

Landstingsrevisionen

Landstingsstyrelsen

2014-09-30

Dnr 472014/1310

Granskning av beredning och planering av fastighetsinvesteringar

Landstingets revisorer, har med hjälp av sakkunnigt biträde, genomfört en granskning med syftet att bedöma om landstingsstyrelsen har en tillämpad process för beredning och planering av fastighetsinvesteringar. Granskningsrapporten överlämnas härmed till landstingsstyrelsen.

Revisorernas övergripande bedömning

Revisorernas övergripande bedömning är att utformningen av beredningsprocessen för fastighetsinvesteringar och införandet av ett fastighetsstrategiskt råd samt ett anpassat IT-stöd har lagt grunden för en mer ändamålsenlig och överblickbar fastighetsplaneringsprocess. En fortsatt utveckling krävs dock för att processen ska bli helt ändamålsenlig.

Revisorerna vill särskilt understryka vikten av att klarlägga de oklarheter i beslutsgången som framkommit i granskningen. Detta även för att reducera risken för obehörigt beslutsfattande.

Revisorernas rekommendationer

För att förbättra förutsättningarna för en mer ändamålsenlig process för beredning av fastighetsinvesteringar rekommenderar revisorerna landstingsstyrelsen

- att processen för fastighetsinvesteringar integreras i landstingets styr- och planeringsprocess

- att det i landstingets budget ska framgå vilka investeringsobjekt som omfattas av budgetramen. Enligt den nuvarande ordningen är det, enligt revisorernas bedömning, inte tydligt vad den anvisade investeringsramen ska användas till.

- att en översyn görs av processbeskrivningen för fastighetsinvesteringar, cirkulär E1301, så att innehållet överensstämmer med de direktiv fullmäktige beslutat om i landstingets budget för år 2014
- att överväga om processbeskrivningen för fastighetsinvesteringar ska fastställas av fullmäktige
- att tillämpningsanvisningar och tydliga rutiner tas fram för aktiviteterna i beredningsprocessen för fastighetsinvesteringar, i enlighet med förslagen i rapporten
- att ett underlag baserat på genomförd förstudie ingår i fullmäktiges beslutsunderlag inför beslut om större investeringar
- att en riskanalys ingår som en obligatorisk del i förstudien samt
- att förtydligande görs för när en investering ska ingå i budgeten respektive hanteras som ett särskilt ärende i fullmäktige samt för vilka beslutsunderlag som ska finnas i dessa ärenden.

Revisorerna vill även lyfta vikten av att det pågående arbetet med att färdigställa resterande generalplaner/översiktsplaner prioritas.

Frågor till landstingsstyrelsen

Vilka åtgärder avser landstingsstyrelsen vidta till följd av revisorernas rekommendationer?

Svar från landstingsstyrelsen

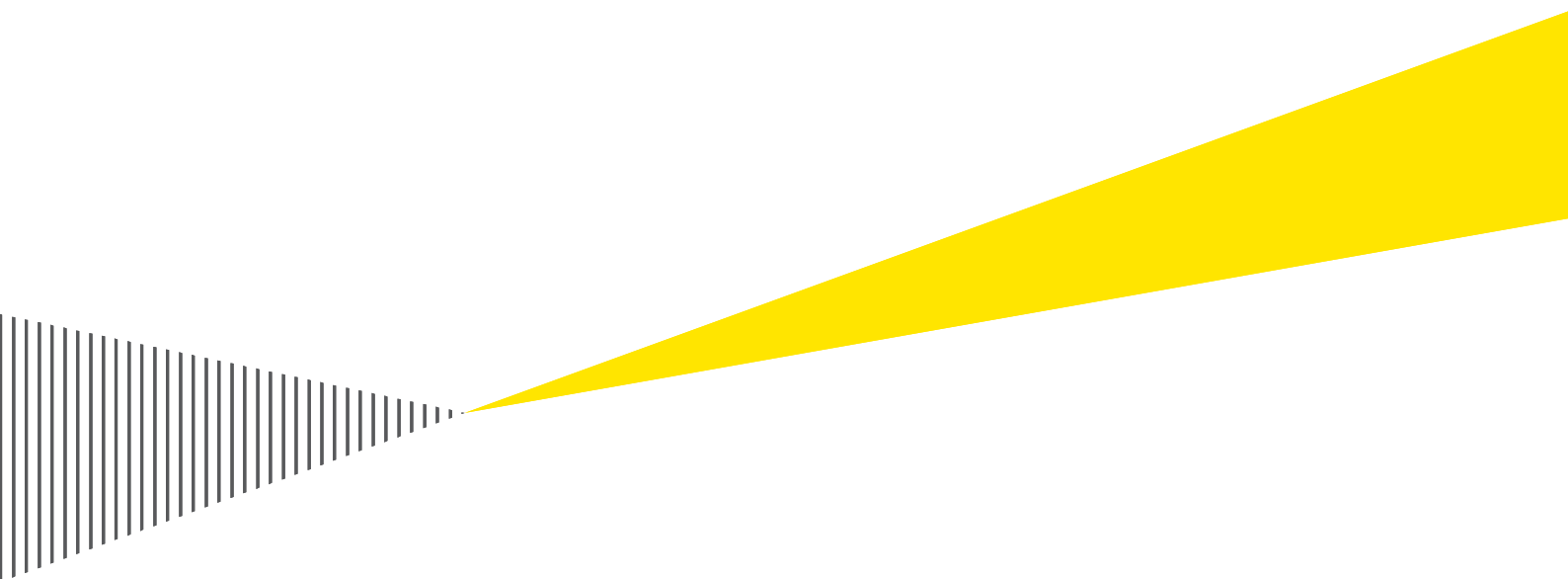
Revisorerna vill ha svar från landstingsstyrelsen senast 2014-12-01.

Doris Johansson
Ordförande

Arnold Carlzon
Vice ordförande

Granskning av beredning och planering av fastighetsinvesteringar

Landstinget i Jönköpings län



Building a better
working world

Gunnar Uhlin

Innehåll

1	Sammanfattning.....	3
2	Inledning	6
2.1	Bakgrund	6
2.2	Syfte	6
2.3	Ansvarig nämnd.....	6
2.4	Revisionskriterier	6
3	Fastighetsinvesteringar - Organisation och ansvar.....	8
3.1	Politiskt ansvar	8
3.2	Tjänstemannaorganisationen.....	8
4	Fastighetsinvesteringar - Styrning	9
4.1	Finansiella mål.....	9
4.2	Finansiering av investeringar	9
4.3	Landstingsfullmäktiges direktiv till landstingsstyrelsen	10
5	Fastighetsinvestering – Beskrivning av processen	11
5.1	Identifiering av investeringsbehov i fastigheter.....	11
5.2	Övergripande – Processen för fastighetsinvesteringar	11
5.3	Bedömning	15
6	Granskade projekt	17
6.1	Utgångspunkt	17
6.2	Nybyggnad av hus 37 vid Högländssjukhuset.....	17
6.3	Ombyggnad Värnamo sjukhus, hus 11	21
6.4	Nybyggnad av vårdcentral i Råslätt	22
6.5	Bedömning	23
7	Svar på revisionsfrågorna	23

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna i Jönköpings läns landsting genomfört en granskning med syftet att bedöma om landstingsstyrelsen har en tillämpad process, som är ändamålsenlig, för beredning och planering av fastighetsinvesteringar. I denna sammanfattning redovisas väsentliga iakttagelser och slutsatser. Sammanfattande svar på revisionsfrågorna lämnas i rapportens sista kapitel, d.v.s. kapitel 7.

Landstinget har för fastighetsinvesteringar en dokumenterad processbeskrivning (Landstingsfastigheters byggprocess) och en beskriven process enligt cirkulär E1301 för beredning av fastighetsinvesteringar. Processen genomförs med stöd av ett särskilt utvecklat IT-stöd, Rubert. Den nuvarande processen för beredning av fastighetsinvesteringar infördes succesivt fr.o.m. 2011 och ska fr.o.m. 2013 tillämpas fullt ut på samtliga fastighetsinvesteringar. Behov av investeringar i fastigheter ska av verksamheten registreras i Rubert och prövas dels av respektive förvaltningsledning dels av fastighetsstrategiskt råd. Fastighetsstrategiska rådet har inrättats av landstingsdirektören för beredning och prioritering av fastighetsinvesteringar utifrån ett koncernperspektiv.

Den ansvarsfördelning som gäller inom fastighetsinvesteringsprocessen bedöms i huvudsak som tydlig. Det finns även tydliga utgångspunkter för investeringsverksamheten dels i form av finansiella mål, dels genom verksamhetens ansvar för finansiering av tillkommande kostnader. En samlad bedömning är att utformningen av beredningsprocessen och införandet av ett fastighetsstrategiskt råd tillsammans med ett anpassat IT-stöd har lagt grunden för en mer ändamålsenlig och överblickbar fastighetsinvesteringsprocess. För att nå dit krävs dock en fortsatt utveckling av processen.

För fastighetsinvesteringar anges i landstingets budget en investeringsram. Vilka investeringsobjekt som ska finansieras med investeringsramen framgår inte direkt i budgeten. Tidigare har de specificerats i en investeringsbilaga. Nu framgår investeringsram och av fullmäktige prioriterade fastighetsinvesteringar som ska genomföras. Enligt den nuvarande ordningen blir det inte tydligt vad den anvisade investeringsramen ska användas till samtidigt som processen för fastighetsinvesteringar inte är integrerad i landstingets styr- och planeringsprocess.

Det pågår f.n. ett arbete med att ta fram general-/översiktsplaner för sjukhusen. Tillgången till aktuella generalplaner är ett viktigt stöd för en ändamålsenlig fastighetsinvesteringsprocess. En synpunkt vad gäller processen för beredning av fastighetsinvesteringar och beskrivningen av de aktiviteter som ingår i den är att de i vissa fall beskrivs relativt övergripande och att det inte finns rutiner eller vägledning till de aktiviteter som ingår i processen.

De prioriteringar som ska göras av investeringsäskanden, dels av förvaltningsledningen, dels av fastighetsstrategiska rådet baseras på nyttobedömningar. För att kunna göra en nyttobedömning krävs att effekterna i form av kvalitetsförbättringar kan sättas i relation till investeringens kostnadskonsekvenser. Slutsaten är att det saknas en vägledning som stöd för bedömningar och prioriteringar som ska göras av förvaltningarna och av fastighetsstrategiska rådet. 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. Även verksamhetens beskrivning av effekterna av en investering behöver utvecklas 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 nyttobedömningar.

Genomförandet av förstudien sker enligt Landstingsfastigheters byggprocess vilket också styr vilka underlag som tas fram. Förstudien utgör sedan underlaget för eventuellt investeringsbeslut. Den modell som används för kostnadsbedömningar i detta skede av processen bedöms som relevant. Riskbedömningar görs dock inte i detta skede av beredningsprocessen varken av det tänkta projektet i sig eller av kostnadsbedömningen. Riskanalyser bör vara en integrerad del av förstudien.

Redovisningen till landstingsfullmäktige av investeringsobjekt görs på två sätt. Antingen i årsbudgeten eller i form av ett särskilt ärende. Om investeringen redovisas i budgeten får fullmäktige inget specifikt underlag från förstudien. Istället framgår det t.ex. i budgettexten att en specifik investering ska påbörjas med beräknad utgiftsram. Tas investeringen upp som ett särskilt ärende redovisas ett underlag i form av en sammanfattning av förstudien. Enligt det cirkulär som beskriver processen för fastighetsinvesteringar så ska ingen utgiftsram redovisas till fullmäktige. Det är tveksamt att fullmäktige godkänner en investering men samtidigt inte godkänna en utgiftsram. Vilka kriterier som styr om en investering ska redovisas i budgeten eller om den ska tas upp i form av ett särskilt ärende har inte framkommit.

Det finns en oklarhet i förhållandet mellan beskrivningen i cirkuläret för fastighetsinvesteringsprocessen och budgeten 2014 när det gäller landstingsstyrelsens beslut om utgiftsram. Enligt budgeten så har landstingsstyrelsen att fatta beslut om utgiftsram för av fullmäktige prioriterade fastighetsobjekt. Av cirkuläret framgår att ett godkännande av investeringsutgifter från fullmäktige innebär ett uppdrag att genomföra investeringen. Det framgår inte av processbeskrivningen att landstingsstyrelsen ska godkänna en utgiftsram. Bedömningen är att det finns en oklarhet i beslutsgången i detta avseende. I ett av projekten, ny strålbunker, har landstingsstyrelsen fattat ett beslut om utgiftsram efter det att upphandlingen hade avbrutits. Beslutet innebar en utökning med sex mnkr av den utgiftsram som fullmäktige hade fastställt 2013.

Det har i granskningen av projekten visat sig att det för närvarande råder en form av övergångsfas mellan den process som tidigare tillämpades för beredning av fastighetsinvesteringar och den som införts fr.o.m. 2013. I huvudsak har de projekt som omfattats av granskningen initierats innan den nuvarande processen hade införts i sin helhet. En iakttagelse är att landstingsstyrelsen för ett av projekten, ny strålbunker, fattade beslut om en investeringsram på 67,2 mnkr. Fullmäktige hade 2012 beslutat om en utgiftsram på 61,2 mnkr. Bedömningen görs därför att frågan om en utökad investeringsram borde ha återförts till fullmäktige.

För att förbättra förutsättningar för en mer ändamålsenlig process för beredning av fastighetsinvesteringar föreslås följande:

- ▶ Integrera processen för beredning av fastighetsinvesteringar med landstingets styr- och planeringsprocess.
- ▶ Det bör framgå av budgeten vilka investeringsändamål som omfattas av investeringsramen.
- ▶ Definiera anvisningar och tydliga rutiner för aktiviteterna i beredningsprocessen av fastighetsinvesteringar. Framförallt är det viktigt att:
 - ▶ Tillvägagångssättet för prioriteringar ges tydliga utgångspunkter och därmed en ökad transparens. Prioriteringar som görs bör dokumenteras.

- ▶ Utveckla mer precisa beskrivningar av investeringarnas påverkan på verksamhetens kvalitet.
- ▶ Förbättra förutsättningarna att göra relevanta nyttobedömningar.
- ▶ När fullmäktige ska ta ställning till större investeringar bör de ha tillgång till ett underlag baserat på genomförd förstudie.
- ▶ Överväg om fullmäktige ska fastställa principerna för beredningsprocessen för fastighetsinvesteringar.
- ▶ Riskanalys bör ingå som en obligatorisk del i förstudien och redovisas i beslutsunderlaget.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Enligt landstingsfullmäktiges budget för 2014 så kommer landstinget, för att säkerställa hälso- och sjukvårdens kvalitet i ett långsiktigt perspektiv, under kommande år att investera 1,9 mdkr i länets sjukhus och vårdcentraler.

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 2014 genomföra en granskning av beredning och planering av fastighetsinvesteringar.

2.2 Syfte

Granskningens syfte har varit att ge revisorerna underlag för att bedöma om landstingsstyrelsen har en tillämplig process som är ändamålsenlig, för beredning och planering av fastighetsinvesteringar.

2.2.1 Revisionsfrågor

I granskningen besvaras följande frågor:

- ▶ Är processen för beredning av fullmäktiges beslut om investeringsramar ändamålsenlig?
- ▶ Har riktlinjer, anvisningar och rutiner kring investeringar definierats?
- ▶ 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?
- ▶ Fattas nödvändiga beslut av behöriga under processen?
- ▶ Har erforderliga och dokumenterade risk- och konsekvensanalyser upprättats inför varje nytt investeringsbeslut?

2.3 Ansvarig nämnd

Granskningen omfattar Landstingsstyrelsen.

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förordningar eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Landstingets budget.
- ▶ Fullmäktiges beslut om investeringsprocessen.

2.4.1 Metod

Granskningen har genomförts i form av intervjuer med nyckelpersoner och dokumentgranskning. Dels har intervjuer genomförts med politiker och tjänstemän som är ansvariga för beredning och planering av investeringar dels har en kartläggning gjorts av styrdokument med bäring på investeringsprocessen och av underlag och beslut för de investeringar som ingår i granskningen.

Följande intervjuer har genomförts

- ▶ Landstingsstyrelsens ordförande.
- ▶ Oppositionslandstingsråd.
- ▶ Landstingsdirektör.
- ▶ Ekonomidirektör.
- ▶ Budgetchef.
- ▶ Fastighetsdirektör.
- ▶ Tjänstemän inom fastighetsförvaltningen som är involverade i beredningsprocessen.
- ▶ Hälso- och sjukvårdsdirektör.
- ▶ Representanter för verksamhetsansvariga.

2.4.2 Dokument

Exempel på dokument som har granskats är:

- ▶ Budget med verksamhetsplan 2014, 2013 och 2012.
- ▶ Byggprocessen.
- ▶ Processbeskrivning – Fastighetsinvesteringar.
- ▶ Reglemente och delegationsordning.
- ▶ Dokumentation från Rubert avseende granskade projekt.
- ▶ Underlag från förstudie för respektive projekt.
- ▶ Landstingsfullmäktiges protokoll och handlingar.
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll och handlingar.
- ▶ Riskanalys.

3 Fastighetsinvesteringar - Organisation och ansvar

3.1 Politiskt ansvar

I den politiska organisationen är landstingsstyrelsen landstingsfullmäktiges verkställande politiska organ och svarar för förvaltning av landstingets angelägenheter. Under landstingsstyrelsen finns fyra delegationer. Planeringsdelegationen har bl.a. uppgiften att leda och samordna beredningsarbetet med budget och flerårsplan. Tekniska delegationen har, med undantag av revisionstjänster, att fatta beslut om upphandling enligt LOU av varor och tjänster över lagens tröskelvärden samt av byggtreprenader överstigande tre miljoner.

Landstingsstyrelsen har sammantaget ansvaret för beredning av investeringsbudget och underlag för fullmäktiges godkännande av fastighetsinvesteringar. Det är också landstingsstyrelsen som har att fatta beslut om för de av landstingsfullmäktige prioriterade fastighetsobjekten, om utgiftsram samt upphandla och genomföra investeringen. Landstingsstyrelsen beslutar om investeringar med en investeringsutgift på 1 - 5 mnkr.

3.2 Tjänstemannaorganisationen

I tjänstemannaorganisationen har det inrättats ett fastighetsstrategiskt råd. Förutom landstingsdirektören ingår i rådet ekonomidirektör, hälso- och sjukvårdsdirektör, fastighetsdirektör, direktör för verksamhetsstöd och budgetchef. Rådet har till uppgift att i ett koncernperspektiv bereda och prioritera alla fastighetsinvesteringar. I rådet hanteras även andra fastighetsstrategiska frågor och frågor avseende internhyresmodellen. Parallellt hanteras även investeringar i utrustning. Landstingsdirektören svarar för beslutsunderlag som lämnas till landstingsstyrelsen.

Landstingsfastigheter har funktionen landstingets fastighetsägare och ska tillgodose verksamhetens behov av ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler samt svara för landstingets fastighetsförvaltning. Inom ramen för fastighetsinvesteringsprocessen genomförs förstudien och programarbetet under ledning av Landstingsfastigheter.

Sjukvårdsområdenas verksamheter och förvaltningar har att initiera och prioritera lokalutvecklingsbehov. Representanter för verksamheten medverkar i byggprocessen vid genomförandet av byggprojekt. Respektive verksamhet har ansvar för, att inom ramen för gällande ersättningssystem, att finansiera eventuellt tillkommande hyreskostnader och kapitalkostnader för utrustningsinvesteringar.

3.2.1 Bedömning

Den ansvarsfördelning som gäller inom fastighetsinvesteringsprocessen är i huvudsak tydlig. Landstingsfullmäktige beslutar om investeringsbudget och godkänner investeringsprojekt medan landstingsstyrelsen bereder och beslutar om investeringsramar. Landstingsstyrelsen har också att besluta om utgiftsram för av fullmäktige prioriterade fastighetsobjekt. På tjänstemannanivå är det landstingsdirektören som med stöd av fastighetsstrategiskt råd beslutar om förstudie och om investeringen ska gå till landstingsstyrelsen för beslut. Landstingsfastigheter genomför uppdragen under medverkan av berörd verksamhet. Det är verksamheten som i huvudsak har ett finansieringsansvar för de ekonomiska konsekvenserna av genomförda investeringar.

4 Fastighetsinvesteringar - Styrning

4.1 Finansiella mål

Av landstingets budget med verksamhetsplan 2014 framgår att storleken på resultatkravet i första hand bestäms utifrån behovet av investeringar i fastigheter och inventarier samt sparande för pensionsåtagande. Målet är att landstinget ska klara att finansiera reinvesteringar och nyinvesteringar i fastigheter och inventarier med egna medel, d.v.s. investeringar ska inte lånefinansieras.

Den bedömning som görs i budgeten utifrån investeringsbehovet, storleken på avskrivningarna och i förhållande till det finansiella målet är att det för landstinget krävs ett resultat på ca 200 mnkr för att kunna egenfinansiera investeringsprogrammet. Utöver det krävs överskott på 50 mnkr för att efterhand förbättra relationen mellan finansiella tillgångar och pensionsskuld. Det andra finansiella målet är att resultatet minst ska utgöra 2 procent av skatteintäkter och statsbidrag, d.v.s. ca 180 mnkr.

Nedan framgår investeringsbudgeten för perioden 2014 – 2016.

Figur 1 – Investeringsbudget, mnkr

	Beräknad utbetalning 2013	Beräknad utbetalning 2014	Beräknad utbetalning 2015	Beräknad utbetalning 2016
Inventarier				
Inventarier		160	160	160
IT-system		60	60	60
Fastigheter		420	360	400
Summa Investeringsutgifter	420	640	580	620

Ett motiv till utdebiteringshöjningen 2014 var att kunna egenfinansiera investeringsprogrammet.

Från och med 2014 redovisas investeringsramen i landstingets budget uppdelat på inventarier, IT-system och fastigheter. 2011 var budgeten i en investeringsbilaga fördelad per objekt. För fastigheter fanns också ram på 7,5 mnkr för belopp med en investeringsutgift på 0,4 – 1 mnkr. I budgeten 2012 gjordes en uppdelning på tidigare beslutade investeringar, Högländssjukhuset etapp generalplan och Värnamo sjukhus avdelning 6 och 7 samt fastighetsram till landstingsstyrelsens förfogande. 2013 redovisas fastighetsinvesteringar i två poster; tidigare beslutade investeringar och fastighetsinvesteringar.

De förslag till investeringsram för fastigheter som landstingsfullmäktige beslutar om bygger på den bedömning som landstingsledningen har gjort med utgångspunkt från redan godkända investeringsobjekt men även sådana investeringsbehov som ännu inte godkänts men som anses prioriterade i den pågående beredningsprocessen. Vilka projekt som fullmäktige prioriterar framgår i budgeten. Någon samlad bild av vilka investeringar i fastigheter som ramen ska användas till framgår inte. Vid sidan om budgeten finns ett underlag som uppdateras och sammanställs av Landstingsfastigheter som visar vilka beslutade och ännu ej beslutade projekt som finns.

4.2 Finansiering av investeringar

Enligt huvudprincipen ska ökade lokalkostnader till följd av fastighetsinvesteringar finansieras inom den driftersättning som verksamheten får. Landstingsstyrelsen kan om det

föreligger särskilda skäl göra avsteg från principen och reglera en ökad kapitalkostnad genom ersättning till förvaltningen Landstingsfastigheter. I ramen för oförutsedda utgifter 2014 finns 10 mnkr reserverade för ökade kapitalkostnader vid fastighetsinvesteringar som inte kan finansieras inom anvisade driframar. En kommentar är, eftersom det inte explicit framgår av budgeten, att denna möjlighet knappast kan tillämpas om det är fråga om verksamhet som är konkurrensutsatt.

På motsvarande sätt gäller att kapitalkostnader för inventarier ska finansieras inom verksamhetens driftersättning.

4.3 Landstingsfullmäktiges direktiv till landstingsstyrelsen

Enligt landstingsfullmäktiges direktiv i budgeten till landstingsstyrelsen har styrelsen att fatta beslut om investeringar i enlighet med investeringsbudgeten. Vidare framgår det beträffande fastigheter att under respektive verksamhetsavsnitt i budgeten anges vilka fastighetsobjekt som fullmäktige prioriterar för genomförande. För dessa objekt har landstingsstyrelsen i uppdrag att påbörja projektering och upphandla.

Av de projekt som ingår i denna granskning finns två med i landstingets budget 2014. Den ena är Högländssjukhuset hus 37. Av texten framgår att landstingsfullmäktige har beslutat om att påbörja projektet. Det andra avser vårdcentralen på Råslätt. En generell utgångspunkt som framgår av texten avseende primärvård och tandvård är att investeringar ska prövas och beslutas under förutsättning att dessa kan finansieras på ett konkurrensneutralt sätt. Vad gäller vårdcentralen i Råslätt så framgår av skrivningen att lokalerna inte är ändamålsenliga och att de inte uppfyller kraven på tillgänglighet. Eftersom en ombyggnad av lokalerna inte anses möjlig ska en ny vårdcentral byggas.

4.3.1 Bedömning

När det gäller investeringar, och fastighetsinvesteringar i synnerhet, är den övergripande förutsättningen vad gäller finansiering tydlig. Med det avskrivningsutrymme som fanns t.ex. 2014 i förhållande till det bedömda investeringsbehovet så behövdes det ett resultat i storleksordningen fyra procent av skatteintäkter och statsbidrag. Den bedömning som gjordes i budgeten var att det inte fanns förutsättningar att genom kostnadseffektiviseringar att uppnå det resultat som hade krävts för att egenfinansiera investeringarna. Det finns självfallet andra alternativ som kan övervägas, t.ex. att dra ner på investeringarna eller att ompröva det finansiella målet om egenfinansiering. Budgeten 2014 är ett tydligt exempel på att det bedömda investeringsbehovet har styrt resultatkravet. Resultatkravet har sedan inte ansetts möjligt att uppnå genom kostnadsreducering vilket i sin tur tillsammans med målet om egenfinansiering har lett fram till att skatten höjdes.

Det är också tydligt vilka principer som gäller för verksamheterna beträffande finansiering av fastighetsinvesteringar och finansiering av utrustning samt inventarier. Ett visst undantag finns genom att landstingsstyrelsen till sitt förfogande har en ram på 10 mnkr som kan användas till ökade kapitalkostnader, vilket blir konsekvensen av en fastighetsinvestering som inte täcks av verksamhetens ersättning. Det gäller dock inte den del av landstingets verksamhet som är konkurrensutsatt, d.v.s. primärvård i egen regi inom vårdvalet och huvud delen av landstinget tandvård.

Landstingets investeringsram redovisas i budgeten på övergripande nivå. För fastighetsinvesteringar anges t.ex. en ram. Vilka investeringsobjekt som ska finansieras med investeringsramen framgår inte direkt. Tidigare har det specificerats i en investeringsbilaga. Nu framgår investeringsram och av fullmäktige prioriterade fastighetsinvesteringar som ska genomföras. Enligt den nuvarande ordningen blir det inte tydligt vad den anvisade

investeringsramen ska användas till samtidigt som processen för fastighetsinvesteringar inte framstår som tydligt integrerad i landstingets styr- och planeringsprocess.

5 Fastighetsinvestering – Beskrivning av processen

5.1 Identifiering av investeringsbehov i fastigheter

Behov av fastighetsinvesteringar kan identifieras både utifrån ett kund- och ägarperspektiv. Landstingsfastigheter genomför månadsvis kundmöten med respektive förvaltning. Vid dessa kundmöten redovisas bl.a. behov och önskemål avseende fastighetsinvesteringar. Landstingsledningen och förvaltningarna genomför två gånger per år förvaltningsdialoger. I samband med dessa dialoger avhandlas också behov av fastighetsinvestering.

Behov av att utveckla lokalerna som i sin tur driver investeringar i fastigheter identifieras i samband med större planarbetet som generalplaner och översiktsplaner. General- och översiktsplaner omfattar sjukvårdsområdenas sjukhus. Syftet med generalplaner är att:

- ▶ På bästa sätt tillgodose verksamheternas behov av lokaler.
- ▶ Få en långsiktig strategisk planering för utveckling av befintliga och nya byggnader, logistik, trafik och teknisk försörjning.
- ▶ Säkerställa kvaliteten i investeringsbesluten och få en samlad bild av investeringsbehovet.

En generalplan omfattar verksamhetens utveckling och behov i ett tidsperspektiv på 5 – 10 år. Strategier för utveckling och utbyggnad av fastighetsbeståndet redovisas på 20 – 30 års sikt. En utgångspunkt i arbetet är de fastighetsutvecklingsplaner som Landstingsfastigheter tar fram.

Det finns inte för tillfället aktuella general-/översiktsplaner för samtliga sjukhus. För Ryhovs sjukhus pågår ett arbete med planen som beräknas vara klart i början av 2015. Arbetet med en generalplan för Värnamo sjukhus har pågått under en längre tid. Arbetet med generalplanen bedöms kunna bli färdigt under våren 2015. När det gäller sjukhuset i Eksjö pågår arbetet med sista etappen av Generalplanen som beräknas bli klar under 2016.

Parallellt med ovanstående planarbete pågår inom Landstingsfastigheter arbetet med fastighetsutvecklingsplaner för de tre akutsjukhusen. Detta arbete beräknas bli klart hösten 2015.

Sammantaget gäller att oavsett utifrån vilken utgångspunkt som ett lokalbehov identifieras så ska behovet registreras i Rubert för att beredningsprocessen för investeringsobjektet ska påbörjas.

5.2 Övergripande – Processen för fastighetsinvesteringar

Landstingsfastigheter har en definierad byggprocess som beskriver de aktiviteter som ingår från behovsanalys till överlämnande och uppföljning. När det t.ex. gäller förstudie framgår det av processen vilka aktörer som ingår och vem som ansvarar för vad.

Parallellt med byggprocessen finns en landstingsgemensam process för beredning av beslut om investeringar. Processen hanteras i ett egenutvecklat webbaserat IT-stöd kallat Rubert. I ett cirkulär från ekonomiavdelningen, E1301; redovisas de processteg som ingår i Rubert vid beredning av och beslut om investeringar. Tillämpningen av processen i Ru-

bert påbörjades under 2011. Från och med 2013 och framåt ska Rubert användas fullt ut vid fastighetsinvesteringar.

Processen som genomförs med stöd av Rubert kan ses som en sammanlänkning av beredningsprocessen med byggprocessen.

Nedan presenteras en kortfattad beskrivning av processen.

5.2.1 Behov - Verksamhet

Behov av lokalförbättring som initieras i verksamheten ska registreras i Rubert. Hyresgästen ska beskriva sitt behov utifrån nuvarande förutsättningar och förväntade framtida förutsättningar. Behovsbeskrivningen ska göras utifrån ett balanserat styrkortsperspektiv med betoning på vilken nytta värde som förväntas. Under kund-/patientperspektivet samt process- och produktionsperspektivet finns ett antal effekter (sammanlagt nio) angivna uttryckta som frågor. Exempel på effekter är; ökad tillgänglighet, förbättrad kvalitet, möjlighet att korta behandlingstiden och ändrat arbetssätt. Bedömningen görs i skala från 0 = ingen påverkan till 5 = hög påverkan. Under ekonomiperspektivet ska sex olika aspekter bedömas vad gäller hur kostnaderna påverkas. Exempel på aspekter utgörs av; personalkostnaden (bemanning), media och möbler. Den skala som används beträffande kostnaderna är ingen påverkan, minskar eller ökar. Slutligen ska miljöperspektivet bedömas utifrån sex aspekter, t.ex. avfall, transporter och energianvändning. Samma bedömningskala används som för ekonomiperspektivet. Slutligen ska en verbal sammanfattande bedömning göras av hur basenhetens driftkostnad påverkas.

I och med registreringen i Rubert befinner sig objektet i nivå 1.

5.2.2 Behov - Förvaltningsledning

En första bedömning av investeringsäskandet görs på förvaltningsledningsnivå. Det har inte inom ramen för processen definierats gemensamma kriterier som stöd för förvaltningsledningarnas bedömning av om lokalbehovet ska tillgodoses eller ej. Görs bedömningen att behovet ska tillgodoses så flyttas objektet till nivå 2. Därmed flyttas ärendet till fastighetsstrategiska rådet och landstingsledningen.

5.2.3 Bedömning/utredning

Fastighetsstrategiska rådet har som tidigare nämnts uppgiften att i ett koncernperspektiv prioritera, bereda och ansvara för alla fastighetsinvesteringar.

I det fastighetsstrategiska rådet bedöms om en investering är strategiskt viktig och i så fall utredas vidare. Formella beslut som fattas tas av landstingsdirektören. Om ett objekt ska utredas vidare så ges uppdraget till Landstingsfastigheter. Ärendet flyttas då till nivå 3 i Rubert. Det är en absolut förutsättning med ett godkänt beslut för att gå vidare med investeringsprojekt.

I detta skede av processen sker ingen beräkning/uppskattning av investeringskostnaden. Det har inte framkommit i granskningen att det finns fastställda dokumenterade bedömningsgrunder för hur prövningen av om en vidare utredning ska göras eller inte. De minnesanteckningar som förs vid rådets sammanträden redovisar enligt uppgift inte grunderna för de överväganden som görs i rådet.

5.2.4 Förstudie

Landstingsfastigheter genomför, när de har fått uppdraget att utreda vidare, en förstudie. Underlaget för förstudien utgörs av verksamhetens behovsbeskrivning tillsammans med

fastighetsägarens planer för fastigheten som utgår från långsiktiga general- eller översiktsplaner som kan finnas för de olika sjukhusen.

Förstudien leds av Landstingsfastigheter och i samverkan med verksamheten (hyresgästen). Genomförandet följer sedan delprocessen "Förstudie" som ingår i Landstingsfastigheters byggprocess. Från landstingsfastigheter deltar bl.a. byggprojektledare och lokalplanerare. Dessutom deltar utsedd arkitekt. Deltagare från verksamheten (hyresgästen) utses av verksamhetschefen. Lokalplaneraren tar tillsammans med arkitekten fram ett avdelningsfunktionsprogram (AFP). Vid framtagandet av AFP används bl.a. ett IT-verktyg "Program för teknisk standard (PTS).

Under förstudien upprättas en gränsdragningslista med syfte att klargöra vad som ska ingå i hyran (fastighetsägarens ansvar) respektive vad hyresgästen ska anskaffa. I förstudien utreds även lokalprojektets inverkan på fastighetstekniska system och miljöfaktorer.

5.2.4.1 Kostnadsbedömning

Baserat på det AFP som tagits fram och godkänts av verksamheten så görs kostnadsbedömningen. Kostnadsbedömningen upprättas av byggavdelningen utifrån den kalkylmodell- och checklista som finns. När det är fråga om större projekt anlitas beräkningskonsulter för kostnadsbedömningen. Parallellt upprättar då byggavdelningen en "skuggkalkyl" för att kunna kontrollera konsultens kostnadsbedömning. Slutligen upprättar Landstingsfastigheter med utgångspunkt från kostnadsbedömningen en preliminär hyreskalkyl för att indikera hur lokalprojektet påverkar lokalkostnaden. Uppgifter från kostnadsberäkningen och den preliminära årshyran läggs även in i Rubert. I Rubert finns också utrymme för verksamheten att i detta skede lägga in verksamhetens kostnadsberäkning. Det gäller då bl.a. uppgifter om bemanning, servicekostnader, möbler, media, miljö men också intäkter. Beräkningen utmynnar i en bedömd verksamhetskostnad för projektet.

Resultatet av förstudien redovisas i form av alternativ lösning, preliminär investeringskostnad och preliminär hyra.

Det har inte i granskningen framkommit att riskanalyser av investeringsprojekt görs under förstudien. Däremot görs riskanalyser i processen efter det att investeringsbeslutet har tagits. En modell för hur sådana riskanalyser upprättas finns framtagen. De riskanalyser som då upprättas har olika fokus. Områden som omfattas av riskanalyser är; patient- och personsäkerhet, ekonomi, tid, kvalitet och funktion, miljö och arbetsmiljö.

5.2.5 Kan lokalkostnaden finansieras?

Utifrån det underlag som Landstingsfastigheter har tagit fram avseende lokallösning, investeringsutgift och tillkommande lokalkostnad prövar förvaltningsledningen om investeringen kan motiveras. Utgångspunkten för bedömningen är förväntad nytta/värde i förhållande till ökad kostnad. Med tanke på de styrregler som finns i landstinget är frågan om finansieringen av ökad lokalkostnad en kritisk faktor.

Om förvaltningsledningen bedömer att den ökade kostnaden inte kan finansieras återgår ärendet till Landstingsfastigheter för att utreda alternativ inom ramen för verksamhetens kostnadsutrymme. Ett annat alternativ är att ärendet avslutas.

Bedömer förvaltningsledningen att lokalförändringen kan motiveras och finansieras överförs ärendet till nivå 5.

5.2.6 Ska investeringen genomföras?

Har förvaltningsledningen gett sitt klartecken till investeringen återgår ärendet till fastighetsstrategiska rådet för bedömning. Rådet bedömer då om investeringen är strategiskt rätt och om den med rimlig säkerhet långsiktigt kan finansieras. Den prövning som landstingsstyrelsen gör baseras på beslutsunderlag som redovisar:

- ▶ Nytt/värde i relation till kostnad och verksamhetens finansieringsmöjligheter.
- ▶ Beräknad investeringsutgift.
- ▶ Avstämning mot krav på egenfinansiering (fullmäktiges ramförutsättningar) och tidplan för genomförandet.

Görs bedömning att investeringen är motiverad föreslår landstingsdirektören landstingsstyrelsen att investeringen ska genomföras. Investeringar överstigande fem mnkr redovisas till landstingsfullmäktige för godkännande. Enligt det cirkulär E1301 ska redovisningen till landstingsfullmäktige ha fokus på vilket värde/nytta som uppnås med investeringen. Ingen utgiftsram redovisas till landstingsfullmäktige. Ett godkännande av fullmäktige innebär samtidigt ett uppdrag till landstingsstyrelsen att genomföra investeringen under förutsättning att den kan egenfinansieras.

Förslag till investeringar över en mnkr men under fem mnkr beslutas av landstingsstyrelsen. Investeringar under en mnkr har landstingsdirektören delegation att besluta om.

Beslut om att investeringen ska genomföras medför att ärendet flyttas till nivå 6 i Rubert.

5.2.7 Programarbete, systemhandling och projektering

Efter det att ett investeringsbeslut har fattats får Landstingsfastigheter i uppdrag att genomföra lokalprojektet. I det fortsatta arbetet som genomförs enligt byggprocessen ingår programarbete, framtagande av systemhandling och projektering. Resultatet av projekteringsarbetet utgörs av ett förfrågningsunderlag med beskrivningar och ritningar.

5.2.8 Upphandling

Beslut om upphandling av byggentreprenader överstigande tre mnkr fattas av landstingsstyrelsens tekniska delegation. En förutsättning för beslutet om upphandling är att upphandlingen ligger inom det av landstingsstyrelsen fastställda intervallet för investeringsutgiften. Under tre mnkr beslutar fastighetsdirektören på delegation om upphandling.

5.2.9 Uppföljning av fastighetsinvestering

Processen för fastighetsinvestering avslutas med en slutredovisning av investeringsobjekt överstigande fem mnkr. Det motsvarar nivå 7 i Rubert. Det är landstingsdirektören som, med stöd av underlag från Landstingsfastigheter och berörd förvaltningsledning, upprättar slutredovisningen. En slutredovisning ska omfatta:

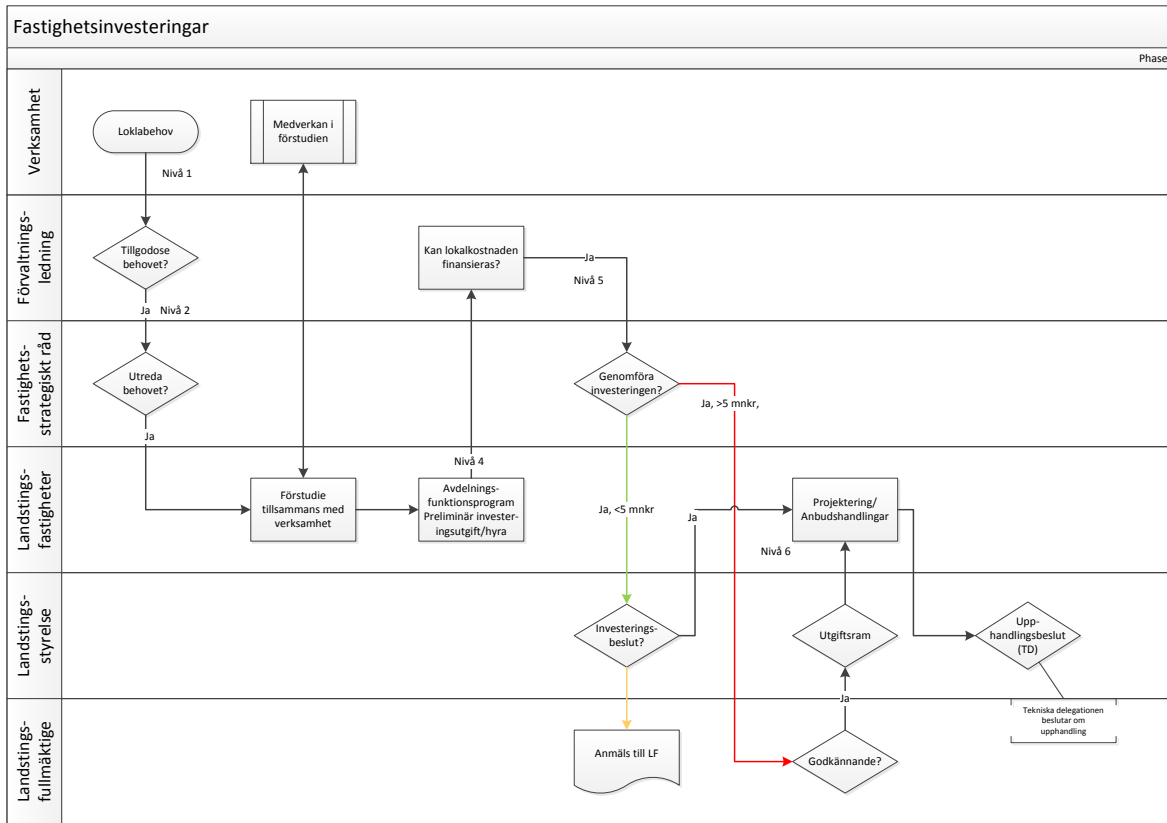
- ▶ Bedömning från verksamheten om investeringen uppnått det värde eller effekt som förutsatts.
- ▶ Redovisning från Landstingsfastigheter om investeringsutgift jämfört med ramförutsättning.

Slutredovisningen redovisas för landstingsstyrelsen och anmäls till landstingsfullmäktige.

5.2.10 Processbeskrivning

Nedan sammanfattas i en processbeskrivning de aktiviteter som redovisats ovan.

Figur 2 - Processbeskrivning av fastighetsinvesteringar



5.3 Bedömning

Rubert fungerar som ett verktyg för beredning av fastighetsärenden och som ett ärendehanteringssystem. Den definierade processen tillsammans med IT-stödet har skapat grundläggande förutsättningar för en ändamålsenlig beredningsprocess. Genom den roll som fastighetsstrategiska rådet har getts så finns förutsättningar att upprätthålla ett koncernperspektiv i hantering och prioritering av fastighetsinvesteringar. Rollerna inom ramen för processen är i huvudsak tydliga vad gäller verksamheten, förvaltningsledningen, fastighetsstrategiskt råd och Landstingsfastigheter. När det gäller cirkulär E1301 som beskriver beredningsprocessen för investeringar har det getts ut av ekonomiavdelningen. I och med att beredning av investeringar är en principiellt viktig process så borde fullmäktige besluta om den.

Behovet av lokalförändring kan initieras på flera olika sätt. Det kan t.ex. ske genom olika program- och planarbeten, t.ex. general- och översiktsplaner samt planer för olika delar av hälso- och sjukvården. Andra utgångspunkter kan vara direkt i verksamheten identifierade behov eller behov som är en konsekvens av lagkrav. Gemensamt är att oavsett hur och var behovet av en fastighetsinvestering identifieras så ska det av verksamheten registreras och äskas i Rubert. Genom att alla investeringsäskanden hanteras i ett och samma IT-stöd finns förutsättningar att få en samlad överblick över investeringarna.

En synpunkt vad gäller processen och beskrivningen av de aktiviteter som ingår i beredningsprocessen är att de i vissa fall beskrivs relativt övergripande och att det inte finns rutiner eller vägledningar till de aktiviteter som ingår i processen.

När äskandet registreras i Rubert ska verksamheten beskriva förväntade effekter av investeringen i styrkortsperspektiven; kund-/patient, process och produktion, ekonomi och miljö. I det sammanhanget används enbart verbala bedömningsskalor för att bedöma effekterna. Varken verksamheten, förvaltningsledningen eller fastighetsstrategiska rådet ska enligt rutinen i det här skedet av processen göra en nyttobedömning. Verksamheten registrerar behovet, förvaltningsledningen ska göra en prioritering och fastighetsstrategiska rådet ska bedöma om investeringen är strategiskt rätt för att gå vidare och utredas. För att fungera som ett beslutsunderlag krävs att effekterna i form av kvalitetsförbättringar kan sättas i relation till investeringens kostnadskonsekvenser. Först därefter blir det möjligt att bedöma värdet eller nyttan av insatsen. I detta skede av processen, då det inte finns någon bedömd kostnad för investeringsbehovet, blir det i princip omöjligt att göra en regelrätt nyttobedömning. För att det ska bli möjligt krävs en mer precis beskrivning av kvalitetsförbättringarna och att det finns en beräkning av kostnaderna. Ett angränsande mått som kan användas är kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet beskrivs som sambandet mellan en effekt, i form av måluppfyllelse, och kostnaden för att uppnå effekten. Kostnadseffektivitet som mått brukar användas då jämförelser görs av vad man får för pengarna vid olika alternativ. Värdet behöver inte i sig uttryckas i kronor men om det ska kunna jämföras bör värdet av förbättringen kunna uttryckas i samma måttenhet som värdet av uppoffringen.

En slutsats är att det saknas en vägledning för de bedömningar som görs av förvaltningarna och av fastighetsstrategiska rådet i detta skede av processen. Det finns med andra ord inte en tillräcklig transparens när det gäller prioriteringarna. Om det är rätt eller fel prioriteringar som görs är mer eller mindre omöjligt att bedöma. 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 utvecklas för att underlätta bedömningar/prioriteringar. Framförallt bör det tydligare framgå i vilken utsträckning som måluppfyllelsen påverkas av investeringen.

Genomförandet av förstudien sker enligt Landstingsfastigheters byggprocess. Förstudien utgör sedan underlaget för eventuellt investeringsbeslut. Arbetet med att ta fram AFP och tekniska program m.m. är väl etablerat och programmen ger intryck av att vara genomarbetade. Härmed ges också rimliga förutsättningar för tillfredsställande kostnadsbedömningar i detta skede av processen. Riskbedömningar görs inte i detta skede av beredningsprocessen varken av det tänkta projektet i sig eller av kostnadsbedömningen. Riskbedömningar bör göras både av Landstingsfastigheters kostnadsberäkning och av verksamhetens beräkning av driftkostnadskonsekvenserna.

Den bedömning som förvaltningsledningen sedan ska göra om kostnaden för investeringen kan motiveras utifrån förväntad nytta/värde, är med hänvisning till vad som redovisats ovan, inte tydligt definierad med avseende på hur den ska göras. Det som har tillkommit i detta skede är att det finns en bedömning av investeringens förväntade kostnadskonsekvenser men att de förväntade kvalitativa effekterna är beskrivna på samma sätt som när ärendet aktualiserades. För att underlätta en meningsfull prioritering i detta skede bör även bedömningen av kvalitetseffekterna i styrkortsperspektiven vidareutvecklas under förstudien. Risken är annars att tyngdpunkteten i bedömningen blir om tillkommande kostnader kan finansieras eller ej.

Motsvarande bedömning av kostnad och nytta/värde ska göras av fastighetsstrategiska rådet. Här finns då samma svårighet som för förvaltningsledningen att göra bedömningen av kostnad i förhållande till nytt/värde. Synpunkter på bristande transparens i prioriteringen har också framförts ovan.

När det gäller nästa steg i beredningsprocessen är det tydligt att alla investeringsäskanden överstigande 5 mnkr ska redovisas till och godkännas av landstingsfullmäktige. Redovisningen kan göras på två sätt. Antingen i årsbudgeten eller i form av ett särskilt ärende. Vilket underlag som fullmäktige får för godkännandet styrs av hur redovisningen sker. Om investeringen redovisas i budgeten får fullmäktige inget specifikt underlag från förstudien. Istället framgår det t.ex. i budgettexten att en specifik investering ska påbörjas med beräknad utgiftsram. Tas investeringen upp som ett särskilt ärende redovisas ett underlag i form av en sammanfattning av förstudien. Enligt det cirkulär som beskriver processen för fastighetsinvesteringar så ska ingen utgiftsram redovisas till fullmäktige. Frågan är då om det innebär att det är uteslutande landstingsstyrelsen som har att besluta om utgiftsramen. Det förefaller ytterst tveksamt om fullmäktige godkänner en investering utan att samtidigt godkänna en utgiftsram. Vilket blir särskilt tydligt då det är fråga om större fastighetsinvesteringar. När det gäller hus 37 vid Höglandssjukhuset som redovisas nedan så framgick i ärendebeskrivningen att investeringsutgiften bedömdes till i storleksordningen 800-850 mnkr. Fullmäktiges beslut blev att godkänna byggnationen och att investeringsutgiften skulle begränsas med fem procent i den fortsatta projekteringen. En relevant fråga blir hur det beslutet ska tolkas med avseende på investeringsutgiften. Slutatsen är när det är fråga om större investeringar att utgiftsramen bör framgå av fullmäktiges beslut.

Det har visat sig en oklarhet i förhållandet mellan beskrivningen i cirkuläret och budgeten 2014. Enligt budgeten så har landstingsstyrelsen att fatta beslut om utgiftsram för av fullmäktige prioriterade fastighetsobjekt. Av cirkuläret framgår att ett godkännande av investeringsutgifter från fullmäktige innebär ett uppdrag att genomföra investeringen. Det framgår inte av processbeskrivningen att landstingsstyrelsen ska godkänna en utgiftsram. Bedömningen är att det finns en oklarhet i beslutsgången i detta avseende.

En svaghet i den nu tillämpade processen är att den inte är integrerad med den ordinarie styr- och planeringsprocessen. En väsentlig utgångspunkt för en ändamålsenlig beredning av fastighetsinvesteringar är att det finns aktuella generalplaner/översiktsplaner för sjukhusen.

6 Granskade projekt

6.1 Utgångspunkt

Den fastighetsinvesteringsprocess som definierats och som genomförs med stöd av Rubert är implementerad fullt ut från och med 2013. Det innebär att det finns ett antal projekt som har hanterats enligt den tidigare ordningen. Vilket också framgår när det gäller de projekt som ingår i denna granskning.

6.2 Nybyggnad av hus 37 vid Höglandssjukhuset

6.2.1 Initiering av projektet

För Höglandssjukhuset finns en generalplan, Generalplan 2000, som utarbetades i slutet av 1990-talet. Under 2010 – 2011 hade Höglandets sjukhusområde och Landstingsfastigheter i uppdrag att revidera generalplanen. Landstingsfullmäktige antog 2011 Generalplan 2011, slutfas av Generalplan 2000.

Landstingsfastigheter fick därefter i samarbete med Höglandets sjukvårdsområde i uppdrag att arbeta vidare för att ta fram underlag för investeringsbeslut och förslag på genomförande för fortsatta arbetet.

6.2.2 Projektet i Rubert

Behovet av nybyggnad av hus 37 aktualiserades innan den nuvarande processen för fastighetsinvesteringar implementerades. Projektet har lagts in i Rubert. Utifrån den registrering som har gjorts av förväntade effekter så förväntas förhållandevis stora positiva effekter både ur kund-/patientperspektivet och process-/produktionsperspektivet. Projektet innebär också att driftkostnaderna ökar.

6.2.3 Förstudie

Generalplanen omfattar sammanlagt sex etapper. Förstudien i sin tur omfattade i huvudsak nybyggnad av hus 37 som utgör etapp 5.

I förstudien redovisas de utgångspunkter som landstingets lokalplanering utgår från. Därefter finns en beskrivning av genomförandet. Själva den nya vårdbyggnaden beskrivs utifrån disposition, verksamheter, gestaltning, miljö och energi samt teknik.

6.2.4 Kostnadsbedömning

Vid kostnadsbedömningen har kalkylmodellen och den checklista som finns använts. Dels redovisas entreprenadkostnader, dels byggherrekostnader. I bedömningen av entreprenadkostnaderna ingår huvudentreprenörskostnader, underentreprenörskostnader och tillkommande kostnader under byggskedet.

Byggherrekostnaderna är fördelade på allmänna projektkostnader och kostnader för projektering.

Enligt den upprättade kostnadsbedömningen kommer utbetalningar för projektet att avse perioden 2014 t.o.m. 2020 beräknas sammantaget till ca 857 mnkr. I det underlag (Missiv 2013-10-22) som ges i ärendet till fullmäktige inför godkännandebeslutet redovisas en bedömd utgift i storleksordningen 800-850 mnkr. Utöver investeringsavgiften tillkommer kostnaden för rivning beräknad till ca 20 mnkr. Beräkningen från kliniken är att utgiften för utrustning och dylikt beräknas till storleksordningen 175 mnkr.

Av beslutsunderlaget framgår att eventuell tillkommande driftkostnader för verksamheterna finansieras inom förvaltningsområdet.

6.2.5 Landstingsfullmäktiges godkännande

Fullmäktige beslutade 2013-10-22 om att godkänna byggnationen av hus 37. Vidare beslöt fullmäktige att i den fortsatta projekteringen genomföra anpassningar i lokalprogram med mål att investeringsutgiften begränsas med femprocent.

6.2.6 Aktuell status

Projektet befinner sig programfasen och en upphandling av byggentreprenad planeras ske i början av 2015.

6.2.7 Synpunkter från verksamheten

En synpunkt som framkommit vid intervju är att den nuvarande processen inte uppfattas som tydlig. Ett förbättringsområde som anges gäller ansvarsfördelning och dialog (vem gör vad i processen) mellan Landstingsfastigheter och hyresgästen och vilka förväntningar som man har på varandra i processen. När det gäller dialogen så handlar det i första hand om den mellan förvaltningsledningen och Landstingsfastigheter.

Information om vad som händer i processen i Rubert uppfattas som en brist. Det gäller vilken nivå som ärendet befinner sig på och när ärendet har gått vidare. Initialt när beho-

vet registreras i Rubert finns inga som helst underlag att bedöma kostnadseffekterna. Bedömningen görs i huvudsak utifrån effekter på verksamheten.

6.2.8 Bedömning

Ombyggnad av hus 37 är ett projekt som har initierats i det generalplanearbete som har genomförts. Generalplanen har också fastställts av fullmäktige. Behovet av lokalutveckling för att kunna ge ett ändamålsenligt stöd till dagens och framtidens vård är också väldokumenterat.

De synpunkter som har framkommit beträffande kostnadsbedömningen visar på svårigheten att göra nyttobedömningar när det inte finns en kostnadsuppskattning. I övrigt framkommer synpunkter på förbättringsområden vad gäller återkoppling av information kring hanteringen av ärendet i Rubert samt en ökad tydlighet i hur prioriteringar görs. Ett annat utvecklingsområde gäller dialog och ansvar vid genomförandet av förstudien.

Godkännandet av investeringen har gjorts av fullmäktige i ett särskilt ärende. I enlighet med den bedömning som redovisats tidigare i rapporten så finns det frågetecken kring hur fullmäktiges beslut ska tolkas med avseende på utgiftsramen. Någon specifik ram anges inte i beslutstexten samtidigt som den fortsatta projekteringen ska ha målet att reducera den med fem procent. I underlaget till beslutet anges dock bedömd investeringsutgift i storleksordningen 800 – 850 mnkr. Eftersom det är ett i budgeten prioriterat objekt ska enligt direktiven landstingsstyrelsen fatta beslut om utgiftsram.

6.2.9 Onkologi – Ny strålbunker

6.2.10 Initiering av projektet

Landstingets cancerplan från 2008 förslog mot bakgrund av förväntad ökning av strålbehandling att behovet av ytterligare acceleratorkapacitet skulle utredas. Frågan skulle utredas i kombination med alternativ om förlängda öppettider. Utredningen kom fram till att det finns behov av en tredje accelerator och av att utöka kapaciteten genom ett förlängt öppethållande i avvaktan på att tre acceleratörer är i drift.

Det formella äskandet av tre acceleratörer gjordes av verksamheten i januari 2010. I det skedet var det fråga om ett utrustningsäskande men beskrev även behov av lokalutbyggnad och personal för utökad verksamhet. Formellt var det ett lokaläskande. Ärendet som initierades innehöll förutom lokalutbyggnaden även utrustning och personal för utökad verksamhet. I mars 2011 lämnades ett uppdaterat ansökan i form av en lokalutbyggnad.

6.2.11 Projektet i Rubert

Behovet av en ny- och tillbyggnad av onkologikliniken med hänvisning utökning av kapaciteten för strålning aktualiserades innan den nuvarande processen för fastighetsinvesteringar implementerades. Projektet har lagts in i Rubert. Utifrån den registrering som har gjorts av förväntade effekter så framkommer förhållandevis stora positiva effekter både ur kund-/patientperspektivet och process-/produktionsperspektivet att kunna uppnås. Projektet innebär också en utökad verksamhet och ökade driftkostnader utöver ökade hyreskostnader.

6.2.12 Landstingsfullmäktiges godkännande

Landstingsfullmäktige beslöt i ett särskilt ärende vid sammanträdet 2012-06-19--20 att anvisa 61,2 miljoner kronor för byggnation av två bunkrar för strålbehandlingsverksamhet med linjeacceleratorer.

6.2.13 Förstudie

Under 2011 startade förstudien under medverkan av Landstingsfastigheter och representeranter från verksamheten tillsammans med en arkitekt. I förutsättningarna ingick att befintliga accelerators bedömdes behöva bytas 2013 och 2014 och att installationstiden beräknades till 4-6 månader per accelerator. För att kunna installera en tredje accelerator krävs en utbyggnad av befintliga lokaler. Det förslag som togs fram innebar en tillbyggnad med två strålningsbunkrar. Förslaget motiverades med att:

- ▶ Utbyggnaden av kapaciteten tidigareläggs med ca två år om två nya kan installeras istället för att byta enbart en i taget. Detta reducerar sårbarhet och risk för kapacitetsbortfall vid driftstopp på nuvarande utrustning.
- ▶ Den verksamhet som finns kan pågå i stort sett som vanligt utan att påverkas av bygget.
- ▶ Byggnationen blir mer kostnadseffektiv med hänvisning till att inga äldre lokaler behöver rivras eller nedmonteras och att byggarbetsplatsen blir lättillgänglig.

6.2.14 Kostnadsbedömning

Investeringsutgiften för utbyggnaden beräknades till 61,2 mnkr. Kostnaden för installation av två nya accelerators bedömdes till 50 mnkr som hanteras för sig i budget 2014. Av beslutsunderlaget framgår också vad kostnaden bedömdes om enbart en bunker skulle byggas.

Driftkostnadsökningen som beräknades till 3,8 mnkr togs upp i budgeten för 2012.

6.2.15 Upphandling av entreprenad

En upphandling av entreprenaden påbörjades under 2013. Det visade sig då att inkomna anbud översteg budgeten för investeringsutgiften. Skillnaden mot den godkända ramen var ca 8 mnkr. Landstingsdirektören beslöt då den 12 augusti 2013 att avbryta upphandlingen. Landstingsfastigheter fick sedan uppdraget tillsammans med verksamheten att göra en översyn av projektets omfattning i syfte att kunna reducera investeringsutgiften. Översynen resulterade i att investeringsutgiften kunde reduceras i storleksordning 2 mnkr.

6.2.16 Landstingsstyrelsens beslut

Efter översynen av projektets omfattning beslöt landstingsstyrelsen den 17 december 2013 att för tillbyggnad av lokaler för strålbehandling vid onkologiska kliniken godkänna en investeringsram på 67,2 mnkr.

6.2.17 Aktuell status

En ny entreprenadupphandling har genomförts och bygget påbörjades i maj 2014.

6.2.18 Synpunkter från intervjuer

I stort sett har processen från äskandet till genomförandet av förstudie och projektering fungerat på ett tillfredsställande sätt. Även om det formellt hanterades som ett äskande om en fastighetsinvestering så avsåg ärendet ett samlat äskande av en utökad verksamhet. Det har av verksamheten upplevts som en fördel med en integrerad handläggning av behovet, d.v.s. att det har tagits ställning till helheten vid beredningen av ärendet.

6.2.19 Bedömning

Utbyggnaden av ny strålbunker för onkologikliniken är en konsekvens av landstingets cancerplan och i förlängningen av en särskild utredning som utmynnade i identifierat behov av utökad verksamhet. Därmed fanns också starka motiv att prioritera investeringen. Pro-

jektet är ett exempel på hur lokalbehov, utrustningsbehov och personalbehov hanteras integrerat i ett och samma ärende.

I efterhand kan det konstateras att den kostnadsbedömning som gjordes i samband med förstudien underskattade investeringsutgiften eftersom anbudgivarnas pris låg ca 13 procent högre.

När det gäller landstingsstyrelsens beslut 2013 om att utöka investeringsramen med 6 mnkr råder det en viss osäkerhet om de har haft mandat till detta. Enligt de regler som följde av budget 2012, då fullmäktige tog beslutet, och av budget 2013 så framgår det inte i klartext att landstingsstyrelsen har det uppdraget.

6.3 Ombyggnad Värnamo sjukhus, hus 11

6.3.1 Initiering av projektet

För Värnamo sjukhus finns ingen aktuell general-/översiktsplan. Det pågår dock sedan 2011 ett planarbete som bedöms bli klart under 2015. Vad som har framkommit i denna granskning är att det tidigare har tagits någon form av principbeslut att renovera och bygga om Värnamo sjukhus. I början av 2000-talet identifierades att det fanns behov av att byta stammar och ventilation. Parallellt fördes en dialog om vad det är för vård som lokalerna ska anpassas till. Först ut för ombyggnation blev ortopedkliniken där planeringen påbörjades 2002. Sedan följde kirurgkliniken och därefter geriatriken. Efter medicinkliniken som nu är aktuell står operations- och intensivvårdskliniken på tur. Det principbeslut som tidigare ska ha fattats har dock inte kunnat identifieras i denna granskning.

6.3.2 Projektet i Rubert

Behovet av ombyggnaden aktualiserades innan den nuvarande processen för fastighetsinvesteringar implementerades. Projektet har lagts in i Rubert men följer inte den ordning som beredningsprocessen numera föreskriver. De förväntade effekterna av investeringen har dock lagts in. Kostnadsberäkningen från Landstingsfastigheter finns också inlagd i Rubert men däremot inte någon kostnadsberäkning från verksamheten.

6.3.3 Förstudie

Förstudien genomfördes under 2011 och det avdelningsfunktionsprogram som togs fram är daterat 2011-04-15. Med stöd av bl.a. avdelningsfunktionsprogrammet upprättades en kostnadsbedömning av Landstingsfastigheter. Investeringsutgiften bedömdes till 59,9 mnkr (prisnivå juni 2011).

6.3.4 Landstingsfullmäktiges godkännande

Ombyggnaden av hus 11 våningsplan 6 och 7 fanns med i budgetförslaget för 2012 som fullmäktige beslutade om i november 2011. Under rubriken investeringar finns redovisat att "under 2012 börjar ombyggnad av plan 6 och 7. Utgiftsramen är beräknad till 60 mnkr".

6.3.5 Aktuell status

Ombyggnationen startade augusti 2013 till en uppskattad kostnad av 60 mkr.

6.3.6 Synpunkter från intervjuer

Ett problem under förstudiefasen som lyfts fram är att beslut tas om utformning lokalen utan att det samtidigt är känt vilka ekonomiska konsekvenser som blir följden. Samarbetet med Landstingsfastigheter uppfattas ha fungerat bra under förstudien. Ansvar och roller mellan Landstingsfastigheter och verksamheten har varit tydliga under processen.

När det gäller beredningsprocessen så har det varit svårt att följa ärendet gång. Återkopplingen till verksamheten fungerar inte på ett tillfredsställande sätt.

6.3.7 Bedömning

Ombyggnaden av hus 11 våningsplan 6 och 7 har hanterats i en annan ordning än den som nu gäller beträffande investeringar i fastigheter. Det är naturligtvis en brist i sammanhanget att det inte finns en aktuell generalplan/översiktsplan som sätter de lokalanpassningsåtgärder som genomförs i ett sammanhang.

I och med att fullmäktige beslutade om investering tillsammans med budget hade de inte tillgång till ett allsidigt beslutsunderlag. Det är inte helt tillfredställande att fullmäktige för vissa investeringar som hanteras i ett särskilt ärende får ett beslutsunderlag medan de i andra fall inte får något annat underlag än vad som framgår i budgetförslaget. Frågan är vad som styr om ett investeringsärende ska hanteras i budgetförslaget eller som ett särskilt ärende.

6.4 Nybyggnad av vårdcentral i Råslätt

6.4.1 Initiering av projektet

I nuvarande lokal i Råslätt finns förutom vårdcentralen med primärvård även folktandvård, psykiatrimottagning och familjecentral inrymda. Verksamheten etablerade 1985 i nuvarande lokaler som hyrs av Vätterhem. Vissa förändringar har gjorts över tid bl.a. genom att fler lägenheter byggts om och integrerats i vårdcentralen. Nuvarande lokaler anses inte ändamålsenliga i och med att de inte stödjer nuvarande krav på vårdstandard och tillgänglighet. Bedömningen har dessutom gjorts att befintliga lokaler inte är möjliga att bygga om.

Behovet av en nybyggnad av vårdcentralen i Råslätt initierades första gången för nästan tio år sedan. Den nybyggnation som nu planeras omfattar flera verksamheter förutom vårdcentral; folktandvård, psykiatrimottagning, familjecentral, lab. m.m.

6.4.2 Projektet i Rubert

Projektet aktualiserades innan den nuvarande processen för fastighetsinvesteringar infördes. Projektet ny vårdcentral i Råslätt har lagts in i Rubert och befinner sig f.n. på nivå 3. De förväntade effekterna på fastighetsinvesteringen utifrån styrkortsperspektiven finns redovisade i IT-stödet. Relativt stora kvalitetsförbättringar förväntas bli uppnådda till följd av investeringen. Även intäkterna förväntas öka genom att fler listar sig vid vårdcentralen. Någon kostnadsberäkning finns för närvarande inte inlagd i Rubert.

6.4.3 Förstudie

Den ursprungliga avsikten var att Vätterhem på uppdrag av Landstingsfastigheter skulle bygga vårdcentralen. I september 2012 var förstudien klar med en preliminär hyreskalkyl. Bedömningen gjordes då utifrån den preliminära hyreskalkylen att den skulle bli för hög, d.v.s. förvaltningsledningen ansåg att det inte var möjligt att finansiera den ökade hyreskostnaden. I och med detta flyttades inte ärendet till nivå 4 utan återgick till Landstingsfastigheter för vidare utredning.

6.4.4 Godkännande från landstingsfullmäktige

I landstingets budget för 2014 framgår följande: "För hyrda lokaler finns behov av förbättring av lokaler på Råslätt i Jönköping, som hyrs av Vätterhem. Landstingsstyrelsen ska utifrån finansiell förutsättning fatta beslut om eventuellt genomförande."

6.4.5 Aktuell status

Efter det att bedömningen hade gjordes att finansieringen inte kunde klaras drogs slutsatsen att landstingen skulle kunna, i egen regi, genomföra en lokalinvestering till en lägre investeringsutgift och därmed en hyresnivå som är möjlig att finansiera för verksamheten. Det finns en uppskattad investeringsutgift i storleksordningen 130 mnkr. Den uppskattningen är dock inte baserad på en kostnadsberäkning enligt modellen som ingår i förstudien. Först anvisades en tomt för byggnationen men där kravet också fanns att det skulle byggas fler våningar med bl.a. hyreslägenheter. Detta sågs inte som ett realistiskt alternativ. En förnyad begäran har sedan gjorts om en ny tomt. För närvarande avvaktar Landstingsfastigheter att en tomt ska anvisas.

6.5 Bedömning

Frågan om behovet av nya lokaler för vårdcentralen i Råslätt har varit mer eller mindre aktuell under ett flertal år i landstingets planeringsprocess. Den förstudie som genomfördes med förutsättningen att Vätterhem skulle svara för investeringen och hyra ut lokalen till landstinget slutade med att förvaltningsledning bedömde att verksamheten inte kunde klara den ökade hyreskostnaden. Det här är då ett exempel på en praktisk tillämpning av den regel i fastighetsinvesteringsprocessen som säger att verksamheten måste kunna finansiera investeringen inom ramen för ersättningen/intäkterna.

7 Svar på revisionsfrågorna

Fråga	Svar
Är processen för beredning av fullmäktiges beslut om investeringsramar ändamålsenlig?	Investeringsramen bereds inom den ordinarie budgetprocessen. I huvudsak är tillvägagångssättet ändamålsenligt. När det gäller vilka investeringar som ska genomföras inom investeringsramen så framgår det inte med tillräcklig tydlighet. Budgetunderlaget redovisar inte på ett samlat sätt vilka investeringsobjekt som motiverar investeringsramen. För enskilda investeringsobjekt ska fullmäktige, enligt processen för fastighetsinvesteringar, inte fastställa utgiftsramar vid ett godkännande.
Har riktlinjer, anvisningar och rutiner kring investeringar definierats?	Det finns anvisningar i form av cirkulär (E1301), en definierad process för beredning av fastighetsinvesteringar och Landstingsfastigheters byggprocess. Till processen för beredning av fastighetsinvesteringar har inte tillämpningsanvisningar och rutiner definierats för de aktiviteter som ingår.
Finns en tydlig och ändamålsenlig process definierad för större investeringsprojekt?	Det finns en process definierad för fastighetsinvesteringar. Processen bedöms i grundläggande utformning som ändamålsenlig.
Finns det i riktlinjer och anvisningar beskrivet vilket faktaunderlag som ska tas fram inför större investeringar?	Ja det framgår både av beskrivningen av processen för beredning av fastighetsinvesteringar och av förstudien som ingår i Landstingsfastigheters byggprocess.
Har ansvar och roller tydliggjorts inom beredningsprocessen?	Ja, i huvudsak. Det finns dock en otydlighet vad gäller landstingsstyrelsens beslut om utgiftsram. Anvisningarna i budgeten 2014 och cirkulär E1301 överensstämmer inte i detta avseende.

Fråga	Svar
Fattas nödvändiga beslut under processen av behöriga?	Ja.
Har erforderliga och dokumenterade risk- och konsekvensanalyser upprättats inför varje nytt investeringsbeslut?	I processen upprättas inte regelmässigt risk- och konsekvensanalyser inför investeringsbeslut. Riskanalyser görs däremot i det arbete som följer efter investeringsbeslutet.