

TID: 2019-03-20
PLATS: PwC:s lokaler, Halmstad

Närvarande: Jan-Erik Martinsen
Gösta Gustafsson
Lena Olofsdotter
Eva Hudin
Peter Wesley
Tobias Eriksson

Sekr Kerstin Sikander

§ 10

Revisionsrapporten Granskning av investeringsprocessen

Revisorerna i Region Halland har gett PwC i uppdrag att granska regionens investeringsprocess. Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen har en ändamålsenlig process för stora investeringar som säkerställer att regionen kan genomföra nuvarande och kommande investeringsbehov.

Iakttagelser i granskningen visar på flera förbättringsområden. Av rapporten framgår bland annat att det saknas en ändamålsenlig regionövergripande dokumenterad och långsiktig process för stora investeringar med planer, budgetering, avtal, finansiering, styring och uppföljning. Vi ser positivt på att regionstyrelsen har initierat en översyn av investeringsprocessen som beräknas vara klar under 2019. Nuvarande riktlinjer från år 2012 har inte uppdaterats.

Revisorerna beslöt

att översända rapporten till Regionstyrelsen med begäran om svar senast 2019-05-15 om vilka åtgärder regionstyrelsen avser att vidta med anledning av resultatet i granskningen.



Jan-Erik Martinsen



Lena Olofsdotter



Eva Hudin



Gösta Gustafsson



Peter Wesley

Bilaga: Revisionsrapport Granskning av investeringsprocessen
Svar sänds till: regionen@regionhalland.se

Revisionsrapport

Granskning av investeringsprocessen

Region Halland

*Caroline Liljebjörn
Certifierad kommunal
revisor*

*Karolín Hamnér
Revisionskonsult*

16 februari 2019

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	2
1.1.	Kontrollmål	2
1.2.	Rekommendationer	4
2.	Inledning	5
2.1.	Bakgrund	5
2.2.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	5
2.3.	Metod och avgränsning	6
3.	Iakttagelser och bedömningar	7
3.1.	Investeringsprocessen	7
3.2.	Ansvar och roller	8
3.3.	Rutiner och riktlinjer	9
3.4.	Beslutsunderlag	11
3.5.	Hantering av avvikelser	13
3.6.	Uppföljning av investeringsprojekt	14
3.7.	Redovisning av investeringskostnad	15
3.8.	Återrapportering av avslutade projekt	16
	Bilaga 1: Beslutsvägar investeringar inom fastighetsområdet.....	1
	Bilaga 2: Rutinbeskrivningar anläggningstillgångar	1

1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

PwC har på uppdrag av revisorerna i Region Halland genomfört en granskning av regionens investeringsprocess. Syftet har varit att bedöma om regionstyrelsen har en ändamålsenlig process för stora investeringar som säkerställer att regionen kan genomföra nuvarande och kommande investeringsbehov.

Efter genomförd granskning ger vi följande sammanfattande slutsatser och bedömningar utifrån kontrollmålen:

Den sammanfattande revisionella bedömning utifrån granskningens resultat är att regionstyrelsen inte helt har en ändamålsenlig process för stora investeringar och att den därmed inte fullt ut säkerställer att regionen kan genomföra nuvarande och kommande investeringsbehov.

1.1. **Kontrollmål**

Finns det en ändamålsenlig regionövergripande, dokumenterad, långsiktig process för stora investeringar med planer, budgetering, avtal, finansiering, styrning och uppföljning?

Vi bedömer att det saknas en ändamålsenlig regionövergripande, dokumenterad och långsiktig process för stora investeringar. Riktlinjerna från år 2012 följs inte i sin helhet och de är inte uppdaterade. I budgeten beslutas om en investeringsram och under året lyfts projekten upp för beslut ett och ett. Det innebär att långsiktigheten saknas vilket medför att det saknas spårbarhet i prioriteringen mellan olika projekt.

Vi ser positivt på att det pågår ett förbättringsarbete som ska slutföras under år 2019. Vi instämmer i vikten av att skapa en investeringsprocess som tydligt visar effekterna av det samlade investeringsbehovet både likviditetsmässigt och resultatmässigt på region och på koncernövergripande nivå.

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Har ansvar och roller tydliggjorts i investeringsprocessen?

Vi bedömer att ansvar och roller delvis tydliggjorts i investeringsprocessen. Det baserar vi på att regionstyrelsen inom ramen för nuvarande riktlinjer beslutar om budget för förstudie och baserat på genomförd förstudie om projektets genomförande. Vidare hanterar regionstyrelsen större investeringsprojekt inom ramen för den ordinarie beslutsordningen.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Finns det tillfredsställande skriftliga rutiner och riktlinjer för investeringar och efterlevs dessa?

Vi bedömer att det delvis finns skriftliga rutiner och riktlinjer för investeringar. Det baserar vi på att det inom regionfastigheter finns flödesscheman som beskriver byggprocessen samt att Program för teknisk standard används i projekten. Vi bedömer att beslutspunkterna i byggprocessen inte fullt ut överensstämmer med de övergripande riktlinjerna för investeringsprocessen.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Är beslutsunderlagen utformade så att de ger tillräckligt och tillfredsställande information för att möjliggöra prioriteringar, styrning, kontroll och uppföljning? Exempelvis nyttokostnadskalkyler samt budgetunderlag för investering, införande och förändringsarbete samt förvaltning.

Vi bedömer att beslutsunderlagen i allt väsentligt är utformade så att de ger tillräcklig och tillfredsställande information för att möjliggöra prioriteringar, styrning, kontroll och uppföljning. Det baserar vi på att de granskade underlagen till utvalda projekt till övervägande del uppfyller kraven enligt de riktlinjer som beslutades år 2012.

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

Finns rutiner med tillräcklig kontroll för att hantera väsentliga avvikelser i exempelvis tid, utförande och ekonomi under projektets genomförande?

Vi bedömer att det delvis finns rutiner med tillräcklig kontroll för att hantera väsentliga avvikelser avseende tid, utförande och ekonomi under projektets genomförande. Vi bedömer att rutinen skulle förtydligas om det utarbetades riktlinjer för hur väsentliga avvikelser ska hanteras.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Sker det en systematisk uppföljning av genomförda investeringar till exempel i förhållande till ursprunglig planering, kalkyl och tidplan?

Vi bedömer att det delvis sker en systematisk uppföljning av genomförda investeringar i förhållande till ursprunglig planering, kalkyl och tidplan. Det baserar vi på att det görs uppföljning tre gånger per år inom ramen för den ordinarie ekonomistyrningsprocessen.

Vi bedömer att uppföljningen skulle förtydligas om regionstyrelsen regelbundet fick ta del av en projektlista där budget och utfall både totalt och för perioden framgick tillsammans med förväntad tidpunkt för färdigställande och kortfattade kommentarer.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Är redovisningen av investeringskostnader rättvisande så en tillfredsställande uppföljning möjliggörs?

Vi bedömer att redovisningen av investeringskostnader i allt väsentligt är rättvisande och att det möjliggör en tillfredsställande uppföljning. Det baserar vi på att utgifter i projektet bokförs på en projektkod och att uppdelning sker utifrån komponenttyp.

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

Skер återrapportering till berörd nämnd/styrelse?

Vi bedömer att återrapportering till berörd nämnd/styrelse inte sker i enlighet med beslutade riktlinjer. Det baserar vi på att granskning av protokoll och uppföljningsrapporter under år 2018 visar att inget avslutat projekt har återredovisats. Iakttagelsen stöds av de synpunkter som framkommer i intervjuerna.

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

1.2. Rekommendationer

Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- Genomföra de planer på förbättringsarbete som finns avseende investeringsprocessen. Det innebär bland annat att skapa en investeringsprocess som tydligt visar effekten av det samlade investeringsbehovet både likviditetsmässigt och resultatmässigt på kort, medellång och lång sikt samt att stärka regionstyrelsens roll ur ett strategiskt perspektiv.
- Överväga en beloppsgräns för projektledarnas godkännande av ÄTA-arbeten inom ramen för investeringsprojekt. Vi anser att en övre beloppsgräns skulle stärka den interna kontrollen.
- Se över processbeskrivningarna inom regionfastigheter i samband med det byte av organisationstillhörighet som genomförts och uppdatering av övergripande riktlinjer. Vi anser att riktlinjer för kalkylering av investeringsprojekt bör tas fram.
- Säkerställa att underlagen till investeringsprojekt tydligare visar om investeringen överensstämmer med övergripande mål och övriga styrdokument.
- Införa riktlinjer för hantering av väsentliga avvikelser i investeringsprojekt.
- Säkerställa en systematisk uppföljning av investeringsprojekt i förhållande till ursprunglig planering, kalkyl och tidplan.
- Säkerställa återrapporeringen av avslutade projekt till berörd nämnd/styrelse samt att återrapporeringen omfattar en slutkalkyl som visar avvikelser mot den kalkyl som låg till grund för beslut om investeringen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Region Halland står, liksom flera andra regioner och landsting, inför stora investeringsutgifter de kommande åren. En stor del av fastighetsbeståndet byggdes under 1970 och 1980-talen. Det betyder att byggnader och lokaler nu behöver uppgraderas, ställas om och anpassas till vårdens förändrade behov och krav. Styrdokumentet Hälsa- och sjukvårdsstrategi Halland 2017-2025 som anger den långsiktiga inriktningen för hälso- och sjukvården inom regionen innebär också behov av helt andra långsiktiga investeringsplaner för utrustning och fastigheter jämfört med tidigare investeringsplaner. Den snabba befolkningsökningen är ytterligare ett skäl till att investeringsbehovet ökar.

Revisorerna har tidigare granskat hur regionen planerar sin långsiktiga ekonomi bortom de tre åren som ingår i den senast antagna planen (Budget 2018 och ekonomisk plan 2019-2020). Då gjordes bedömningen att kommande investeringar inte, i tillräcklig omfattning, beaktades i den långsiktiga planeringen.

De investeringar som behöver genomföras kommer att påverka regionens ekonomi under lång tid. Det är därför av stor betydelse att styrning, redovisning och uppföljning av investeringar fungerar väl för att god ekonomisk hushållning ska kunna uppnås. Revisorerna har, utifrån sin riskanalys beslutat att genomföra en granskning av investeringsprocessen.

2.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Har regionstyrelsen en ändamålsenlig process för stora investeringar som säkerställer att regionen kan genomföra nuvarande och kommande investeringsbehov?

Revisionskriterierna utgörs av lagar, föreskrifter, regelverk, fullmäktigebeslut, etc. och utgör underlag till de bedömningsgrunder som uttrycks i kontrollmålen.

Följande kontrollmål ska besvaras av granskningen:

- Finns det en ändamålsenlig regionövergripande, dokumenterad, långsiktig process för stora investeringar med planer, budgetering, avtal, finansiering, styrning och uppföljning?
- Har ansvar och roller tydliggjorts i investeringsprocessen?
- Finns det tillfredsställande skriftliga rutiner och riktlinjer för investeringar och efterlevs dessa?
- Är beslutsunderlagen utformade så att de ger tillräcklig och tillfredsställande information för att möjliggöra prioriteringar, styrning, kontroll och uppföljning? Exempelvis nyttokostnadskalkyler samt budgetunderlag för investering, införande och förändringsarbete samt förvaltning.

- Finns rutiner med tillräcklig kontroll för att hantera väsentliga avvikelser i exempelvis tid, utförande och ekonomi under projektets genomförande?
- Sker det en systematisk uppföljning av genomförda investeringar till exempel i förhållande till ursprunglig planering, kalkyl och tidplan?
- Är redovisningen av investeringskostnader rättvisande så en tillfredsställande uppföljning möjliggörs?
- Sker återrapportering till berörd nämnd/styrelse?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen avgränsas till materiella anläggningstillgångar.

Vi har genomfört intervjuer med regionstyrelsens ordförande, ekonomichef, budgetchef, redovisningschef, fastighetschef, fastighetsförvaltare samt projektledare för utvalda projekt.

Vi har tagit del av följande dokument: årsredovisning 2017, mål och budget 2018, uppföljningsrapporter 1 och 2 år 2018, skrivelsen "Förändrade processer för lokalförsörjning respektive investeringar i maskiner och inventarier"¹ samt rutinbeskrivningar avseende redovisning av anläggningstillgångar.

Beslutsunderlag och transaktionslistor för följande projekt som valts ut för närmare granskning:

- Vapnöheten, by 151, anpassning av lokaler för IT
- Två MR-kameror inom ambulans, diagnostik, hälsa inklusive lokalanpassningar
- Teknikinvesteringar i fastigheter 2017-2020

Faktauppgifterna i rapporten har granskats av intervjuade tjänstemän.

¹ RS § 5/2012-01-25

3. *Iakttagelser och bedömningar*

För varje kontrollmål redogörs för vilka iakttagelser som gjorts i samband med granskningen och revisionella bedömningar som görs därpå.

3.1. *Investeringsprocessen*

3.1.1. *Iakttagelser*

Investeringsprocessen i Region Halland utgår från identifierade behov inom verksamheterna och tekniska behov avseende fastighetsbeståndet. I budgetprocessen lämnar förvaltningarna in sitt investeringsbehov för de kommande fem åren. Investeringsbehovet år 1-3 används för beräkning av budgetåret och de två efterföljande planåren, medan år 4-5 inte rapporteras vidare. I Mål och budget 2018 uppgick investeringsramen till följande:

Investeringsbudget (mnkr)	2018	2019	2020
Utrustningsinvesteringar	317	244	242
- Varav reinvestering	229	202	212
- Varav nyinvestering	88	42	30
Fastighetsinvesteringar	369	374	436
Infrastrukturinvesteringar	110	30	30
Totalt	796	648	708

År 2012 beslutade regionstyrelsen om förändrade processer för lokalförsörjning respektive investeringar i maskiner och inventarier. Syftet var att stärka planeringsprocessen genom att fokusera på den strategiska samordningen och koncernperspektiv. I dokumentet anges att investeringsbudgeten ska ses som ett planeringsinstrument medan investeringsbesluten därefter fattas baserat på relevanta beslutsunderlag och enligt fastställd beslutsordning. Det innebär att investeringsbudgeten utgör en ram och att investeringsprojekten lyfts upp ett och ett under året. Enligt riktlinjerna ska beslut om investeringar med en budget över 2 mnkr fattas av regionstyrelsen. En genomgång av regionstyrelsens protokoll under år 2018 visar att riktlinjerna följs i det avseendet.

I intervjuer beskrivs att långsiktigheten i investeringsplaneringen saknas och att det både i planering och återrapportering ligger för mycket fokus på varje enskilt år istället för att följa investeringsprojektet från början till slut. Samtliga intervjuade är eniga om att processen bör ändras till förmån för ökad långsiktighet.

Det har av intervjuer och dokumentstudier framkommit att det finns en svag koppling mellan planeringen av investeringar och budgetprocessen, eftersom varje investeringsprojekt bereds och behandlas som separata ärenden. En konsekvens av detta är att det inte finns spårbarhet i prioriteringen mellan olika projekt. I intervju beskrivs att regionen står inför stora investeringsbehov vilket kommer att kräva tydligare prioriteringar.

I intervjuer beskrivs att de beslutade riktlinjerna inte följs i sin helhet. En översyn och uppdatering av riktlinjerna var planerad år 2016, men arbetet fullföljdes inte. I ekonomi-

avdelningens verksamhetsplan för år 2019 ingår en genomlysning av investeringsprocessen, dokumentera den och implementera de förändringar som beskrivs i rapporten.

3.1.2. Bedömning

Vi bedömer att det saknas en ändamålsenlig regionövergripande, dokumenterad och långsiktig process för stora investeringar. Riktlinjerna från år 2012 följs inte i sin helhet och de är inte uppdaterade. I budgeten beslutas om en investeringsram och under året lyfts projekten upp för beslut ett och ett. Det innebär att långsiktigheten saknas vilket medför att det saknas spårbarhet i prioriteringen mellan olika projekt.

Vi ser positivt på att det pågår ett förbättringsarbete som ska slutföras under år 2019. Vi instämmer i vikten av att skapa en investeringsprocess som tydligt visar effekterna av det samlade investeringsbehovet både likviditetsmässigt och resultatmässigt på region och på koncernövergripande nivå.

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

3.2. Ansvar och roller

3.2.1. Iakttagelser

Regionstyrelsens roll och ansvar i investeringsprocessen anses i stort sett vara tydlig, men i intervjuerna beskrivs att regionstyrelsen vill arbeta mer strategiskt i framtiden. Om ett projekt är över 2 mnkr beslutar regionstyrelsen i nuläget först om att tilldela medel för att genomföra en förstudie av projektet. När förstudien är färdig beslutar styrelsen om projektet ska genomföras. Även personalen inom regionfastigheter förespråkar en förändring eftersom det innebär mycket arbete att ta fram underlag till investeringarna när de beslutas var för sig. De anser istället att samtliga projekt bör beslutas inom ramen för budgetprocessen och att planeringen blir mer långsiktig. I bilaga 1 finns en beskrivning av beslutsgången för investeringar inom fastighetsområdet enligt nuvarande riktlinjer. Hanteringen delas in beloppsgränserna under 200 tkr, 200 tkr- 2 mnkr samt över 2 mnkr.

Enligt aktuell delegationsordning beslutar regionstyrelsens arbetsutskott om fastighetsinvesteringar inom tilldelad ram för projekt uppgående till 2-10 mnkr.² Som beskrivits ovan har dessa investeringar under år 2018 beslutats av regionstyrelsen.

Fastighetsinvesteringar hanteras av regionfastigheter som fram till årsskiftet tillhörde Driftnämnd Regionervice. Från och med 1 januari 2019 flyttas avdelningen till regionstyrelsens förvaltning i syfte att stärka styrningen. I intervju beskrivs att ansvaret bibehålls i linjeorganisationen även vid stora investeringsprojekt. Inom regionfastigheter tillsätts ibland styrgrupper bestående av representanter för berörd verksamhet och regionfastigheter för att hantera beslut inom ramen för projektet till stöd för projektledaren.

Det finns en lokalresursplaneringsgrupp (LRP-gruppen) som består av representanter för verksamheten och regionfastigheter. Syftet är att få en regiongemensam bild över lokal-försörjningen. Gruppen bereder ärenden inför beslut i regionstyrelsen. Fram till och med april 2018 samlades investeringsbesluten avseende fastigheter i en lokalresursplan (LRP), som togs fram av LRP-gruppen. Under de senaste månaderna har detta förfarande frångåtts och nu beslutas investeringarna en och en vilket beskrivits ovan.

² RS § 136/2018-06-27

Projektledarna inom regionfastigheter beskriver att de har ett väl utvecklat samarbete med verksamheten. Vid planering och genomförande av investeringsprojekt är deras primära kontakter de lokalsamordnare som finns inom verksamheten. Lokalsamordnarna utgör kontakten mellan projektledarna och verksamhetens representanter.

I ett byggprojekt förekommer så kallade ÄTA-poster (ändring, tillägg, avdrag). Projektledarna inom regionfastigheter har mandat att godkänna dessa om de ligger i linje med projektets syfte och täcks av tilldelad budget. Om ÄTA-arbetena innebär att projektet utökas genom en ny funktion eller överskrider tilldelad budget lyfts ärendet för beslut i regionstyrelsen.

I riktlinjerna från år 2012 beskrivs funktionen fastighetsstrateg med placering på ekonomiavdelningen. Rollen har nyligen ersatts av en rekryterad fastighetschef. Enligt uppdragsbeskrivningen ska fastighetschefen leda och driva utvecklingen av regionens lokal-försörjningsbehov, bereda ärenden för strategiskt ställningstagande avseende fastighetsinvesteringar, vara regionens ombud i större ombyggnadsprojekt samt upprätta 10-åriga underhållsplaner.

3.2.2. Bedömning

Vi bedömer att ansvar och roller delvis tydliggjorts i investeringsprocessen. Det baserar vi på att regionstyrelsen inom ramen för nuvarande riktlinjer beslutar om budget för förstudie och baserat på genomförd förstudie om projektets genomförande. Vidare hanterar regionstyrelsen större investeringsprojekt inom ramen för den ordinarie beslutsordningen.

Vi instämmer i att det finns utrymme att stärka regionstyrelsen roll ur ett strategiskt perspektiv. Likaså rekommenderar vi regionstyrelsen att överväga en beloppsgräns för projektledarnas godkännande av ÄTA-arbeten inom ramen för investeringsprojekt. Vi anser att en övre beloppsgräns skulle stärka den interna kontrollen.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

3.3. Rutiner och riktlinjer

3.3.1. Iakttagelser

Byggprocessen inom regionfastigheter är dokumenterad och finns på regionens intranät dit samtliga anställda har åtkomst.

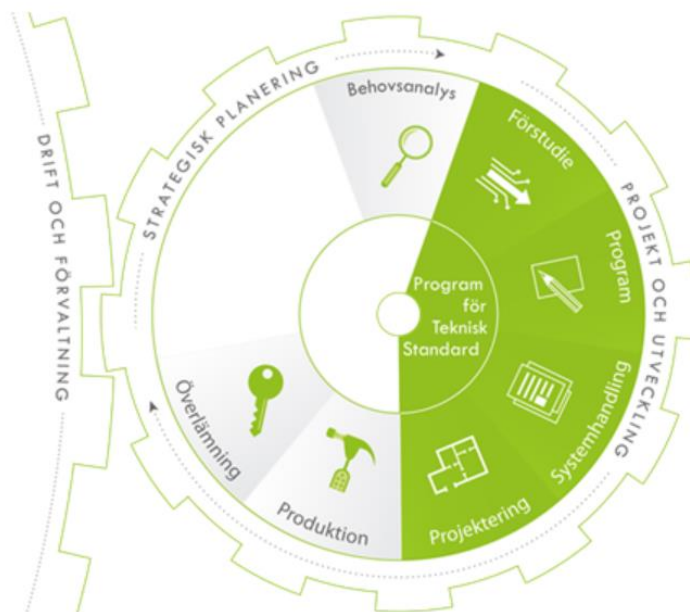
Processen inleds med en uppdragsförfrågan vilken leder till uppstart av projekt varefter en förstudie genomförs. Därefter krävs ett beslut där förstudien bildar beslutsunderlag. Efter programskedet krävs ett nytt beslut för att projektering ska inledas. När projekteringen är färdig görs en kostnadsförfrågan alternativt en upphandling beroende på vilken projektsumma som avses. Produktionsfasen inleds därefter och efter färdigställd och godkänd entreprenad sker överlämning till verksamheten, drift, teknisk service, förvaltningsinformation, ekonomi och kundtjänst. Projektet avslutas med uppföljning av ekonomin tillsammans med ekonomiavdelningen. Via en gemensam mapp delas dokument inom enheten för pågående och avslutade projekt.

Separata flödesscheman finns för följande delar av byggprocessen: uppstart, förstudie, programskede, kostnadsförfrågan och upphandling samt produktion. För varje steg i processen visas ansvarig roll till exempel projektledare, funktionsplanerare, utrustningsplanerare, verksamheten, stödfunktioner/konsulter och styrgrupp. Till vissa av stegen finns checklistor. Det gäller till exempel information till verksamheten, startmöte med entreprenör samt upprätta organisation och bemanningsplan vid genomförande av projektet.

Beskrivningen av byggprocessen visar i vilka skeden som kostnadsberäkning ska göras. Det sker till exempel inom ramen för förstudien och i slutet av programskedet. Efter genomförd upphandling, men före tilldelningsbeslut, ska en avstämning göras mot investeringsramen.

Byggprocessen ingår som en del i beskrivningen av regionfastigheters uppdrag att tillgodose verksamheternas behov av ändamålsenliga lokaler samt att förvalta regionens fastigheter.

Region Halland är via regionfastigheter med i ett nationellt samarbete kring ett "Program för Teknisk Standard" (PTS). Samarbetet omfattas av femton landsting. PTS är byggherrens system för att åstadkomma rätt kvalitet i projektering, byggande och förvaltning genom stöd i form av kartläggning och checklistor. Programmet innehåller även så kallade nationella rum där lagtext och forskning finns presenterad. Det går också att ställa frågor och diskutera med övriga landsting inom ramen för samarbetet.



Översikt PTS, www.ptsforum.se

I intervju beskrivs att PTS används i samtliga byggprojekt som stöd för att tillsammans med verksamheten, konsulter med flera få rätt kvalitet och inte avvika från den standard som ska användas.

Ekonomiavdelningen har tagit fram rutinbeskrivningar för redovisningen av anläggningstillgångar, se bilaga 2.

3.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer att det delvis finns skriftliga rutiner och riktlinjer för investeringar. Det baserar vi på att det inom regionfastigheter finns flödesscheman som beskriver byggprocessen samt att Program för teknisk standard används i projekten. Vi bedömer att beslutspunkterna i byggprocessen inte fullt ut överensstämmer med de övergripande riktlinjerna för investeringsprocessen. Vidare anser vi att riktlinjer för kalkylering av investeringsprojekt bör tas fram. Vi rekommenderar att processbeskrivningen inom regionfastigheter ses över i samband med byte av organisationstillhörighet och uppdatering av de övergripande riktlinjerna.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

3.4. *Beslutsunderlag*

3.4.1. *Iakttagelser*

I riktlinjerna från år 2012 anges att beslutsunderlagen för investeringar ska standardiseras och belysa följande aspekter:

- Bakgrund till investeringsförslaget
- Beskrivning av nuläge
- Beskrivning av syfte (lagkrav, processförbättring, kvalitet, ekonomi, ersättningsinvestering, patientsäkerhet, arbetsmiljö, verksamhetsutveckling, invånarnytta etc.)
- Beskrivning av vilka alternativ som övervägts
- Investeringsutgiftens storlek
- Ekonomisk effekt på verksamheten (inklusive eventuellt ökade driftkostnader, eventuella merutgifter/-kostnader för lokaler etc.)
- Konsekvenser om investeringsbegäran avslås
- Eventuella effekter för andra verksamheter inom koncernen.

Numera ingår även att göra en riskanalys att bifoga i underlaget till ett investeringsbeslut. Investeringsbudgeten ska fördelas på de år som projektet omfattar. I intervju beskrivs att ansvariga vill ha mycket information om projektet på ett tidigt stadium, men att de accepterar att uppgifterna till en början är preliminära.

Från centralt håll beskrivs att det svåraste att bedöma utifrån beslutsunderlagen är vilka konsekvenser investeringen får utifrån ett regionperspektiv, det vill säga hur det påverkar helheten. Avstämningen mot verksamhetsmål och finansiella mål behöver också bli tydligare.

Kalkyler upprättas för investeringar inom regionfastigheter. Oförutsedda händelser kalkyleras med 10-15 % beroende på bedömd risk. Regionfastigheter har avtal med en extern konsult att upprätta kalkyler för större investeringsprojekt.

Vi har granskat beslutsunderlaget till tre utvalda investeringsprojekt.

Vapnöhöjden, by 151, anpassning av lokaler för IT

Projektet syftade till att skapa lokaler inför en samlokalisering av IT/Tele-enheten, som tidigare var spridd på flera platser i länet. I oktober 2015 fattade regionstyrelsen beslut om att genomföra projektet till en investeringsutgift om 37 mnkr. Enligt beslutet ska belopp tas inom fastlagd investeringsram. Underlaget till beslutet utgörs av en förstudie som beskriver uppdraget, bakgrund, planerade verksamhetsförändringar, konsekvensprojekt för andra verksamheter, åtgärder på byggnaden, tidplan och ekonomi.

Enligt tidplanen är genomförandetiden 22 månader från beslut om genomförande med byggstart sommaren 2016 och färdigställande efter sommaren 2017. Investeringen uppgår enligt förstudien till 39,8 mnkr inklusive investering i fastigheten, konsekvensprojekt och utrustning. En preliminär hyresberäkning inklusive driftkostnader uppgår till 2,5 mnkr.

Två MR-kameror inom ambulans, diagnostik, hälsa

I november 2013 beslutade regionstyrelsen att ge i uppdrag till regionfastigheter att genomföra en förstudie kring lokalanpassning för MR-kamera i Halmstad samt eventuell begäran om utrustningsinvestering.³

I intervju beskrivs att regionfastigheter efter beslutet påbörjade en förstudie tillsammans med verksamheten. Förstudien, som var färdig i september 2014, avsåg reinvestering i en MR-kamera och nyinvestering i en MR-kamera för röntgenenheten i Halmstad. I förstudien beskriver verksamhetsföreträdare bakgrund till investeringen och vilken verksamhetsförändring som förväntas. En risk- och konsekvensanalys genomfördes inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Regionfastigheter beskriver vilka åtgärder som krävs för att anpassa byggnaden till utrustningen och vilken påverkan som verksamheten kan förvänta sig om/när kamerorna behöver bytas ut i framtiden.

Tidsåtgången beräknas till 1,5 år efter att beslut om investeringen fattas. Investeringen beräknas till 20 mnkr för fastighetsanpassningar samt 30 mnkr för anskaffning av MR-kameror. Årlig kostnad för avskrivning och ränta avseende kamerorna uppgår till 5 mnkr per år under sju års tid. Övriga årliga kostnader uppgår till 3,5 mnkr/år. Enligt underlaget behöver en prisuppräknning göras för MR-undersökningar för att täcka de ökade kostnaderna för byggnationen.

I oktober 2015 beslutar regionfullmäktige att investeringen ska genomföras.⁴

Prioriterade fastighetsbehov Region Halland 2017

Projektet avser de åtgärder som regionfastigheter bedömer behöver genomföras enligt en prioritering utifrån fastigheternas skick, ålder och säkerhet. Komponenterna har uppnått sin livslängd och regionfastigheter kan inte längre garantera dess funktion.

I intervju beskrivs att flera åtgärder lagts samman i ett projekt i ett försök att förenkla hanteringen. Enligt beslutsunderlaget avser 21,5 mnkr åtgärder på tak och fasad, 5,5 mnkr kanaler och ledningar samt 69,5 mnkr transportsystem och installationer.⁵ Den största

³ RS § 260/2013-11-06

⁴ RF § 60/2015-10-14

⁵ RS § 195/2016-12-07

enskilda posten avser byte av ventilationsaggregat som betjänar sju byggnader på sjukhusområdet. Totalt avser investeringen 96,5 mnkr varav 56,5 mnkr avser år 2017 och 40,0 mnkr år 2018.

Enligt driftkostnads kalkylen kommer besparad energikostnad samt enklare drift och skötsel motsvara ökade kapitalkostnader och innebära en sänkning av driftkostnaden med 458 tkr/år.

3.4.2. *Bedömning*

Vi bedömer att beslutsunderlagen i allt väsentligt är utformade så att de ger tillräcklig och tillfredsställande information för att möjliggöra prioriteringar, styrning, kontroll och uppföljning. Det baserar vi på att de granskade underlagen till utvalda projekt till övervägande del uppfyller kraven enligt de riktlinjer som beslutades år 2012.

Vi anser att underlagen tydligare kan visa om investeringen överensstämmer med övergripande mål och övriga styrdokument.

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

3.5. *Hantering av avvikelser*

3.5.1. *Iakttagelser*

Det finns ingen reglering i beslutade dokument som visar hur hantering av avvikelser ska ske. I intervju beskrivs att om tilldelad budget inte räcker ska ärendet lyftas till regionstyrelsen oavsett belopp. Ingen av de intervjuade projektledarna upplever att detta har varit ett problem.

Vi har identifierat följande avvikelser i granskade projekt:

Vapnöhöjden, by 151, anpassning av lokaler för IT

I årsredovisning 2017 anges att projektet har ett ackumulerat utfall per bokslutsdagen på 34,4 mnkr. Granskningen av investeringarna år 2018 visar att ytterligare 1,1 mnkr nedlagts under året. Den totala investeringen uppgår därmed till 35,5 mnkr, jämfört med beslutad budget 37 mnkr. Projektet färdigställdes i januari 2018, vilket är något senare än efter sommaren 2017 som angavs i beslutsunderlaget.

I intervjun beskrivs att projektet förlöpte utan några avvikelser.

Två MR-kameror inom ambulans, diagnostik, hälsa

Investeringen färdigställdes under år 2017, vilket är i linje med beskrivningen i beslutsunderlaget. I årsredovisningen 2017 anges att lokalanpassningsdelen av projektet har ett ackumulerat utfall per bokslutsdagen på 21,2 mnkr, jämfört med beslutad budget 20,5 mnkr. Anskaffningen av kamerorna budgeterades till 30 mnkr och enligt årsredovisningen 2017 uppgick utfallet till 30,5 mnkr.

Projektet beskrivs i intervju som mycket komplext eftersom åtgärderna genomfördes mitt inne i en fastighet med verksamhet som pågick runt omkring byggarbetsplatsen.

Prioriterade fastighetsbehov Region Halland 2017

Enligt beslutsunderlaget skulle investeringarna genomföras under år 2017 och år 2018. I

intervju beskrivs att projektet försenats med cirka ett år. Huvuddelen kommer därmed att utföras under år 2019 och projektet kommer att färdigställas år 2020. I delårsrapporten per 2018-08-31 anges för byte av ventilationsaggregatet att prognosen för år 2018 uppgår till 5,0 mnkr, jämfört med 56 mnkr i budget.

I intervju beskrivs att upphandlingen gjorts som partner-ring, vilket fördröjt processen. Utbytet av ventilationsaggregatet är ett av de största teknikutbytesprojekt som regionfastigheter har genomfört.

3.5.2. Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns rutiner med tillräcklig kontroll för att hantera väsentliga avvikelser avseende tid, utförande och ekonomi under projektets genomförande. Vi bedömer om att rutinen skulle förtydligas om det utarbetades riktlinjer för hur väsentliga avvikelser ska hanteras.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

3.6. Uppföljning av investeringsprojekt

3.6.1. Iakttagelser

Uppföljning av investeringsprojekt sker inom ramen för den ordinarie uppföljningsprocessen. Förutom årsredovisningen upprättas delårsrapporter per 30 april och per 31 augusti. För de större investeringsobjekten inom fastighet anges total beslutad budget och ackumulerat utfall tillsammans med periodens budget och utfall. I delårsrapporterna anges även en prognos för innevarande år. De större projekten har kortfattade kommentarer som anger vad investeringen avser och det framgår även vilket år de beräknas att färdigställas.

I intervju beskrivs att det inte finns någon systematik i uppföljningen av investeringar, exempelvis ställs inte några krav på att varje projekt ska kommenteras. Som beskrivits ovan anser samtliga intervjuade att uppföljningen i alltför stor utsträckning utgår från verksamhetsår istället för att följa projektets löptid.

Fram till och med april 2018 behandlades lokalresursplanerna (LPR) i regionstyrelsen, vilket skedde ungefär varannan månad. Som bilaga till planen fanns en förteckning över beslutade investeringsprojekt och förstudieuppdrag. För projekten angavs total budget, prognos över utfall till och med innevarande år, avvikelse mellan projektbudget och prognos samt beräknad månad för start av hyresdebitering. Eftersom lokalresursplanerna inte längre behandlas av regionstyrelsen har denna uppföljning av beslutade projekt upphört.

3.6.2. Bedömning

Vi bedömer att det delvis sker en systematisk uppföljning av genomförda investeringar i förhållande till ursprunglig planering, kalkyl och tidplan. Det baserar vi på att det görs uppföljning tre gånger per år inom ramen för den ordinarie ekonomistyrningsprocessen.

Vi bedömer att uppföljningen skulle förtydligas om regionstyrelsen regelbundet fick ta del av en projektlista där budget och utfall både totalt och för perioden framgick tillsammans med förväntad tidpunkt för färdigställande och kortfattade kommentarer.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

3.7. Redovisning av investeringskostnad

3.7.1. Iakttagelser

När beslut fattats om ett investeringsprojekt beställer regionfastigheter en projektkod hos den centrala administrationen. Projektkoden används för att bokföra utgifter och i förekommande fall inkomster tills projektet är färdigställt.

När projektet planeras görs en bedömning hur stor del som kommer att avse investeringsutgifter och hur stor del som kommer att utgöra driftkostnader. Numera sker även en uppdelning av investeringsutgiften i olika komponenter. Genom att nyttja olika koddelar i ekonomisystemet delas transaktionerna upp i drift eller investering samt i de olika komponenterna. Den slutgiltiga uppdelningen görs när projektet avslutas och tillgången aktiveras i anläggningsregistret.

Vi har granskat transaktionerna till utvalda projekt översiktligt och har följande iakttagelser:

- När projektnumret öppnas omförs kostnader som fram tills dess legat på ett utredningskonto.
- Interna kostnader för projektledning påförs projektet kvartalsvis.
- Uppdelning i komponenter sker i samband med löpande bokföring.
- Projektet ”Vapnöhöjden, by 151, anpassning av lokaler för IT” aktiverades i december 2017. Nedlagda utgifter uppgick till 40,5 mnkr, varav 34,5 mnkr avsåg den ursprungliga investeringen och 6,0 mnkr avsåg en tilläggsinvestering. I juni 2016 beslutade regionstyrelsen att ge driftnämnden regionservice i uppdrag att dra fram fjärrkyla till byggnaden.⁶ Budgeten uppgick enligt beslutet till 4,0 mnkr, d.v.s. totalt 41,0 mnkr för projektet som helhet.
- Projektet ”Lokalanpassning vid installation av MR-kameror” aktiverades i december 2017. Nedlagda utgifter uppgick till 21,2 mnkr.
- Projektet ”Prioriterade fastighetsbehov Region Halland 2017” är pågående vid granskningstillfället. Nedlagda utgifter uppgick till 8,0 mnkr avseende byte av ventilationsaggregat.

3.7.2. Bedömning

Vi bedömer att redovisningen av investeringskostnader i allt väsentligt är rättvisande och att det möjliggör en tillfredsställande uppföljning. Det baserar vi på att utgifter i projektet bokförs på en projektkod och att uppdelning sker utifrån komponenttyp.

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

⁶ RS § 95/2016-06-01

3.8. Återrapportering av avslutade projekt

3.8.1. Iakttagelser

Enligt riktlinjerna som beslutades år 2012 ska investeringar som överstiger 3 mnkr och som genomförs av ekonomiska skäl följas upp efter två år för att konstatera grad av uppfyllelse relativt investeringskalkylen. Vid investeringar som genomförts av andra skäl ska motsvarande uppföljning/rapportering göras då investeringsutgiften överstiger 5 mnkr. Rapportering ska ske till beslutande nämnd/styrelse.

I samband med granskningen av regionstyrelsens protokoll under år 2018 har vi inte identifierat någon återrapportering av avslutade projekt. Våra iakttagelser får även stöd av de synpunkter som framkommer i intervjuerna.

Återrapportering av avslutade projekt sker inte heller inom ramen för delårsrapporter eller i årsredovisningen. I intervju beskrivs att en muntlig återrapportering av avslutade projekt görs för regionstyrelsens arbetsutskott.

Vi har inte tagit del av någon avrapportering av de två granskade projekten som avslutats; lokaler för IT/Tele samt installation av MR-kameror inklusive lokalanpassning. Det tas till exempel inte fram någon slutkalkyl.

3.8.2. Bedömning

Vi bedömer att återrapportering till berörd nämnd/styrelse inte sker i enlighet med beslutade riktlinjer. Det baserar vi på att granskning av protokoll och uppföljningsrapporter under år 2018 visar att inget avslutat projekt har återredovisats. Iakttagelsen stöds av de synpunkter som framkommer i intervjuerna.

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

2019-02-16

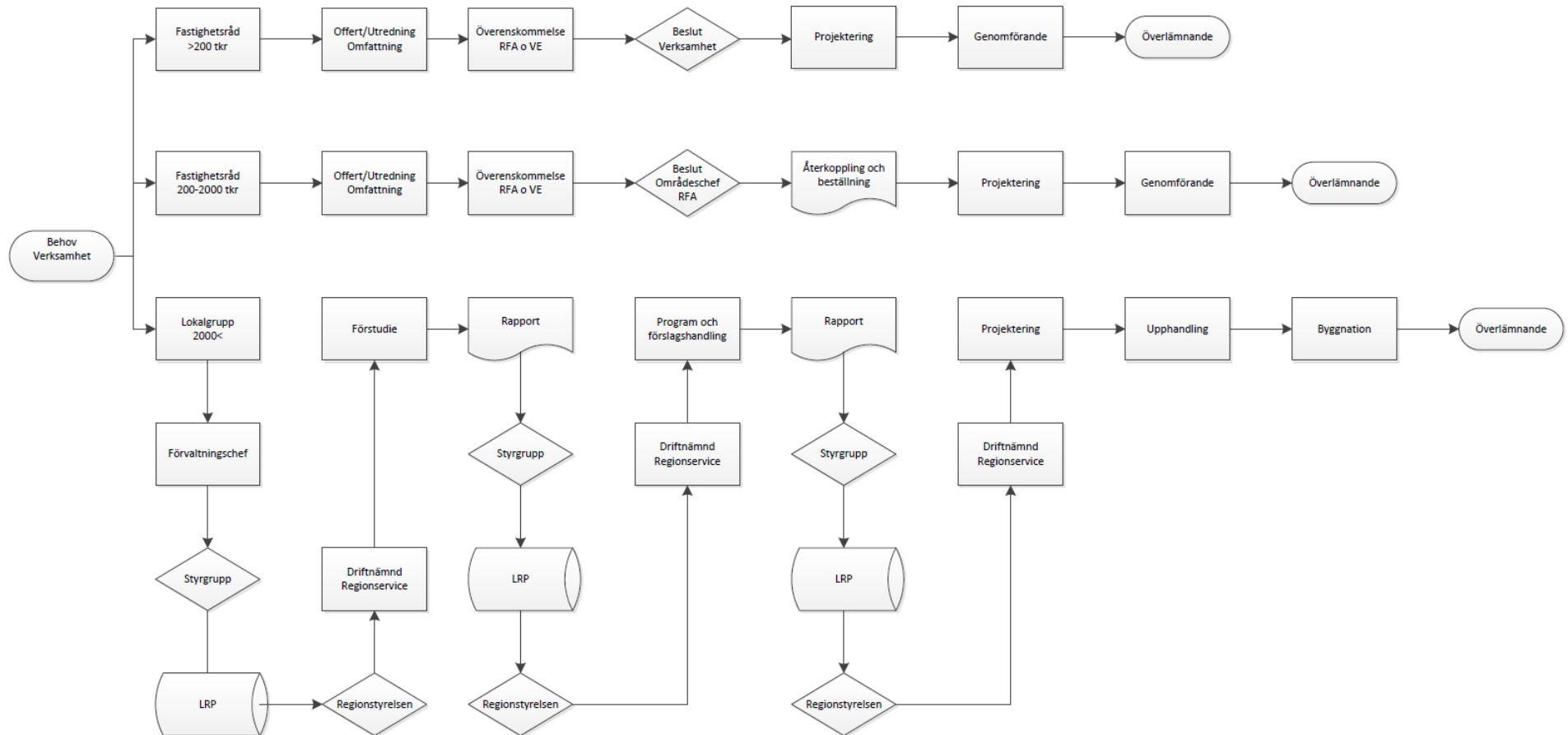
Kerstin Sikander

Uppdragsledare

Caroline Liljebjörn

Projektledare

Bilaga 1: Beslutsvägar investeringar inom fastighetsområdet



Bilaga 2: Rutinbeskrivningar anläggningstillgångar

Vi har tagit del av följande dokument:

Anläggningstillgångar: Dokumentet beskriver rutiner kring bokföring och redovisning av materiella och immateriella anläggningstillgångar.

Anläggningsredovisning – från investering till utrangerad anläggning: Dokumentet syftar till att tydliggöra och beskriva Region Hallands rutiner i processflödet Anläggningsredovisning - från investering till utrangerad anläggning. Processflödet består av delprocesserna nedan, rutiner inom respektive delprojekt beskrivs i separata kapitel i dokumentet:

- Aktivera anläggning
- Förändra anläggningsredovisning

Dokumentet syftar till att skapa en gemensam syn på ansvarsfördelning mellan olika roller i organisationen för att möjliggöra en process med hög kvalitet.

Inventering av anläggningstillgång: Dokumentet beskriver rutinen kring inventering av anläggningar.

Kassering/avveckling av utrustning/inventarier: Beskriver hur uttjänt IT-utrustning och annan utrustning/inventarier ska tas om hand. Med uttjänt menas att utrustningen av hanterings- och säkerhetsskäl inte längre är tillämplig för Region Halland, att verksamheten har begärt avveckling eller att ekonomisk eller teknisk livslängd har passerat.