner kronor

I juni 2019 beslutade fullmäktige om att utöka investeringsramen för år 2019 med 200 miljoner kronor till 1 510 miljoner kronor (RS 827-2019). Detta var lägre än den prognos som styrelsen lämnade i december 2018 i samband med beslut om investeringsplan 2019–2021. Detta berodde enligt protokollet på försenade upphandlingar inom medicinsk teknik och ändrad redovisning inom IT.

Investeringsramen byggde på den långsiktiga och finansierade investeringsplanen. Av en tjänsteskrivelse framgick att orsaken till den utökade ramen främst var att

utbetalningsplanen hade förändrats på större fastighetsprojekt. Sett över hela planperioden 2019–2021 var investeringsnivån i stort sett oförändrad.

Investeringsområde	Investeringsram regionplan 2019	Uppdaterad investeringsram 2019	Avvikelse
Fastighet	950	1250	300
MT	180	160	-20
IT	153	73	-80
Hjälpmedel	27	27	0
Totalt	**1 310**	**1 510**	**200**

Uppdaterad investeringsram 2019 jämfört med ursprunglig investeringsram 2019
Källa: Tjänsteskrivelse till långsiktigt finansierad investeringsplan

Styrelsens investeringsplan 2020–2022 innebar en utökning med 330 miljoner

I december 2019 beslutade regionstyrelsen om investeringsplan 2020–2022 (RS 1571-2019). Av protokollet framgick att ett antal fastighetsinvesteringar som tidigare prioriterats utanför planperioden nu hade inkluderats i investeringsplanen eftersom de bedömdes som kritiska. Detta innebar enligt styrelsen att investeringarna översteg fullmäktiges beslutade investeringsram med 330 miljoner kronor. Styrelsen slog fast att regionfullmäktige behövde besluta om ökade ramar för åren 2020–2022 för att kunna genomföra investeringarna enligt plan.

I samband med beslut om investeringsplan 2020–2022 fick styrelsen information från servicedirektören om de förslagna fastighetsinvesteringarna. Underlaget beskrev på en övergripande nivå risker och konsekvenser kopplade till prioriteringarna. Identifierade risker var kopplade till patientsäkerhet, arbetsmiljö, driftsäkerhet samt obrukbara lokaler.

Investeringsplan per investeringsområde	2020	2021	2022	Totalt
Investeringsram enligt regionplan 2020–2022	1 020	730	740	**2 490**
Investeringsplan 2020–2022	1 110	850	860	**2 820**
Differens investeringsram/investeringsplan	**90**	**120**	**120**	**330**

Källa: Investeringsplan 2020–2022

Beslut saknades om att utöka budgeten för flera fastighetsinvesteringar

Den 18 februari 2020 behandlade styrelsens arbetsutskott en återrapport om fastighetsinvesteringar åren 2015–2020.

Av rapporten framgick att för åren 2015–2019 fanns budgetavvikelser för enskilda projekt till ett ackumulerat värde av 147 miljoner kronor. Detta motsvarade en budgetavvikelse på 18,5 procent. På total nivå var avvikelsen mot fullmäktiges investeringsram 4 procent.

För de fastighetsprojekt som planerades eller var pågående för åren 2020–2022 fanns enligt rapporten ett behov om utökad budget på 366 miljoner kronor för ett antal identifierade projekt. Detta motsvarade en budgetavvikelse med 42 procent. Av rapporten framgick att fullmäktige inte behövde utöka investeringsramen

ytterligare på grund av dessa utökningar. Istället skulle planerade investeringar som ännu inte var beslutade minskas i planeringen för åren 2020–2022. Arbetsutskottets förslag var att beslut om utökad budget för de enskilda projekten skulle hanteras utifrån delegationsordningar.

Enligt rapporten berodde avvikelserna på processbrister i investeringsprocessen. Exempelvis fanns brister i budgetarbetet och i underlag inför beslut. Formella beslut om att justera budget hade inte tagits vid sena förändringar utifrån situationer med byggnadsrelaterad ohälsa. Vidare hade genomförda bortprioriteringar av kommande projekt medfört tilläggskostnader i redan beslutade projekt. Uppföljningen av fastighetsprojekten var enligt rapporten inte heller tillräckligt frekvent och systematiserad.

Rapporten beskrev de åtgärder som vidtagits för att förbättra investeringsprocessen. Exempelvis hade servicedirektören beslutat och implementerat en anpassad investeringsprocess och beslutsordning. Beslutsunderlagen hade också förbättrats.

Styrelsen beslutade om att låna till reinvesteringar

I juni 2019 beslutade regionstyrelsen om upplåning till investeringar med 700 miljoner kronor (RS 826-2019). Detta innebar enligt protokollet att den totala låneskulden i slutet av år 2019 skulle uppgå till 2,7 miljarder kronor. Av protokollet framgick att regionen på grund av ett försämrat verksamhetsresultat i princip inte hade något likviditetsöverskott. Enligt styrelsen var en konsekvens av detta att regionen nu behövde låna för att finansiera alla investeringar. Detta medförde att regionen behövde låna både till strategiska investeringar och reinvesteringar. Styrelsen medgav att detta inte var i enlighet med fullmäktiges finansiella mål för upplåning.

Som ett resultat av ökade riktade statsbidrag som utbetalades under andra hälften av år 2019 förbättrades regionens likviditet. Vid utgången av år 2019 uppgick regionens totala låneskuld till 2 600 miljoner kronor, vilket var inom fullmäktiges mål. Upplåningen för år 2019 uppgick till 1 000 miljoner kronor. De totala strategiska investeringarna år 2019 uppgick till drygt en miljard kronor.

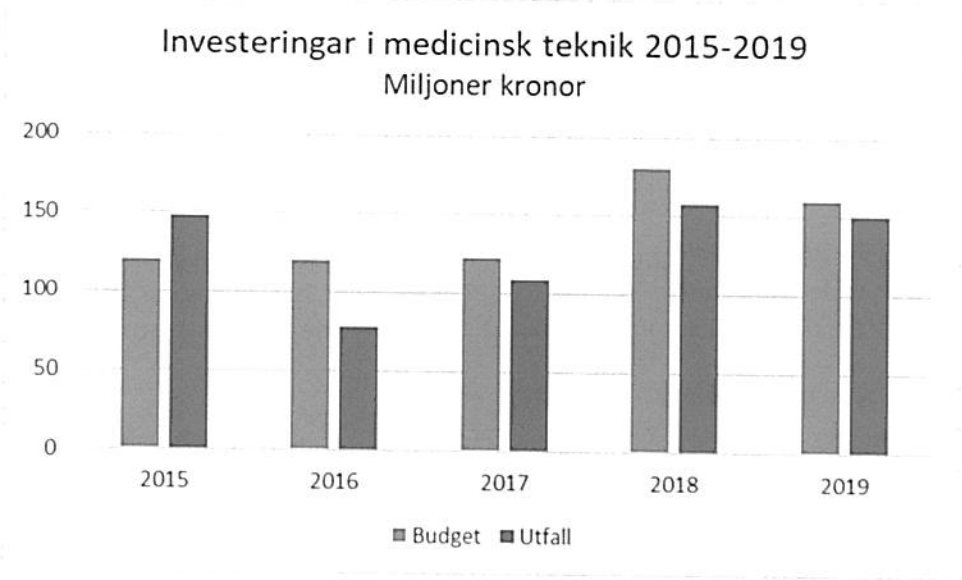
Vår kommentar

I samband med beslut om investeringsplaner för åren 2019–2021 samt 2020–2022 uppmärksammade styrelsen att prognoserna för utbetalningar hade förändrats efter fullmäktiges beslut om ramar. Detta berodde enligt styrelsen på förändringar i utbetalningsplaner och att ett antal investeringar efter utredning av verksamhetskonsekvenser hade bedömts som kritiska. Det är viktigt att prognoser bygger på tillräckliga underlag som med rimlig säkerhet uppskattar kostnader.

Ett försämrat verksamhetsresultat gjorde att styrelsen i juni 2019 bedömde att upplåning krävdes till samtliga investeringar. Tack vara likviditetstillskott i form av riktade statsbidrag ökade likviditetsöverskottet. Detta innebar att regionen uppnådde de finansiella målen för investeringar år 2019. Det är viktigt att styrelsen säkerställer en tillräcklig likviditet från den löpande verksamheten i syfte att upprätthålla god ekonomisk hushållning.

Styrning och kontroll av investeringar i medicinteknik

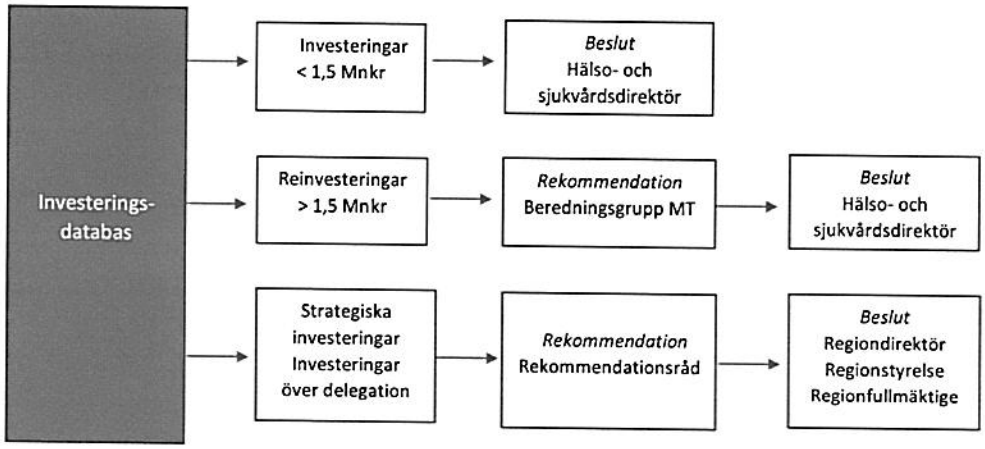
Regionens investeringar i medicinsk teknik har de fem senaste åren uppgått till mellan 80–160 miljoner kronor. År 2019 utgjorde investeringar i medicinsk teknik cirka 10 procent av regionens totala investeringsutgifter.



Källa: Bearbetade uppgifter från årsredovisningar och planer

Genomförandeprocessen för investeringar i medicinsk teknik

Beslut om investeringar i medicinteknisk utrustning kan förenklat beskrivas med nedanstående bild.



Den beskrivning vi fått i intervjuer är att medicintekniska ingenjörer årligen gör teknikronder hos verksamheterna som ett stöd i behovsinventeringen. Utifrån teknikronderna ger de rekommendationer till verksamheterna om vilken utrustning som behöver bytas ut. Den verksamhet som har ett behov av utrustning gör äskanden i regionens ärendesystem för investeringar i medicinsk teknik. Inkomna ärenden sammanställs av controller och medicinteknisk ingenjör.

Investeringar under 1,5 miljoner kronor beslutas löpande under året av hälso- och sjukvårdsdirektör, upp till en förutbestämd summa på ca 25 Mkr. Under år 2019 förekom ett 50-tal ärenden om investeringar under 1,5 miljoner kronor.

Investeringar över 1,5 miljoner kronor bereds i investeringsrådet som är område medicinsk tekniks beredande organ. Syftet med investeringsrådet är att bereda investeringar inför beslut och att bereda investeringsplaner avseende medicinsk teknik. Berörd verksamhet inbjuds till investeringsrådet för att redogöra för varför investeringen behövs. Investeringsrådet ger utifrån detta beslutsrekommendationer till hälso- och sjukvårdsdirektören. Under år 2019 gav investeringsrådet rekommendationer i ett 40-tal investeringsärenden. Investeringsrådet bestod under år 2019 av hälso- och sjukvårdsdirektör samt biträdande hälso- och sjukvårdsdirektör, controller, medicinteknisk ingenjör, företrädare för ett urval av verksamheter inom hälso- och sjukvårdsnämndens område, verksamhetschef för CMTS (Centrum för medicinsk teknik och strålningsfysik), fastighetschef och servicedirektör. Från år 2020 ändrade gruppen namn till beredningsrådet och sammansättningen ändrades då exempelvis områdeschefer ingick.

Strategiska investeringar eller reinvesteringar över det belopp som delegerats till hälso- och sjukvårdsdirektören bereds i den strategiska investeringsstyrgruppen. Under år 2019 bytte gruppen namn till rekommendationsråd. Rekommendationsrådet består av ekonomidirektör, hälso- och sjukvårdsdirektör, servicedirektör, digitaliserings- och teknikdirektör strateg inom ekonomifunktionen. Rekommendationsrådet behandlade ett ärende gällande medicinsk teknik under år 2019. Detta ärende avsåg en MR-kamera med bedömd kostnad över regiondirektörens delegation.

Beredningen av investeringar i medicinsk teknik var outvecklad

Enligt fullmäktiges riktlinjer ska beslutsunderlag innehålla uppgifter om bland annat nyttobedömning och riskanalys. Vår granskning visar att den mall som används för att anmäla ett behov av medicinteknisk utrustning innehåller både ekonomiska uppgifter och en motivering till varför investeringen behövs liksom konsekvenser om investeringen inte genomförs. Det saknas beslutade indikatorer för att bedöma nyttoeffekterna av investeringarna.

Investeringsärenden som avser medicinsk teknik bereds av den verksamhet som har behovet, ofta i samråd med CMTS. I flera av våra intervjuer framkom att det upplevdes vara en brist att det inte gjordes någon kvalitetssäkring av en oberoende funktion för att få en helhetssyn för regionen utifrån verksamhetsnytta, total kostnad att genomföra investeringen m.m.

Positivt är att de ekonomiska uppgifterna enligt mallen ska innehålla samtliga kostnader förknippade med investeringen. Det innebär förutom inköpspris för själva utrustningen att exempelvis kostnader för köp av externa tjänster, tillkommande fastighetsåtgärder och utbildning också ska specificeras. Det ska också finnas uppgift om vilken förändring av driftskostnaderna som investeringen medför. Detta kan handla om förändrat behov av personal, tillkommande kostnader för licenser, underhållsavtal etc. I mallen ska verksamheterna också ange om en ersatt utrustning ska kasseras eller behållas. Om utrusningen ska behållas ska verksamheterna ange vad den ska användas till.

Investeringar under 1,5 miljoner hanteras löpande av hälso- och sjukvårdsdirektören. Dessa investeringar krävde enligt verksamhetschefen för CMTS inte samma beslutsunderlag som övriga investeringar.

Det saknades kriterier för att prioritera investeringar i medicinsk teknik

Enligt teknik- och digitaliseringsdirektören fanns inga beslutade kriterier för prioriteringar av investeringar i medicinsk teknik. Planen är att införa en portföljstyrningsprocess för investeringar i medicinsk teknik under år 2020. I denna process är tanken att prioriteringar ska göras utifrån fastställda kriterier baserade på nytta för organisationen. Enligt teknik- och digitaliseringsdirektören ska en oberoende beredningsgrupp prioritera ärenden utifrån de fastställda kriterierna och tar fram ett business case, d.v.s. ett underlag i syfte att motivera investeringen.

Upphandlingstiderna styrde vilka investeringar som blev genomförda

Av våra intervjuer framgår att det i praktiken var upphandlingstiderna som styrde vilka investeringar som blev genomförda under året. Av vår protokollgranskning framgår att planerade investeringar i medicinteknisk utrustning skjutits fram på grund av försenade upphandlingar. Att upphandlingsfasen inneburit en flaskhals bekräftas både av controller och verksamhetschef för CMTS (Centrum för medicinsk teknik och strålningsfysik). Enligt de intervjuade medförde det att alla investeringar med tillräckliga beslutsunderlag och behov godkändes eftersom det historiskt sett bara var en viss del som skulle hinna genomföras. Genom åren har genomförda investeringar i medicinsk teknik ofta varit lägre än budget. Enligt de intervjuade fanns ett flertal exempel på investeringsärenden som av olika anledningar varit godkända i flera år utan att verksamheten fått utrustning.

Ett problem som controller för CMTS uppger var att verksamheterna inte alltid skickade in upphandlingsuppdrag direkt efter beviljad investering. Enligt controller kunde detta bero på att verksamheterna inte förstått att det var deras ansvar, trots att det framgick av beslutet. Detta har enligt controller inneburit ett ojämt flöde där flest investeringar genomförts i slutet av året.

Av den långsiktiga och finansierade investeringsplanen framgick att det pågick arbete för att förkorta ledtider i upphandlingar av medicinsk teknik. Detta skulle bland annat göras genom att sluta flera ramavtal. Av vår intervju med verksamhetschef för CMTS bekräftas att arbete pågick både inom CMTS och inom upphandlingsenheten i syfte att förbättra genomförandegraden av investeringarna.

Det saknades rutinbeskrivningar för investeringar i medicinsk teknik

Av intervju med verksamhetschef för basenhet CMTS framgår att saknades rutinbeskrivningar för investeringsprocessen inom basenhet CMTS. Vi har funnit viss information på regionens intranät som stöd för verksamheterna att anmäla sina behov av medicinteknisk utrustning. Dessa uppgifter beskrev inte processen med roller och ansvar utan var i form av länkar till investeringsdatabasen.

Beslutad budget för medicinteknisk utrustning var otydlig

Controller och områdeschef uppgav att det inte var tydligt om beslut om beviljade investeringar även inkluderade de driftskostnader som specificerats i äskanden om utrustning. I andra fall framgick av underlaget att investeringen i utrustningen skulle innebära en besparing av personal. I dessa fall justerades inte personalbudgeten.

Uppföljning och analys av investeringar i medicinsk teknik var outvecklad

Av intervjuer med controller och verksamhetschef för CMTS framgår att uppföljningen av investeringar i medicinsk teknik till stor del handlar om att på total nivå följa upp att budgeten följs. Det görs till exempel ingen systematisk uppföljning av utfallet för enskilda investeringar i förhållande till beslutad budget. Eftersom det saknades indikatorer för nyttobedömningar var det svårt att genom efterkalkyler mäta och följa upp investeringarnas nyttoeffekt.

Ett annat problem som flera av de intervjuade lyfte var att det totala utrustningsbeståndet växt eftersom verksamheterna i många fall vill ha kvar den gamla utrustningen som reserv. Detta medförde enligt de intervjuade en risk för ökade kostnader för att underhålla gammal utrustning.

Under år 2019 påbörjades en genomgång av godkända investeringar i investeringsdatabasen som ännu inte blivit genomförda. Syftet var att rensa bort ärenden som inte var aktuella längre.

Den långsiktiga strategin var under utformning

Av intervju med teknik- och digitaliseringsdirektör och verksamhetschef för CMTS framgår att regionen håller på att utforma en långsiktig strategi för investeringar i medicinsk teknik. Planen är att investeringar i medicinsk teknik ska ingå i regionens portföljstyrning och följa en process som benämns digin-processen som redan används för regionens IT-investeringar. I och med detta kommer indikatorer för verksamhetsnytta och prioriteringsordningar att fastställas. Detta ger förutsättningar för en helhetssyn över vilka investeringar som ska prioriteras utifrån patientnytta. I digin-processen ska ärenden utredas och värderas efter vilka nyttor och kostnader som kommer med behovet. De högst värderade behoven ska utgöra ett beslutsunderlag för investeringarna. I processen ska både medicinsk teknik, IT och fastighet vara involverade för att skapa synergieffekter. Styrning och uppföljning ska göras mot effektmål.

Enligt verksamhetschef för CMTS behövs också mer samarbete mellan länen i norra sjukvårdsregionen med syfte att skapa synergieffekter.

Vår kommentar

Vår bedömning är att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över regionens investeringar i medicinteknisk utrustning. Underlagen till beslut om investeringar var inte tillräckligt utvecklade för att kunna prioritera, styra och kontrollera enskilda projekt på ett systematiskt sätt. Det saknades bland annat beslutade kriterier och prioriteringsordningar för investeringar i medicinsk teknik. Det fanns heller inga fastställda indikatorer för att mäta investeringarnas nytta. Upphandlingsledtider styrde till stor del vilka investeringar som blev genomförda under året. Rutinbeskrivningar saknades vilket medför en risk för otydlighet i ansvar. Det var inte heller tydligt vilken budget som följde med investeringarna. Ekonomisk uppföljning gjordes mot budget på en total nivå medan systematisk uppföljning av enskilda investeringar och nyttouppföljning saknades.

Vi ser positivt på att en portföljsstyrningsprocess är under införande inom område medicinsk teknik. Detta kommer enligt den beskrivning vi fått att innebära en tydligare strategisk styrning och prioritering av investeringarna.

5. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
Det finns en beslutad region-övergripande modell som klargör ansvar, roller och befogenheter inom investeringsprocessen?	NEJ	Fullmäktige har beslutat om riktlinjer. Riktlinjerna för investeringar behöver revideras för att harmonisera med portföljstyrningsprocessen samt för att klargöra styrelsens och nämndernas samarbete.
Det finns en ändamålsenlig långsiktig strategi för regionens investeringar?	DELVIS	Styrelsen har tagit fram en långsiktig investeringsplan. Verksamhetskonsekvenserna utreddes dock inte. Hälso- och sjukvårdsnämnden var inte delaktig i beredningen av planen. Det pågick arbeten för att se över långsiktiga strategier både inom område fastighet och medicinsk teknik. Dessa var inte slutförda.
Det finns fastställda rutinbeskrivningar för investeringsprocessen inom medicinsk teknik?	NEJ	Inom område medicinsk teknik saknades rutinbeskrivningar för investeringsprocessen.
Rutiner, riktlinjer och mål för investeringsprocessen följs?	DELVIS	Både inom område fastighet och medicinsk teknik har vi hittat exempel på att fullmäktiges riktlinjer inte följts. De finansiella målen för investeringarna uppnås.
Beslut om investeringar bygger på underlag som ger möjlighet att kunna prioritera, styra och kontrollera enskilda projekt?	DELVIS	Beslutsunderlag var dokumenterade och genomarbetade och innehöll tjänsteskrivelser. Investeringar i medicinsk teknik saknade indikatorer för att kunna mäta nyttan med investeringen och prioritera mot andra investeringar.
Det finns dokumenterade riskanalyser inför fullmäktiges beslut om budget för investeringar?	NEJ	Inför beslut om långsiktig och hållbar investeringsplan gjordes en riskbedömning utifrån tre olika investeringsalternativ. Konsekvenserna beskrevs på en övergripande nivå. Det saknades tillräckliga riskanalyser av konsekvenser på verksamheternas budget och verksamhet.
En tillräcklig uppföljning av investeringsobjekt görs?	NEJ	Uppföljning till styrelse och nämnder görs på övergripande nivå. Styrelsen och nämnden får ingen uppföljning av stora strategiska investeringsprojekt. Nyttoeffekten har inte kunnat följas upp eftersom indikatorer har saknats.
Tillräckliga åtgärder har vidtagits sedan föregående granskning?	NEJ	Se separat bedömning.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionstyrelsen att arbeta med följande områden:

- Bered nya riktlinjer:
  - Klargör styrelsens ledande roll och hur styrelsen ska samarbeta med övriga nämnder.
  - Säkerställ att riktlinjerna stämmer överens med övergripande strategier.
- Utred om delegationsordningar behöver uppdateras.
- Följ löpande upp större investeringar för att säkra kontroll.
- Säkerställ att fullmäktiges beslut följs.
- Analysera den samlade effekten av investeringarnas avskrivnings- och driftskostnader på budget för hälso- och sjukvård och annan verksamhet.
- Utveckla styrningen av investeringar i fastigheter och medicinsk teknik.
  - Säkerställ att det är tydliggjort vilka principer och indikatorer som ska vara styrande och hur kriterierna för prioritering ska värderas.
  - Tydligare definiera vilken typ av beslut som krävs i olika skeenden av samt klargör vilka underlag som krävs för respektive beslut.
  - Säkerställ att det finns rutinbeskrivningar för investeringar i medicinsk teknik.
  - Säkerställ att upphandlingstider minimeras för investeringar i medicinteknisk utrustning.
  - Säkerställ tillräckliga underlag för att kunna göra tillförlitliga prognoser om investeringsutbetalningar för fastigheter.
- Utred om fullmäktige till följd av förseningar behöver ta nytt beslut om uppförandet av Regionens hus.

Vi rekommenderar hälso- och sjukvårdsnämnden att arbeta med följande områden:

- Bered förslag till investeringsplan och investeringsram.
- Följ löpande upp investeringarna för att säkra kontroll.
- Analysera den samlade effekten av investeringarnas avskrivnings- och driftskostnader på budget för hälso- och sjukvård och annan verksamhet.

Ingrid Lindberg
Sakkunnig

Revisionskontoret
Region Västerbotten