

# Granskning av investeringsprocessen

Region Kalmar län

2020-10-16

*Jörn Wahlroth*

*Caroline Liljebjörn*



# Innehållsförteckning

Sammanfattande revisionell bedömning	2
Rekommendationer	2
<b>1. Inledning</b>	<b>4</b>
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	5
1.4. Avgränsning	5
1.5. Metod	5
<b>2. Iakttagelser</b>	<b>6</b>
2.1. Investeringsprocessen	6
2.2. Beslutsunderlagen	10
2.3. Roller och ansvar	11
2.4. Verksamheternas krav och behov	13
2.5. Hantering av rekommendationer från tidigare granskning	13
<b>3. Revisionell bedömning</b>	<b>16</b>
3.1. Bedömningar mot revisionsfråga	16
3.2. Rekommendationer	19
<b>4. Bilaga</b>	<b>21</b>
Nybyggnation för hälsocentral, distriktsrehabilitering och folktandvård i Högsby	21
Ombyggnad av medicinavdelning 4 och 6, hus 20, Västerviks sjukhus	21
Ny-, om- och tillbyggnad för onkologi och strålbehandling vid länsjukhuset i Kammar	22
Nybyggnad för specialpsykiatri i Oskarshamn	23
Om- och tillbyggnad för Neonatal hus 15 i Kalmar	24
Laboratorieplan DC	24

# Sammanfattning

## Sammanfattande revisionell bedömning

Vi bedömer med nedanstående bedömningar mot revisionsfrågor som grund att Region Kalmar län, regionstyrelsen, inte helt säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess som kännetecknas av god ekonomisk hushållning och som bidrar till verksamhetsutveckling.

Vi bedömer att den struktur som utvecklats för investeringsprocessen, med tvärsektoriellt sammansatta råd, ger en god ändamålsenlighet i beredningsprocessen inför beslut i regionplanen, med goda förutsättningar för en regiongemensam sammanhållen process. För genomförande av större projekt skapas styrgrupper för ett ändamålsenligt genomförande.

Vi bedömer att det är en brist att det inte finns någon politiskt beslutad policy eller riktlinjer för investeringsprocessen. Samtidigt noterar vi att ett sådant ärende är under beredning och förväntas behandlas under hösten år 2020.

Beslutsunderlagen inför inriktningsbesluten ger en översiktligt sammanfattande bild som stöd för den politiska beslutprocessen, där syfte och mål framgår. Samtidigt bedömer vi att dessa behöver utvecklas avseende behovsbeskrivningar, nyttobedömningar, ekonomiska bedömningar relaterade till verksamhetsmässiga aspekter, samt riskbedömningar.

Det finns underlag i samband med beredningsprocessen som skapar framförhållning och stödjer investeringsplaneringen ur ett långsiktigt perspektiv, men vi bedömer att transparensen behöver öka i den mer långsiktiga planeringen, där lokalförsörjningsplaner och lokalstrategiplaner jämte andra behov utgör grund för denna planering. Vi bedömer det som en brist att lokalförsörjningsplaner och lokalstrategiplanerna inte är behandlade politiskt, då dessa utgör en viktig del den långsiktiga investeringsplaneringen.

Vidare gällande roller och ansvar är det inte tydligt vem som formellt ansvarar för att efter prövning gå från behovsfas till förstudiefas. Vi anser att detta är ett viktigt steg i processen, då förstudierna ofta är omfattande och tidskrävande.

Vi bedömer att det saknas en systematik för uppföljning och utvärdering av stora investeringsprojekt till den politiska nivån ur ett bredare perspektiv än den uppföljningen som sker mot investeringsbudgeten.

## Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och våra bedömningar **rekommenderar vi regionstyrelsen**

### **angående investeringsprocessens framförhållning och långsiktighet**

- att stärka investeringsplaneringen genom att ta fram och årligen uppdatera transparenta planer som är mer långsiktiga än regionplanen, där exempelvis lokalförsörjningsplaner och lokalstrategiplaner för sjukhusen jämte andra behov kan utgöra en grund för denna planering.
- vidare att som ett led i att stärka framförhållning och långsiktig investeringsplanering, förankra och ge transparens åt lokalförsörjningsplaner och lokalstrategiplaner eller motsvarande dokument genom politiska beslut.

### **angående ansvar och roller**

- att, då de förstudier som genomförs är omfattande och tidskrävande, tydliggöra vem som formellt har befogenhet att vid större investeringar fatta beslut om att efter behovsbedömning gå vidare till en förstudiefas.
- att fastställa en beloppsgräns för vad som anses vara en större investering och att det för dessa investeringar sker en formell beslutshandling på politisk nivå om att gå vidare i en förstudiefas.
- att i syfte att tydliggöra ansvar och roller i beredningsprocessen definiera investeringsrådets, byggrådets och upphandlingsrådets sammansättning och uppgifter, samt investeringarnas styrgruppers uppgifter, i för investeringsprocessen styrande dokument.
- att tillse att den delegation som ges för genomförande av investeringar följer den process som tillämpas.

### **angående beslutsunderlagen**

- att skapa mer ändamålsenliga beslutsunderlag genom att tillse att det redan vid inriktningsbesluten finns en mer utvecklad bedömning av nyttofaktorer kopplade till Region Kalmar läns mål. Vidare att investeringens påverkan på verksamhetens ekonomi redovisas genom en kalkyl (om påverkan är väsentlig), samt den driftpåverkan som kopplas till själva investeringsobjektet.
- att, för jämförbarhet av ekonomiska förutsättningarna när mer än ett handlingsalternativ föreligger, tillämpa nuvärdesberäknade kalkyler som tar hänsyn till respektive alternativs investeringsutgifter och årligen löpande kostnader (både för verksamheten och själva investeringsobjektet).
- att i beslutsprocessen tydliggöra och utveckla bedömning och beskrivning av de risker i investeringsprojekten som rör själva verksamheten och de ekonomiska förutsättningarna.
- att för en effektiv hantering av beslutsunderlagen överväga beloppsgränser för vilka krav som ska ställas på beslutsunderlagen i dess olika faser.
- att i beredningsprocessen inför beslut om regionplanen utveckla beslutsunderlag som motiverar storleken på de årliga investeringsramarna, exempelvis laboratorieplanen.

### **angående uppföljning och utvärdering**

- att den återkoppling som sker av större investeringsprojekt till den politiska nivån sker ur ett bredare perspektiv än uppföljning mot investeringsbudget, där investeringsprojekten följs upp och utvärderas i särskild ordning med aspekter för både verksamhet och ekonomi.

### **angående budgetramar**

- att överväga, för att underlätta verksamheternas investeringsplanering, möjligheten att mellan budgetår föra över ej förbrukade budgetmedel avseende de årliga ramanslag som gäller för exempelvis laboratorieplanen.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Av den förstudie som föregått revisorernas beslut om granskning av investeringsprocessen framgår att Region Kalmar län planerar för investeringar om närmare 4,5 miljarder kronor i byggnader och inventarier. I samband med att lokaler och andra investeringar färdigställs ökar kostnaderna för avskrivningar och drift. Samtidigt sker en omställning av sjukvården i landet och i regionen till en mer behovsanpassad vård i den så kallade nära vården. Det ställer krav på lokaler men även på verksamheternas utveckling av arbetssätt och vårdformer där digital teknik även spelar en stor roll.

Vidare framgår att Region Kalmar län står inför utmaningar vad avser finansiering, där de ekonomiska resultaten riskerar att ge en låg självfinansieringsgrad, vilket ger upphov till frågeställningar angående den planering som sker med koppling till god ekonomisk hushållning.

Omfattningen på investeringsverksamheten ställer krav på att beslutsunderlagen ska ge tillräcklig transparens i den politiskt styrda organisationen, där det finns en tydlig koppling till god ekonomisk hushållning både vad avser vilka effekter som förväntas uppnås, men också med ett tillräckligt långsiktigt perspektiv hur Region Kalmar läns finansiella ställning påverkas. Vidare ska i processen finnas tydligt definierade roller, med "grindvakter" som i olika delar av processen har att fatta beslut om fortsatt riktning.

## 1.2. Syfte och revisionsfrågor

### Syfte

Denna fördjupade granskning är en del av den årliga granskningen av regionen som görs av revisionen och kommer att ingå som en del i bedömningen om regionen bedriver en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet med tillräcklig intern kontroll.

Granskningsrapporten ska ge revisorerna ett underlag för att bedöma om investeringsprocessen i Region Kalmar län är ändamålsenlig. Granskningen ska svara på de revisionsfrågor som revisorerna har fastställt.

### Övergripande revisionsfråga

Har Region Kalmar län en ändamålsenlig investeringsprocess som kännetecknas av god ekonomisk hushållning och som bidrar till verksamhetsutveckling?

### Delfrågor

- Har regionen en ändamålsenlig, dokumenterad, långsiktig process för stora investeringar med planer, budgetering, avtal, finansiering, styrning och uppföljning?
- Är tagna investeringsbeslut tydliga i den meningen att syfte för varje investering tydligt framgår, d.v.s. att det är klarlagt vilket behov som ska lösas? Har även andra alternativ utretts noga?
- Är underlagen inför beslut för stora investeringar ändamålsenliga och beredda så att de ger tillräcklig och tillfredsställande information för att möjliggöra prioriteringar, styrning, kontroll och uppföljning? Exempelvis nyttokostnadskalkyler, effektivitetsanalyser samt budgetunderlag för investering, införande och förändringsarbete samt förvaltning?
- Har erforderliga och dokumenterade risk- och konsekvensanalyser upprättats inför varje nytt investeringsbeslut?
- Har roller och ansvar tydligt formulerats i investeringsprocessen och efterlevs det?
- Hur hanteras verksamheternas krav och behov i investeringsprocessen?

- Har de rekommendationer som lämnades i granskningen av investeringsprocessen 2016 hörsammats?

### 1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Regionfullmäktiges styrande dokument

### 1.4. Avgränsning

Granskningen har avsett alla stora investeringar som definieras som immateriella eller materiella anläggningstillgångar. Det kan med andra ord vara byggnationer, maskiner eller IT-system som avses. Med stora investeringar avses fleråriga projekt till höga ekonomiska belopp.

Det är regionstyrelsen som ansvarig nämnd som ansvarsprövas.

### 1.5. Metod

Inom ramen för granskningen har dokumentstudier och intervjuer skett. Genomgång har skett av beslutsunderlag i sex investeringsprojekt som legat till grund för beslut i den politiska beredningsprocessen; företrädesvis underlag inför regionfullmäktiges inriktningsbeslut.

Inom ramen för dokumentgranskningen har vi tagit del av relevanta styrande dokument samt dokument som beskriver process och hantering av investeringsprocessen, samt reglemente och delegationsordning.

Intervjuer har genomförts med följande förtroendevalda och tjänstepersoner:

- Regionstyrelsens presidium
- Regiondirektör
- Ekonomidirektör
- Budgetchef
- Förvaltningschef, Hälso- och sjukvårdsförvaltningen och ekonomichef
- Förvaltningschef, Psykiatriförvaltningen och ekonomichef
- Basenhetschef Regionfastigheter, samt f d basenhetschef, funktionsplanerare och ekonom
- Verksamhetschef diagnostiskt center och ekonom

Rapporten har varit föremål för sakavstämning.

## 2. Iakttagelser

### 2.1. Investeringsprocessen

#### Ny investeringsprocess

Sedan år 2019 gäller, på initiativ från regiondirektören och samråd med budgetberedningen, en ny process och organisation för beredning av investeringar. Av intervjuerna framgår att det sedan tidigare identifierats behovet av att skapa en sammanhållen process som bättre stödjer möjligheten till att göra prioriteringar och i större utsträckning ger möjligheter till resursmässig samordning, exempelvis mellan hälso- och sjukvårdsförvaltningens sjukhus.

Regionplanen, inkluderande investeringsbudgeten, beslutas i regionfullmäktige i november. Beslutet föregås av en budgetprocess, i vilken investeringsprocessen ingår som en integrerad del. Detta har tydliggjorts i samband med den nya processen med tydligare koppling till de finansiella förutsättningarna och möjligheten till prioritering och samordning.

Formellt hanteras, parallellt med budgetberedningen och beslut om regionplanen, större investeringar som separata ärenden genom beredning i regionstyrelsens arbetsutskott för vidare hantering i regionstyrelsen och regionfullmäktige. Regionfullmäktige fattar i denna process ett inriktningsbeslut. Det finns ingen särskild beloppsgräns för vilka investeringar som hanteras genom inriktningsbeslut, utan hanteringen avgörs i beredningsprocessen.

I budgetberedningen, som består av samtliga region- och oppositionsråd, sker redovisningar och diskussioner om olika inriktningar. I dessa diskussioner finns ett långsiktigt perspektiv, vilket enligt de intervjuade ger stöd för framförhållningen.

På tjänstepersonnivå har olika råd tillskapats för att bättre stödja en sammanhållen och kvalitets-säkrande process. Det finns inget särskilt beslutat dokument som sammantaget definierar rådets uppgifter och sammansättning (investeringsrådets roll behandlas kort i "Riktlinje för investeringsprocess vid lokalförändringar"), men av intervjuerna och presentationsmaterial som föredragits i ledningsgrupp framgår hur råden ska fungera i beredningsprocessen.

Regiondirektören har tillsatt **investeringsrådet** som dels bereder tjänstemannaförslag till investeringsbudget inför budgetberedning och den vidare politiska hanteringen, dels utgör en övergripande styrgrupp för genomförande av större investeringar. Vidare har rådet att hantera och prioritera medelstilldelning för mindre investeringar utifrån regiondirektörens delegation.

Investeringsrådet är sammansatt av ekonomidirektör, fastighetschef, upphandlingschef och samtliga berörda förvaltningar. Från investeringsrådet sker alltid en genomgång med regiondirektören inför fortsatt politisk beredning, samt även fortlöpande kommunikation på förkommen anledning.

Som stöd för investeringsrådet arbete sker beredning i två underliggande råd. **Byggrådet** bereder grundmaterial från förvaltningarna och tar fram ett förslag till prioriteringar och medelstilldelning. I detta arbete ingår att tillse att beslutsunderlagen är tillräckliga. Byggrådet hanterar även löpande frågor under året. I rådet ingår fastighetschef och andra tjänstepersoner från bygg- och förvaltar-enheten, budgetchef och ekonomer och tjänstepersoner från förvaltningarna som arbetar lokalstrategiskt, samt tjänstepersoner kopplade till lokalstrategiska frågor och funktionsplanering. **Upphandlingsrådet** har till uppgift att hantera övriga investeringar, främst frågor om utrustning och inventarier. Rådet ska också ta fram en upphandlingsplan. I rådet ingår upphandlingschef, chef för hållbarhet och säkerhet, förvaltningarnas ekonomichefer, representanter från regionstaben ekonomi och bygg- och förvaltar-enheten. Av intervju framgår att upphandlingsrådet tidigare verkade i en helt separat process. Genom nuvarande ordning kommer upphandlingsfrågorna in tidigt i processerna, som en del av en helhet.

Som ett led i ovanstående organisering av investeringsprocessen tillsätts för projekt över 100 mnkr tvärssektoriella **styrgrupper**.

Att tydliggöra flödet i hela organisationen lyfts fram som en viktig del i att utveckla processerna, med ökad förståelse för tidsaspekter och att tydliggöra sambandet mellan utrustning och fastighetsinvesteringar. Av intervjuerna framgår att det processmässigt funnits en problematik att regionfastigheter kommit in för sent i processen vid exempelvis anskaffning av tung utrustning. I och med strukturen med de nya råden fångas sådana kritiska faktorer tidigare i processen.

De regiongemensamma rådens arbete föregås av förvaltningsvisa beredningar, där sådana investeringar som inte prioriteras och hanteras inom förvaltningens budgetram, lyfts upp som specifika investeringsprojekt.

Det finns en årsplanering upprättad för investeringsprocessen. Under våren arbetar förvaltningarna med sina behov och planer. I maj sammanställs och kvalitetssäkras underlagen i byggrådet och upphandlingsrådet. Efter kvalitetssäkringen sker en beredning som stöd för investeringsrådet. Investeringsrådet kan välja att återremittera ärenden för kompletteringar. De två beredande råden tar åter upp beredningen i augusti inför ett slutligt investeringsråd. Tjänstepersonsberedningen ska vara helt klar före augusti månads utgång. Därefter tar den politiska beredningen vid.

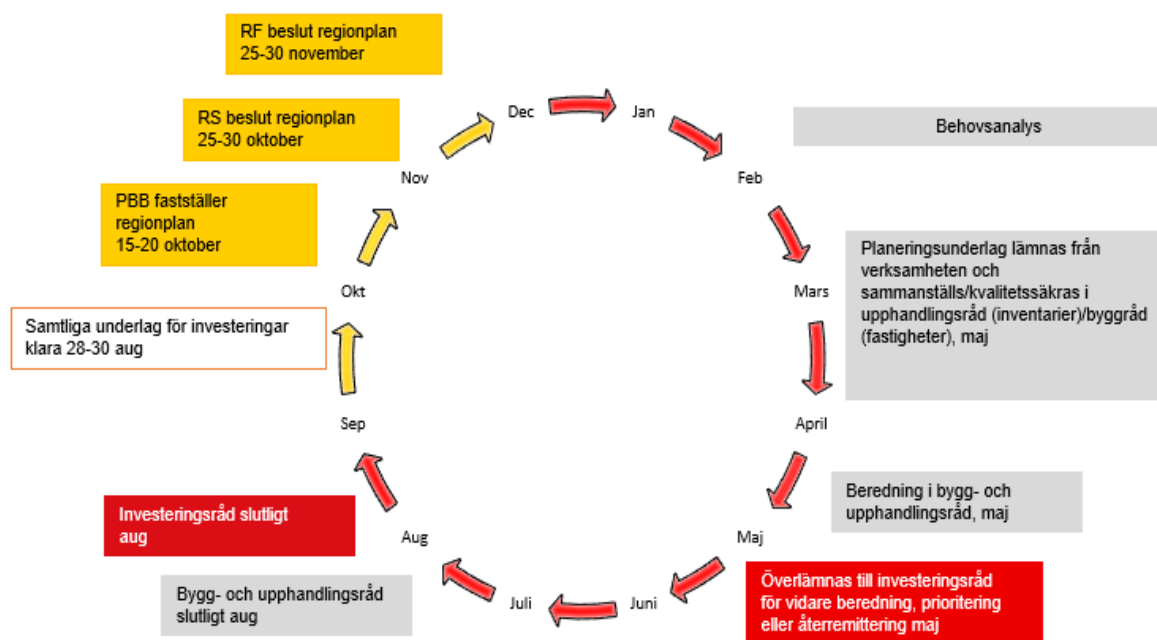


Bild: Region Kalmar läns årshjul för investeringsprocessen.

### Styrdokument

Det saknas för investeringsprocessen politiskt beslutad policy eller riktlinjer. Sedan tidigare finns av regiondirektören beslutad **Riktlinje för investeringsprocess vid lokalförsörjning**. Syftet med denna riktlinje är att effektivisera och förtydliga processen för ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt nyttjande av lokaler. Vidare att tydliggöra arbets- och beslutsgången i lokalförsörjningsprocessen, vilket omfattar kartläggning av investeringsbehov, beredning och beslut, genomförande och uppföljning.



I riktlinjerna betonas att investeringar inom fastighets- och lokalområdet oftast får betydande ekonomiska konsekvenser under lång tid, vilket ställer krav på planeringsperspektivet. Förvaltningsarnas behovsbeskrivning ska om möjligt ha en horisont på tio år och att bedömningarna ska göras ur ett regionperspektiv.

Vidare framgår att investeringsprocessen är en del av budgetprocessen, där specifika fastighetsinvesteringar beslutas av regionfullmäktige. Behov ska enligt riktlinjen framföras på förvaltningsnivå. Dessa behov ska prioriteras och grundas på omvärlds-, verksamhets- och lokalbehovsanalys. Regionsservice bereder ärendet vidare innan investeringsrådets beredningsprocess tar vid.

Av riktlinjen framgår att regionfullmäktige beslutar vilka investeringar som ska göras och anger ram. Detta sker i *inriktningsbeslut*. Därefter fortsätter regionsservice med programarbete och framtagande av underlag för *genomförandebeslut*. Investeringsrådet bereder investeringsobjekt på nytt inför regionstyrelsens genomförandebeslut. Om investeringen överskrider given ram måste ärendet i detta skede åter underställas regionfullmäktige för beslut. Regionsservice har därefter att arbeta med genomförandet.

Inom regionsservice finns en framtagen tillämpningsanvisning för planerings- och byggprocessen, som beskriver hanteringen för behovsanalys, förstudie, program, projektering, upphandling, produktion, överlämning och uppföljning. Det finns underlag som stöd för sammanställning av beslutsunderlag inför inriktningsbeslut och genomförandebeslut.

Som framgår av ovanstående saknas övergripande policy och riktlinjer för investeringsprocessen. Av intervjuerna framgår att sådana är under framtagande med ambitionen att kunna fatta beslut om "Riktlinjer för investeringar i Region Kalmar län" under hösten år 2020. Riktlinjerna har sin grund i den process och arbetsordning som gäller för riktlinjerna för lokalförändringar. Riktlinjen ska omfatta samtliga investeringsområden.

En utgångspunkt för processen är de finansiella mål som regionfullmäktige har att fastställa.

Av intervjuerna framgår att organisation och beslutsprocess bygger på det arbetssätt som nu gäller sedan år 2019. Fokus kommer att vara på en transparent process med regiongemensamma prioriteringar omfattande de tre kommande åren.

Tjänstpersoner, främst ekonomer, har varit involverade i att arbeta fram tillämpningsanvisningar för

- Rutin avseende verksamhetsutrustning och driftkostnadsförändringar
- Rutin för nyanskaffning i maskiner och utrustning
- Anvisningar för nyttokostnadskalkyl

### **Uppföljning**

Uppföljning av investeringar sker i enlighet med hur investeringsbudgeten disponerats. Större separata investeringar, som byggprojekt, följs upp var för sig. Formell rapportering sker tertialvis. För tertial 1 sker redovisning till regionstyrelsen, medan tertial 2 (delårsbokslutet) och årsredovisningen utgör samlad rapportering för investeringsverksamheten till regionfullmäktige.

Uppföljningen sker genom en samlad verbal beskrivning av pågående planering, samt pågående och avslutade byggprojekt. Statusen för större projekt kommenteras kort. Den ekonomiska uppföljningen sker för respektive investeringsprojekt mot total investeringsram. Projektets ackumulerade investeringsutgift redovisas; däremot ingen prognos för respektive projekts slutkostnad.

Inom ramen för projektorganisationerna finns en månatlig uppföljning på tjänstepersonsnivå, som upptar såväl verksamhetsrelaterade aspekter på hur projekten fortlöper, samt till denna en ekonomisk uppföljning. Regionsservice lämnar även underlag inför delårsrapporterna som upptar hur

projekten utvecklas (tidsaspekter m m) samt i särskild bilaga en sammanställning över den ekonomiska utvecklingen med prognos fördelat per projekt.

Det finns inga särskilda rutiner för att i regionstyrelsen eller i regionfullmäktige slutredovisa större investeringsprojekt ur ett bredare perspektiv än mot investeringsram- och investeringsutgift.

### **Finansiella mål**

Av regionplanen framgår ambitionen att investeringarna huvudsakligen ska finansieras genom den löpande verksamheten, utan extern upplåning. Det ekonomiska resultatet ska vara tillräckligt stort för att bland annat klara framtida investeringsbehov.

Kopplat till god hushållning finns två övergripande finansiella mål:

- *Resultatet ska respektive år uppgå till minst 2 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning*
- *Investeringarna ska finansieras utan extern upplåning (har ersatt tidigare mål om självfinansiering)*

För beredningsprocessen utgör de finansiella målen en utgångspunkt för att bestämma inom vilka ekonomiska förutsättningar de årliga investeringarna behöver prioriteras.

Totalt beräknas den löpande verksamheten ge ett kassaflöde om ca 700 – 800 mnkr /år under planperioden (2020-2022), där årets resultat beräknas till ca 200 mnkr/år.

Avskrivningarna beräknas till 330 mnkr (2020), 340 mnkr (2021) och 350 mnkr (2022), medan pensionsavsättningen beräknas till ca 250-300 mnkr/år.

Investeringsutgiften budgeteras för treårsperioden till ca 700 – 800 mnkr/år. Genom återlån av den pensionsavsättning som sker i balansräkning kan investeringsutgifterna finansieras utan extern upplåning.

Soliditeten beräknas sjunka med ca en procentenhet under planperioden; från 35 % till 34 %. Resultatet utgör, i de delar resultatet är likviditetspåverkande, den känsligaste faktorn vid beräkning av hur den löpande verksamheten bidrar till finansieringen av investeringar. En förändring motsvarande 100 mnkr motsvarar ungefär en procentenhet i förändrad soliditet.

Av inriktningsbeslut och budget framgår att vissa objekt flyttats framåt i tiden i förhållande till inriktningsbeslutets tidplan. Av intervjuerna framgår att det skett av andra skäl än finansiella, framförallt behovsbedömning samt bedömningar av marknadsförutsättningar och egen kapacitet att hantera flera stora investeringar.

### **Långsiktighet och framförhållning**

För att skapa långsiktighet och framförhållning i processerna finns en lokalförsörjningsplan från år 2015 och lokalstrategiplaner för de tre sjukhusen, vilka uppdateras var femte år. Lokalförsörjningsplanen ger en övergripande bild av lokalanvändningen, jämte lokalstrategiplanerna.

Verksamheterna har tillsammans med funktionsplanerare arbetat med strategiplanerna. Syftet är att se samband mellan olika behov, främja möjligheten till samplanering och öka framförhållningen i processerna.

Av intervjuerna framgår att utgångspunkten har varit kända förhållanden kring byggnader och verksamhet, samt aktuellt omvärldsperspektiv, men att en mer strategisk långsiktig planering av den framtida sjukvården saknas. En planering sker utifrån politiska beslut och demografiska förutsättningar, men samtidigt lyfts i intervjuerna svårigheterna avseende den strategiska planeringen, utifrån den utveckling som sker av metoder och medicinteknisk utveckling.

När det gäller lokalstrategiplanerna är Västerviks sjukhus på tur att uppdateras; ett arbete som påbörjas under hösten år 2020. För Länssjukhuset i Kalmar togs planen senast september år 2016, medan Oskarshamns sjukhus plan uppdaterades i oktober år 2019. Av intervju framgår att lokalförsörjningsplanen framöver ska omfatta och vara ett instrument för att ge stöd för de behov som inte omfattas av sjukhusens lokalstrategiplaner.

Planerna är kända och redovisade på övergripande tjänstepersonnivå och i förvaltnings- och sjukhusledning. Av intervjuerna framgår att strategiplanerna ger stöd och nytta i beredningen av treårsplanerna, samt att de skapar framförhållning och stödjer prioriteringar.

Lokalförsörjningsplanen och lokalstrategiplaner ligger till grund för planering och redovisning i samband med budgetberedningen, men några formella politiska beslut har ej fattats om planerna.

Av intervju framgår att det kan finnas en sårbarhet i beredningen utifrån att processerna sker under flera år från behov till produktion, där det inte är säkert att det finns kontinuitet över tiden i vare sig budgetberedning eller bland handläggande tjänstepersoner.

## 2.2. Beslutsunderlagen

### Regionplanen

Av regionplanen framgår en omfattande investeringsverksamhet som beräknas uppgå till ca 4,5 mdr kr åren 2019-2025. Investeringar i byggnationer uppgår i regionplanen 2020-2022 till 1,6 Mdkr. Stora investeringar görs i länsövergripande specialistpsykiatri, neonatalverksamhet, ny accelerator Kalmar, medicinavdelningar i Västervik, ambulansstation Virserum, familjecentral Vimmerby och hälsocentral i Högsby.

I regionplanen ingår ramar för tekniska reinvesteringar och energiplan. Det finns årliga anslag för återinvestering när det gäller röntgen- och laboratorieutrustning, ambulanser, övrig medicinteknisk utrustning, tekniska hjälpmedel, IT-utrustning samt förvaltningarnas anslag för ospecificerade inventarier och utrustning.

### Beslutsunderlagen till grund för investeringsbudgeten

När det gäller de beslutsunderlag som ska ligga till grund för Region Kalmar läns investeringsbudget, finns anvisning som är kopplad till lokalförsörjningsprocessen. Inför regionfullmäktiges inriktningsbeslut ska finnas en genomförd behovsanalys och förstudie. För de investeringsramar som hanterar inventarier/utrustning har förvaltningarna egna processer för hur underlag tas fram till beslut för planering och prioritering.

Inriktningsbeslutet är det viktigaste politiska beslutet för de stora investeringarna. Genom detta beslut upptas en investeringsram i investeringsbudgeten. Inom ramen för denna granskning har en genomgång skett av beslutsunderlag i sex investeringsprojekt som legat till grund för beslut i den politiska beredningsprocessen; företrädesvis underlag inför regionfullmäktiges inriktningsbeslut. Beskrivningar av hur beslutsunderlagen är disponerade framgår översiktligt av bilaga **(se avsnitt 4)**.

Behovsanalysen ska definiera behoven, formulera mål, samt specificera vad som ska uppnås. Förstudien ska pröva alternativa lösningar mot behov och ekonomi, föreslå alternativ och belysa de ekonomiska aspekterna med översiktlig investeringskalkyl och nyttobedömning. En tidplan för genomförandet ska upprättas. Den investeringskalkyl som presenteras baseras på ett underliggande kalkylunderlag som specificerar olika utgifter för byggherren och för byggtreprenaden. Kalkylerna uppdateras efter processens olika beslutssteg.

Inför regionstyrelsens beslut om genomförande ska ett programarbete vara genomfört med bland annat rumsfunktionsprogram och uppdaterade ekonomiska kalkyler och tidplan.

Av intervjuerna framgår ambitionen att i processen ställa högre krav på hur underlagen beskriver kvalitativa aspekter och verksamhetsrelaterade ekonomiska effekter. För investeringsrådet och

underliggande råds prioriteringsarbete uppges att det är av vikt att arbeta vidare med frågan om att erhålla bättre underlag i beredningsprocessen. Av intervjuerna framgår att det är en utmaning att skapa en större transparens genom en bättre dokumenterad process. Processen har tidigare till delar präglats mer av dialog och mindre av dokumentation.

Av de underlag vi tagit del av för specifika projekt framgår till delar en likartad struktur, även om rubricering och innehåll till delar avviker. Av intervjuerna och dokumentstudierna framgår att behovsanalyserna behöver utvecklas samt att tydliggöra hur bedömningen av nyttoeffekterna ska ske. Vidare att en mer utvecklad behovs- och nyttobedömning kommer in tidigt i processen. Det redovisas i beslutsunderlagen mål och syfte, men kopplingen till Region Kalmar läns övergripande mål varierar. Genomförda riskanalyser upptar företrädesvis risker kopplade till själva byggprojektet. Mer sällan förekommande är verksamhetsrelaterade eller ekonomiska konsekvenser utifrån olika antaganden.

Handlingsalternativ beskrivs i viss utsträckning, genom att redovisa vilka överväganden som gjorts i processen.

De ekonomiska kalkylerna fokuserar huvudsakligen på investeringsutgiften och kapitalkostnaderna. I några beslutsunderlag förekommer bedömning av driftkostnadsförändringar kopplade till själva investeringsobjektet. Några beräkningar avseende bedömning av verksamhetsrelaterade ekonomiska konsekvenser lämnas ej i beslutsunderlagen.

För att utveckla beslutsunderlagen har instruktion för kostnads- och nyttokalkyler tagits fram. I kalkylen görs en nyttoanalys och en kalkyl. I nyttoanalysen ska nyttan beskrivas, om nyttan är ekonomisk eller kvalitativ, samt för vem som nyttan uppstår. Vidare ska framgå till vilka verksamhetsmål som nyttan bidrar. En poängsatt nytto-skala ska tillämpas, där det handlar om vårdssäkerhet, vårdkvalitet, patientfokus och arbetsmiljö. I instruktionen exemplifieras olika nyttor inom områdena information, processer, organisation, affärsmöjligheter och IT-struktur.

Att systematiskt arbeta med denna typ av kalkyler är ännu inget etablerat arbetssätt. Nyttoeffekter beskrivs i nuvarande beredning i mer övergripande ordalag. Av intervjuerna framgår att erfarenheten från de få försök som hittills gjorts är svårigheter att göra objektiva nytto-bedömningar, samt att modellen som sådan upplevs omständlig och tidskrävande att använda.

På förvaltningsnivå har mycket arbete lagts på att samordna och utveckla underlagen för att bättre kunna prioritera. Framförallt gäller det inom ramen för de anslag som förvaltningarna själva förfo-  
gar över. Inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen och psykiatriförvaltningen sker inom respektive ledningsgrupp ett arbete utifrån de underlag som respektive verksamhetschef tar fram. Inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen pågår en översyn av den förvaltningsvisa processen för en bättre helhet i planeringen för de tre sjukhusen; det upplevs inte helt enkelt med tre separata äskanden.

Inom ramen för granskningen har vi särskilt tittat på laboratorieplanen, där arbetet utvecklats genom att investeringarna som ska ske inom anslaget för laboratorieplanen, särskilt motiveras med behov och syfte, samt angivande av prioriteringsgrad. I tidigare process bestod underlagen av en rubrik-rad med efterföljande uppskattad investeringsutgift.

### **2.3. Roller och ansvar**

Enligt reglementet leder och samordnar regionstyrelsen förvaltningen av Region Kalmar läns angelägenheter. Regionstyrelsen ska följa de frågor som kan inverka på Region Kalmar läns utveckling och ekonomiska ställning. Regionstyrelsen är även driftsansvarig nämnd för hälso- och sjukvården.

Regionstyrelsen ansvarar för att verksamheten i Region Kalmar län bedrivs effektivt. Detta ska ske i enlighet med policy, mål, program, reglementen, samt inom de ekonomiska ramar som regionfullmäktige beslutat.

Regionstyrelsen ansvarar för att upprätta förslag till budget. Vidare att utfärda anvisningar till verksamheter inom regionstyrelsens förvaltning för upprättande av förslag till verksamhetsplaner, samt utfärda anvisningar till nämnderna samt verksamheter inom regionstyrelsens förvaltning för uppföljning genom delårsrapporter samt årsredovisningar.

Vidare ingår i regionstyrelsens uppdrag att ansvara för fastighetsförvaltning inom Region Kalmar län.

Av arbetsordning för regionstyrelsens budgetberedning framgår att den består av samtliga region- och oppositionsråd och har till uppgift att bereda förslag till budget och plan för verksamheten under budgetåret samt plan för ekonomin för en period av tre år.

Av regionstyrelsens delegationsordning framgår att regiondirektören har delegation på beslut om ny- och ombyggnation som finansieras inom befintlig budget.

Av riktlinje för investeringsprocessen vid lokalförändringar, beslutad på tjänstemannanivå, framgår att specificerade objekt ska beslutas av regionfullmäktige, ospecificerade fastighetsförbättringar av investeringsrådet och mindre lokalanpassningar (upp till 300 tkr) av förvaltningschef.

För uppbyggnaden med investeringsråd och underliggande stödjande råd saknas en formell reglering av ansvar och roller. Samtidigt sker arbetet enligt instruktion och på uppdrag av regiondirektören, inom dennes ansvar och mandat för de beredande processerna inför den politiska nivån.

I "Riktlinje för investeringsprocess vid lokalförsörjning" beskrivs att det är varje chefs ansvar att bedöma och att redovisa vilka investeringar som bedöms nödvändiga för att uppnå en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. Av intervjuerna framgår att just chefernas ansvar i processen betonas. Tidigare har funnits tendenser att ekonomerna fått ta en för stor roll i beredningen. Nu är det tydligare vem som ansvarar och vem som stödjer i processen.

I den tillämpade besluts- och arbetsgången ansvarar;

- *Förvaltningschefen för de behov som förs fram. Behovsanalysen ska bland annat definiera behov, formulera mål, vad som ska uppnås, innehålla omvärldsanalys och verksamhetsanalys.*

- *Regionservice bereder därefter ärendet*

- *Investeringsrådet avgör om regionservice ska fortsätta med en förstudie. I förstudien prövas alternativa lösningar mot behov. Ekonomin ska belysas. Översiktlig investeringskalkyl och nyttobedömning, samt tidplan ska framgå.*

- *Efter förstudien underställs ärendet regionfullmäktige för beslut om eventuell budgetram och fortsatt process.*

- *Regionservice arbetar med programarbete inför genomförandebeslut, med bland annat rumsfunktionsprogram.*

- *Därefter beslutar regionstyrelsen om verkställande. Vid avvikelse från genomförandebeslut ska ärendet åter till regionstyrelsen. Vid behov av utökad budgetram krävs ett nytt beslut i regionfullmäktige.*

Av intervjuerna framgår att som ett led i investeringsprocessen tillsätts särskilda styrgrupper för investeringar över 100 mnkr.

Lokalstrategiskt finns inom tjänstemannaorganisationen långsiktiga planer, med ett perspektiv som sträcker sig bortom tio år. I planen görs en bedömning av uppskattade framtida behov, samt befint-

liga byggnaders möjligheter att möta framtiden. I beredningsprocessen lyfts även fram objekt som är prioriterade och där arbete pågår med behovsutredning och förstudier, men där beslut i regionfullmäktige tas först efter färdiga förstudier. Utöver behovsrelaterade investeringar i befintlig verksamhet, kan förekomma att uppdrag ges direkt från regionfullmäktige (ex. nya inriktningar för hur verksamheten ska bedrivas).

Det är en lång process av förstudier efter att ett behov av konstaterats. Vid större investeringar innebär förstudierna ofta ett omfattande arbete med olika tjänstepersoner inblandade och även i förekommande fall behov av konsultativt stöd. I samband med inriktningsbeslutet är beredningen ofta av den karaktären att det finns ett beslutsalternativ att ta ställning till. Behovsutredning och förstudier bedrivs ofta utan politiska beslut, även om det förekommer att politiska direktiv ligger till grund för att initiera investeringar.

## 2.4. Verksamheternas krav och behov

Av intervjuerna framgår att de förvaltningsvisa processerna utvecklats med en större tydlighet om hanteringen och en större delaktighet, både vad avser det övergripande beredningsarbetet och det arbete som sker inom förvaltningarna. De förvaltningsvisa ledningsgrupperna genomför med stöd av sina ekonomichefer beredning av behov och prioriteringarna. Det förvaltningsvisa arbetet mynnar ut i planeringsunderlag som lämnas för sammanställning och kvalitetssäkring i byggråd och upphandlingsråd (utrustning och inventarier) i maj månad inför kommande års regionplan.

I intervjuerna lyfts fram att de regiongemensamma processerna och de tvärsektorieellt sammansatta råden innebär att alla förvaltningar och verksamheter ses i ett sammantaget sammanhang.

Det förvaltningsvisa arbetet sker i två delar. Dels med vad som ska lyftas fram som "äskanden" till den övergripande beredningsprocessen, dels hur förvaltningens investeringsramar ska hanteras. De investeringsramar som sätts upp medger ett förvaltnings- och verksamhetsmässigt bestämmande över prioritering av reinvesteringar och nyanskaffning i utrustning. Av intervjuerna framgår att det i detta arbete finns en följsamhet i de prioriteringar som sker mot de övergripande målen och den inriktning som kommer till uttryck i regionplanen.

Stora lokalinvesteringar har en organisation med grupperingar där regionservice samverkar med berörda verksamheter. I arbetet med förstudier och genomförande sker ett tvärsektorieellt arbete, där verksamheterna och regionservice arbetar tillsammans. Av intervjuerna framgår att denna samverkan är väl fungerande.

I intervjuerna framkommer uppfattningen att när det gäller ny- och ombyggnad ger organiseringen med funktionsplanerare, som har kunskap om värden, goda förutsättningar för att investeringarna genomförs kostnadseffektivt. Inom regionservice sker omvärldsbevakning med erfarenhetsinhämtning vid större projekt. Det finns också en ambition, vilken framgår av beslutsunderlagen till inriktningsbeslut, att arbeta med standardrum och andra lösningar som skapar flexibilitet inför framtida omställning av verksamheten.

## 2.5. Hantering av rekommendationer från tidigare granskning

I samband med den granskning som genomfördes på dåvarande landstingsrevisorers uppdrag av EY och avrapporterades i april 2016 framgick följande rekommendationer:

- **Utveckla den nuvarande regeln för investeringsprocess med en tydlig beskrivning av ansvar och roller samt tydliggör vilka underlag som ska ingå i beredningsunderlaget inför respektive beslutstillfälle. Integrera investeringar i utrustning/inventarier i investeringsprocessen.**

Det saknas fortfarande beslut om en för Region Kalmar län övergripande investeringsprocess, med tillhörande stödjande tillämpningsanvisningar. Som framgår av denna granskning har investeringsprocessen utvecklats sedan föregående granskning och dokument är under beredning för beslut under hösten innevarande år.

Genom de förändringar som genomförts i processen, finns nu bättre förutsättningar att planera för utrustning/inventarier ur ett helhetsperspektiv.

- **Föreslå landstingsfullmäktige att fastställa investeringsprocessen.**

Ett sådant beslut har ännu inte fattats. Av intervju framgår att den övergripande investeringsprocessen ska fastställas i regionfullmäktige och att beslut förväntas kunna ske under hösten år 2020.

- **Definiera investeringsrådets uppgift och ansvar**

Investeringsrådets uppgift och ansvar har definierats genom redovisning i Region Kalmar läns ledningsgrupp för tjänstepersoner. Det saknas dock formella beslut.

- **Utveckla tydliga tillämpningsanvisningar till investeringsprocessen.**

Se ovanstående.

- **Använd "checklista lokalförändringar" regelmässigt vid investeringsbehov i lokaler.**

Det finns ett standardformulär som används regelmässigt till grund för att beskrivna behov och förväntade effekter.

- **Tydliggör den beslutsordning som ska gälla beträffande investeringar och anpassa delegationsordningen därefter.**

Beslutsordningen i delegationsordningen motsvarar den som förelåg vid föregående granskningstillfälle, d v s det finns en diskrepans mellan den tillämpade beslutsprocessen och delegationsordningen. Enligt besked kommer en översyn att ske av delegationsordningen i samband med beslut om de nya riktlinjerna för investeringsprocessen.

- **Klargör tydliga utgångspunkter och bedömningsgrunder för prioritering av investeringar.**

Prioriteringsarbetet har stärkts genom de tvärsektorieellt sammansatta råden. På förvaltningsnivå sker grundläggande prioritering som stöd för den fortsatta processen. Mall och instruktion för nyttokalkyl har upprättats. Arbetssättet är dock inte implementerat i organisationen. Nyttokalkyl har tillämpats vid ett fåtal tillfällen.

- **Upprätta investeringskalkyler och driftskostnadskalkyler i förstudien.**

I beslutsunderlagen redovisas investeringsutgift, som baseras på regionservices kalkylunderlag. Driftkostnader kopplade till själva investeringsobjektet redovisas inte konsekvent, utan hänvisning sker till att dessa tas fram senare i processen. Någon ekonomisk bedömning i form av kalkyl för hur själva verksamheten påverkas (den som investeringen ska tillgodose) redovisas ej.

- **Säkerställ att relevanta nyttokostnadsbedömningar av investeringsäskanden används.**

Se ovanstående.

- **Säkerställ att uppföljning av genomförda investeringar görs med efterkalkyler och av investeringens effekter. Vid större investeringar bör en slutrapport redovisas till landstingsfullmäktige.**

Efterkalkyler genomförs avseende investeringsutgiften. Det saknas former för hur större investeringar ska redovisas ur ett bredare perspektiv. Den uppföljning som sker till regionfullmäktige och regionstyrelsen är huvudsakligen inriktad på det ekonomiska utfallet vad avser investeringsutgiften. Andra driftpåverkande faktorer återredovisas ej.

- **Komplettera investeringsplanen i budgeten med en investeringsplan på 5-10 år med driftskostnadskonsekvenser.**

Någon sådan formell långsiktig investeringsplan finns ej upprättad. I beredningsprocessen lyfts behov fram som har en längre horisont än investeringsplanens tre år. Det saknas dock en tydlig systematik för att upprätta sådana planer.

- **Säkerställ att verksamheterna har tydliga incitament till lokaleffektivitet.**

Den säkring av lokaleffektivitet är den som sker genom funktionsplanerare, den tekniska standard som används, med inriktning på att skapa lokaler för flexibelt användande.

När det gäller incitament inom befintligt bestånd förutsätts ett gemensamt helhetsansvar för effektiviteten utifrån rådande ekonomiska förutsättningar. Genom att stärka det tvärsektorieella arbetet har bättre förutsättningar skapats.

Liksom vid föregående granskning tillämpas inga interna hyreskontrakt gentemot verksamheterna.

- **Överväg möjligheten att införa ett IT-stöd för beredning av investeringsärenden.**

Det tillämpas inget ledningsstödsystem för att hantera investeringarna.



# 3. Revisionell bedömning

Vi bedömer med nedanstående bedömningar mot revisionsfrågor som grund att Region Kalmar län, regionstyrelsen, inte helt säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess som kännetecknas av god ekonomisk hushållning och som bidrar till verksamhetsutveckling.

Vi bedömer att den struktur som utvecklats för investeringsprocessen, med tvärsektoriellt sammansatta råd, ger en god ändamålsenlighet i beredningsprocessen inför beslut i regionplanen, med goda förutsättningar för en regiongemensam sammanhållen process. För genomförande av större projekt skapas styrgrupper för ett ändamålsenligt genomförande.

Vi bedömer att det är en brist att det inte finns någon politiskt beslutad policy eller riktlinjer för investeringsprocessen. Samtidigt noterar vi att ett sådant ärende är under beredning och förväntas behandlas under hösten år 2020.

Beslutsunderlagen inför inriktningsbesluten ger en översiktligt sammanfattande bild som stöd för den politiska beslutprocessen, där syfte och mål framgår. Samtidigt bedömer vi att dessa behöver utvecklas avseende behovsbeskrivningar, nyttobedömningar, ekonomiska bedömningar relaterade till verksamhetsmässiga aspekter, samt riskbedömningar.

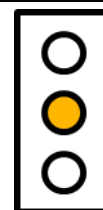
Det finns underlag i samband med beredningsprocessen som skapar framförhållning och stödjer investeringsplaneringen ur ett långsiktigt perspektiv, men vi bedömer att transparensen behöver öka i den mer långsiktiga planeringen, där lokalförsörjningsplaner och lokalstrategiplaner jämte andra behov utgör grund för denna planering. Vi bedömer det som en brist att lokalförsörjningsplaner och lokalstrategiplanerna inte är behandlade politiskt, då dessa utgör en viktig del den långsiktiga investeringsplaneringen.

Vidare gällande roller och ansvar är det inte tydligt vem som formellt ansvarar för att efter prövning gå från behovsfas till förstudiefas. Vi anser att detta är ett viktigt steg i processen, då förstudierna ofta är omfattande och tidskrävande.

Vi bedömer att det saknas en systematik för uppföljning och utvärdering av stora investeringsprojekt till den politiska nivån ur ett bredare perspektiv än den uppföljningen som sker mot investeringsbudgeten.

## 3.1. Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Kommentar
Har regionen en ändamålsenlig, dokumenterad, långsiktig process för stora investeringar med planer, budgetering, avtal, finansiering, styrning och uppföljning?	<p><b>Delvis uppfyllt</b></p> <p>Vi bedömer att det att den struktur som utvecklats för investeringsprocessen, med tvärsektoriellt sammansatta råd, ger en god ändamålsenlighet i beredningsprocessen. Vi bedömer att det finns finansiella mål som utgör en grund för att bedöma hur stort utrymme som medges för investeringsverksamhet.</p> <p>Vidare bedömer vi att det finns underlag som skapar framförhållning och stödjer planeringen ur ett långsiktigt perspektiv, framförallt lokalstrategiplaner för sjukhusen samt lokalförsörjningsplanen. Vi anser dock att de uppdateringar som sker av lokalförsörjningsplan och strategiplaner behöver kopplas till en transparent långsiktig sammanhållen lokal- och investeringsplanering som</p>



---

årligen uppdateras som en viktig grund för Region Kalmar läns långsiktiga ekonomiska plan. Vidare anser vi att lokalförsörjningsplan och strategiplaner bör underställas politisk behandling för ökad transparens i den långsiktiga planeringen.

Vi anser att det behövs en systematik för uppföljning och utvärdering av stora investeringsprojekt till den politiska nivån ur ett bredare perspektiv än uppföljning mot investeringsbudget.

Vi anser även att den ekonomiska uppföljning som sker i tertialrapporterna av respektive investeringsprojekt behöver kompletteras med en prognos för slutlig investeringsutgift.

---

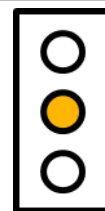
Är tagna investeringsbeslut tydliga i den meningen att syfte för varje investering tydligt framgår, d.v.s. att det är klarlagt vilket behov som ska lösas? Har även andra alternativ utretts nog?

#### **Delvis uppfyllt**

Vi bedömer, med utgångspunkt från de inriktningsbeslut vi tagit del av, att frågan delvis är uppfylld. Beslutsunderlagen ger en översiktligt sammanfattande bild som stöd för den politiska beslutprocessen, där syfte och mål framgår.

Generellt anser vi att beskrivningen av behoven kan utvecklas i beslutsunderlaget inför inriktningsbeslutet och bättre underbyggas med verksamhetsstatistik som visar utveckling, nuläge och framtidsprognoser (ex. demografi, bedömda volymer och nyckeltal).

Vidare tydligare redovisa vilka alternativ som övervägts. Till delar finns beskrivningar av detta, men den politiska nivån har att ta ställning till en relativt långt driven process med ett alternativ till beslut.



---

Är underlagen inför beslut för stora investeringar ändamålsenliga och beredda så att de ger tillräcklig och tillfredsställande information för att möjliggöra prioriteringar, styrning, kontroll och uppföljning? Exempelvis nytto-kostnadskalkyler, effektivitetsanalyser samt budgetunderlag för investering, införande och förändringsarbete samt förvaltning?

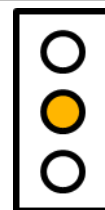
#### **Delvis uppfyllt**

Vi bedömer att samtliga stora investeringar har en organisation med grupperingar där regionservice samverkar med berörda verksamheter. Behovsanalyser och förstudier genomförs.

Det skapas en ändamålsenlig organisation för att hantera genomförande och driftsättning.

Samtidigt behöver beslutsunderlagen utvecklas. Även om det anges vilka mål som investeringen förväntas uppfylla, anser vi att målbeskrivningen behöver utvecklas genom en tydligare angiven koppling till Region Kalmar läns övergripande mål.

Vi anser att nytto-beskrivningen generellt behöver utvecklas och tydliggöras i beslutsunderlagen. Samtidigt finns en ambition att framöver tillämpa en nyttokalkyl. Detta arbetssätt är ännu inte helt implementerat. Oavsett nyttokalkylens tillämpning, behöver beslutsunderlagen stärkas vad avser investeringens ekonomiska påverkan på organisationen. I flera beslutsunderlag beskrivs inte bara hur kvalitén kan förbättras, utan även hur effektiv-



teten kan öka i verksamheten. Detta sker utan någon bedömning av den ekonomiska effekten.

Vidare saknas i flera underlag även driftekonomiska aspekter kopplade till själva investeringsobjektet. Vi anser att det för större investeringar ska finnas ett ekonomiskt beslutsunderlag som beskriver investeringens totala ekonomiska konsekvens.

Vi anser att ovanstående faktorer behöver komma i ett tidigt skede av beslutsprocessen (vilka utvecklas efterhand som processen förs vidare) och att det därigenom skapas en grund för prioritering, samt ett underlag för slutlig uppföljning och utvärdering.

Vi bedömer att underlaget för beslut om ramar, motsvarande laboratorieplanen, behöver stärkas genom ett beslutsunderlag som på en övergripande nivå tydligare motiverar anslaget storlek (sett ur ett flerårsperspektiv). Däremot bedömer vi att nuvarande ordning, där förvaltningen fortlöpande förfogar över innehållet i årliga budgetplaner, är ändamålsenligt, där investeringarna fortlöpande kopplas till verksamhetens utveckling utifrån övergripande politiska ambitioner och reinvesteringsbehov.

Har erforderliga och dokumenterade risk- och konsekvensanalyser upprättats inför varje nytt investeringsbeslut?

#### **Delvis uppfyllt**

I de beslutsunderlag som ligger till grund för den politiska beslutsprocessen framgår företrädesvis risker kopplade till själva byggprojektet. Det saknas i stor utsträckning verksamhetsrelaterade eller ekonomiska konsekvenser utifrån olika antaganden.

Vi anser att riskbedömningarna behöver ske ur ett bredare perspektiv, inte minst vid mer utvecklade beslutsunderlag avseende nytta och risker utifrån de antaganden som ligger till grund för kalkylerna.



Har roller och ansvar tydligt formulerats i investeringsprocessen och efterlevs det?

#### **Delvis uppfyllt**

Vi bedömer att roller och ansvar delvis formulerats för investeringsprocessen. Vi anser att investeringsrådets roll med underliggande råd behöver definieras tydligare, samt att tillse att delegationsordningen följer nuvarande arbetssätt.

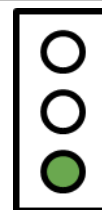
Vi anser att det finns ett behov av att tydliggöra beslutsprocessen avseende vem som har rätt att initiera en förstudie.



Hur hanteras verksamheternas krav och behov i investeringsprocessen?

#### **Uppfyllt**

Vi bedömer att det finns en process som stödjer att verksamheternas behov lyfts fram och bereds i tvärsektoriskt sammansatta grupper. Detta innebär att planeringen kan ske ur ett för Region Kalmar län övergripande perspektiv.



Har de rekommendationer som lämnades i granskningen av investeringsprocessen 2016 hör sammats?

**Delvis uppfyllt**

Se kommentarer under avsnitt 2.5.



### 3.2. Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och våra bedömningar **rekommenderar vi regionstyrelsen**

**angående investeringsprocessens framförhållning och långsiktighet**

- att stärka investeringsplaneringen genom att ta fram och årligen uppdatera transparenta planer som är mer långsiktiga än regionplanen, där exempelvis lokalförsörjningsplaner och lokalstrategiplaner för sjukhusen jämte andra behov kan utgöra en grund för denna planering.
- vidare att som ett led i att stärka framförhållning och långsiktig investeringsplanering, förankra och ge transparens åt lokalförsörjningsplaner och lokalstrategiplaner eller motsvarande dokument genom politiska beslut.

**angående ansvar och roller**

- att, då de förstudier som genomförs är omfattande och tidskrävande, tydliggöra vem som formellt har befogenhet att vid större investeringar fatta beslut om att efter behovsbedömning gå vidare till en förstudiefas.
- att fastställa en beloppsgräns för vad som anses vara en större investering och att det för dessa investeringar sker en formell beslutshandling på politisk nivå om att gå vidare i en förstudiefas.
- att i syfte att tydliggöra ansvar och roller i beredningsprocessen definiera investeringsrådets, byggrådets och upphandlingsrådets sammansättning och uppgifter, samt investeringsgruppens styrgrupps uppgifter, i för investeringsprocessen styrande dokument.
- att tillse att den delegation som ges för genomförande av investeringar följer den process som tillämpas.

**angående beslutsunderlagen**

- att skapa mer ändamålsenliga beslutsunderlag genom att tillse att det redan vid inriktningsbesluten finns en mer utvecklad bedömning av nyttofaktorer kopplade till Region Kalmar läns mål. Vidare att investeringens påverkan på verksamhetens ekonomi redovisas genom en kalkyl (om påverkan är väsentlig), samt den driftpåverkan som kopplas till själva investeringsobjektet.
- att, för jämförbarhet av ekonomiska förutsättningarna när mer än ett handlingsalternativ föreligger, tillämpa nuvärdesberäknade kalkyler som tar hänsyn till respektive alternativs investeringsutgifter och årligen löpande kostnader (både för verksamheten och själva investeringsobjektet).
- att i beslutsprocessen tydliggöra och utveckla bedömning och beskrivning av de risker i investeringsprojekten som rör själva verksamheten och de ekonomiska förutsättningarna.
- att för en effektiv hantering av beslutsunderlagen överväga beloppsgränser för vilka krav som ska ställas på beslutsunderlagen i dess olika faser.

- att i beredningsprocessen inför beslut om regionplanen utveckla beslutsunderlag som motiverar storleken på de årliga investeringsramarna, exempelvis laboratorieplanen.

#### ***angående uppföljning och utvärdering***

- att den återkoppling som sker av större investeringsprojekt till den politiska nivån sker ur ett bredare perspektiv än uppföljning mot investeringsbudget, där investeringsprojekten följs upp och utvärderas i särskild ordning med aspekter för både verksamhet och ekonomi.

#### ***angående budgetramar***

- att överväga, för att underlätta verksamheternas investeringsplanering, möjligheten att mellan budgetår föra över ej förbrukade budgetmedel avseende de årliga ramanslag som gäller för exempelvis laboratorieplanen.

## 4. Bilaga

I nedanstående beskrivs kortfattat ett urval av underlag till grund för beslut om investering i regionplanen:

### **Nybyggnation för hälsocentral, distriktsrehabilitering och folktandvård i Högsby**

*(Inför beslut, regionplan år 2020-2022)*

Underlaget för inriktningsbeslut upptar under särskild rubrik en sammanfattning av ärendet. Mål och syfte beskrivs under särskild rubrik; arbetssätt, samverkan, arbetsmiljö och fastighetsekonomi lyfts fram. Målen hänger samman med Region Kalmar läns övergripande mål, men en tydligare koppling saknas.

Under rubriken bakgrund återfinns en behovsbeskrivning avseende hälsocentral, distriktsrehabilitering och folktandvård. I mindre omfattning redovisas verksamhetsmål och nyckeltal kopplat till behovet. Vidare redovisas bristen på ändamålsenlighet i nuvarande lokaler. Hur en ökad ändamålsenlighet eventuellt påverkar verksamhetens ekonomi redovisas inte.

De byggnadsrelaterade alternativ som övervägts redovisas.

Byggnadstekniska faktorer redovisas. Bland annat Region Kalmar läns krav på låg energianvändning.

Det redovisas vilka tjänstepersoner som ingått i arbetet med förstudien.

Av beslutsunderlaget framgår projektets tidplan. Av denna framgår när förstudien genomförs och när berednings skett i investeringsrådet. Vidare tidplan för inriktningsbeslut (regionfullmäktige), programarbete, projektering, genomförandebeslut i regionstyrelsen (dec 2020), entreprenadupphandling, byggproduktion, samt driftsättning (okt 2022).

Under rubriken ekonomi redovisas investeringsutgift för byggproduktion, verksamhetsutrustning, samt konstnärlig utsmyckning. Bedömning av investeringens kapitalkostnader redovisas. För övriga driftkostnader redovisas att dessa kommer att beräknas under program- och projekteringskedet. Någon nyttokalkyl eller verksamhetsrelaterad ekonomisk påverkan redovisas ej.

Under rubriken risker finns en bedömning som kopplas till byggnadstekniska förhållanden. Eventuella verksamhetsrelaterade risker redovisas ej.

Redovisning av hur projektet löpande ska följas upp och rapporteras framgår. Till den politiska nivån ska redovisning ske i samband med ordinarie delårs- och bokslutsrapportering.

### **Ombyggnad av medicinavdelning 4 och 6, hus 20, Västerviks sjukhus**

*(Inför beslut, regionplan år 2020-2022)*

Underlaget för inriktningsbeslut upptar under särskild rubrik en sammanfattning av ärendet. Mål och syfte beskrivs under särskild rubrik; Sammanhållen palliativ enhet, moderniserad miljö, optimera vårdplatsantalet, förbättrat inneklimat lyfts fram. Det finns en koppling till regionplanens övergripande mål, men beskrivningen av hur och till vilka övergripande mål som investeringen bidrar till är mindre tydlig.

Under rubriken bakgrund framgår att hälso- och sjukvårdsförvaltningen gav regionservice i uppdrag att år 2018 genomföra en förstudie avseende ändamålsenliga lokaler. Behoven kopplas till HSL:s plan för nya vårdformer och nya arbetssätt.

Förkastade alternativ redovisas kort under särskild rubrik, med bedömningen att alternativen inte är möjliga. Under rubriken nuläge beskrivs avdelningar och vårdplatser.

Det är inte tydligt i beskrivningen hur ombyggnaden förhåller sig till behov och beläggning, exempelvis genom redovisning av verksamhetsmått.

Tekniska faktorer beskrivs i beslutsunderlaget, samt organisationen för förstudie.

Av beslutsunderlaget framgår projektets tidplan. Av denna framgår när förstudien genomförs och när beredning skett i investeringsrådet. Vidare tidplan för inriktningsbeslut (regionfullmäktige), programarbete, projektering, genomförandebeslut i regionstyrelsen (dec 2020), entreprenadupphandling, byggproduktion, samt driftsättning (okt 2022).

Under rubriken ekonomi redovisas investeringsutgift för byggproduktion, verksamhetsutrustning, samt konstnärlig utsmyckning. Bedömning av investeringens kapitalkostnader redovisas. För övriga driftkostnader hänvisas till program- och projekteringskedet. Någon nyttokalkyl eller för verksamheten ekonomisk påverkan redovisas ej.

Under rubriken risker framgår en bedömning för byggnadsrelaterade risker, samt till delar även verksamhetsrelaterade risker.

Redovisning av hur projektet löpande ska följas upp och rapporteras redovisas. Till den politiska nivån ska redovisning ske i samband med ordinarie delårs- och bokslutsrapportering.

## **Ny-, om- och tillbyggnad för onkologi och strålbehandling vid länsjukhuset i Kamar**

### **(Inför beslut, regionplan år 2020-2022)**

Underlaget för inriktningsbeslut upptar under särskild rubrik en sammanfattning av ärendet. Mål och syfte beskrivs under särskild rubrik; effektiva vårdprocesser, god arbetsmiljö, adekvat behandling, funktionella och flexibla lokaler utifrån evidens lyfts fram.

Av bakgrundsbeskrivningen framgår nationella bedömningar av ökat behov. För att möta dessa behov föreslås en utökning från en ny accelerator (den tredje) till ytterligare en, vilket skulle underlätta framtida reinvesteringsbehov.

Det refereras till nationell strategi inom området. Det beskrivs hur verksamheten är organiserad inom Region Kalmar län. Antalet medarbetare, och vilka begränsningar som nuvarande förutsättningar ger. Det sker en redovisning under särskilda rubriker av behovet för strålbehandling och cytostatikamottagning, med nulägeskapacitet, teknisk utveckling, behovsutveckling och behov av utrustning.

Vidare beskrivs byggnadstekniska förutsättningar för att kunna genomföra investeringarna beskrivs, bl a påverkan på sjukhusområdet i övrigt.

Det framgår att förslaget utgår från klinikens vision och lokalstrategin för länsjukhusets vision.

Utformning, verksamhet och inre samband, ersättningslokaler, ytor och teknisk försörjning och genomförande beskrivs under särskilda rubriker.

Organisation för förstudien redovisas.

Av beslutsunderlaget framgår projektets tidplan. Beskrivningen avser tidplan för genomförande efter inriktningsbeslut av regionfullmäktige, program och projektering, genomföran-

debeslut av regionstyrelsen, tomställning och rivning, samt entreprenadupphandling och byggproduktion.

Ekonomi; investeringsutgiften för byggproduktion, verksamhetsutrustning och konstnärlig utsmyckning framgår. Vidare finns en beräkning för kapitalkostnaderna. Övriga driftkostnader kommer att beräknas först under program- och projekteringskedet.

Det framgår att accelerator inklusive diverse tillbehör och PET-CT finansieras inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningens investeringsram.

Det saknas en beskrivning av verksamhetsrelaterad kostnadspåverkan. Exempelvis effekten av att i större utsträckning kunna hantera behovet inom Region Kalmar läns kapacitet (d v s färre remisser till andra regioner).

Under rubriken risker redovisas byggnadstekniska risker, tidplan samt hantering av re-habbassäng.

Redovisning av hur projektet löpande ska följas upp och rapporteras redovisas. Till den politiska nivån ska redovisning ske i samband med ordinarie delårs- och bokslutsrapportering.

### **Nybyggnad för specialpsykiatri i Oskarshamn (Inför beslut, landstingsplan år 2016-2018)**

Initialt gav regionfullmäktige ett utredningsuppdrag år 2010 kring psykiatrins fastighetsbehov. År 2011 påbörjades en förstudie. I november år 2012 gav fullmäktige Landstingsservice och Psykiatriförvaltningen i uppdrag att slutföra påbörjad förstudie och ta fram underlag för inriktningsbeslut för specialistpsykiatrins lokaler i Oskarshamn. År 2015 genomfördes en omfattande förstudie (vilken hade föregåtts av en särskildbehovsutredning/-bedömning), där behov beskrivs både vad avser lokaliteter och relaterat till verksamhetens volymer. I april år 2016 informerades landstingsstyrelsen om att tillämpa partnering för planerings- och genomförandeprocessen.

Av inriktningsbeslutet framgår en sammanfattning. Under rubriken bakgrund beskrivs att för att kunna erbjuda och upprätthålla specialistpsykiatrisk kompetens är det nödvändigt att samla och samordna den specialiserade psykiatri. Vidare lyfts fram att kunna erbjuda läkande vårdmiljöer med möjlighet att bedriva modern och patientfokuserad psykiatrisk vård med närhet till övrig hälso- och sjukvård; ett tvärspecialiserat omhändertagande.

Under särskilda rubriker beskrivs ärendet med nuläge, mål och syfte, tagna beslut och partnering. Under mål och syfte beskrivs behov av funktionella lokaler, patientfokuserad psykiatrisk vård, samt lokaler utformade med generella lösningar som möjliggör kontinuerlig verksamhetsutveckling.

Tidplanen beskrivs avseende förstudie, programarbete, partnering fas 1 och fas 2, byggproduktion och driftsättning. Tidplanen redovisar ej när ett genomförandebeslut ska ske.

För ekonomin beskrivs investeringsutgiften för byggproduktionskostnad, verksamhetsutrustning, samt konstnärlig gestaltning.

Årliga kostnader för energi, tillsyn, skötsel, underhåll, logistik och IT framgår. Vidare att Psykiatriförvaltningens externa hyreskostnader minskar.

Risker och åtgärder för att hantera dessa beskrivs. Riskerna är kopplade till beslut politiska beslut om genomförande, byggbranschens konjunktur, samt risker kopplade till själv byggproduktionen.



Hur uppföljning ska ske till byggchefen framgår, med rapportering till byggchefen månatligen, samt rapportering i samband med ordinarie delårs- och bokslutsrapportering.

Beslut fattades i fullmäktige november 2016 om genomförande och att arbeta in de ekonomiska konsekvenserna i kommande landstingsplaner.

### **Om- och tillbyggnad för Neonatal hus 15 i Kalmar (Inför beslut, landstingsplan år 2018-2020)**

I beslutsunderlaget för inriktningsbeslut framgår en sammanfattning. Målet beskrivs bland annat som att uppnå effektiva vårdprocesser, personcentrerad vård och främja god arbetsmiljö. Tillgodose verksamhetens kritiska sambandsbehov utifrån ett patientsäkerhetsperspektiv. Lokaler som understödjer ett arbetssätt med familjefokuserad omvårdnad. Flexibla lokaler som medger framtida verksamhetsutveckling. Avdelningsfunktionsprogram redovisas i särskild bilaga.

Under särskilda rubriker framgår bakgrund, nulägesbeskrivning, förslag, teknisk försörjning, organisationsplan. Organisationsplanen beskrivs med styrgrupp med bland andra sjukhuschef och fastighetschef. Vidare arbetsgrupper med byggprojektledare och funktionsplanerare.

Under tagna beslut i landstingsplanen 2014-2016 ingick ett uppdrag att genomföra behovsanalys och ta fram ett underlag för utredningsbeslut avseende lokaler för neonatalverksamheten vid Länssjukhuset i Kalmar. Landstingsfullmäktige gav i landstingsplan för 2016-2018 landstingsdirektören i uppdrag att ta fram en länsövergripande utredning som bland annat omfattar lokalbehov för neonatalverksamheten vid Länssjukhuset i Kalmar och Västerviks sjukhus.

2016-12-07 godkände Landstingsstyrelsen delredovisningen och gav Landstingsservice och Hälso- och sjukvårdsförvaltningen i uppdrag att genomföra en förstudie avseende lokalbehovet vid Länssjukhuset i Kalmar.

Tidplan; förstudie, inriktningsbeslut, programarbete och projektering, genomförandebeslut, entreprenadupphandling, byggproduktion, driftsättning (2020/2021).

Investeringsutgiften beräknas som projektkostnad, verksamhetsutrustning och konstnärlig utsmyckning. Kostnader beräknas på årsbasis för energi, tillsyn, skötsel och underhåll, samt för logistik, IT och lokalvård.

De risker som beskrivs avser bl a byggbranschens konjunktur, landstingets byggvolym, byggarbetsplats över befintlig vårdverksamhet.

Redovisning av hur projektet löpande ska följas upp och rapporteras framgår. Till den politiska nivån ska redovisning ske i samband med ordinarie delårs- och bokslutsrapportering.

### **Laboratorieplan DC**

#### **(Årligt ramanslag, inga särskilda inriktningsbeslut)**

Av regionplanen framgår följande investeringsramar för laboratorieplanen. 2020, 15 mnkr (37 mnkr i budgeten, då automation ingår med 22 mnkr), 2021 18 mnkr, 2022 18 mnkr.

Av intervjuerna framgår att det inte finns ett särskilt beslutsunderlag i form av "laboratorieplan" framtaget i beredningsprocessen till grund för bedömning av de årliga investeringsramarna. Dessa ramar är främst erfarenhetsbaserade. Utifrån de ramar som sätts av genomförs inom Diagnostiskt Center en gemensam prioritering, efter underlag från var och av basenhetscheferna. Av intervju framgår, att även om önskemålen enskilda år är större än planens rambelopp, medger ramarna att ändamålsenliga reinvesteringar och nyan-

skaffningar kan ske. En synpunkt som framkommer, som försvårar planeringen, är att rambeloppen är statiska för varje år, d v s ett eventuellt överskott förs ej över till kommande års ram.

Större investeringar, som inte kan hanteras inom ram för planen, lyfts upp till Hälsa- och sjukvårdsförvaltningen för vidare beredning.

2020-10-16

Jörn Wahlroth

Caroline Liljebjörn

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Region Kalmars revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.