Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2016-02-17

LS 2015-1526

Landstingsstyrelsen

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 7/2015 - Investeringar - styrning och samordning inom Stockholms läns landsting

Föredragande landstingsråd: Paul Lindquist

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna revisorsgrupp I har överlämnat projektrapport 7/2015, Investeringar – styrning och samordning inom Stockholms läns landsting, till landstingsstyrelsen för yttrande.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 7/2015 - Investeringar - styrning och samordning inom Stockholms läns landsting i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Mot bakgrund av de omfattande investeringsvolymerna inom Stockholms läns landsting har landstingsrevisorerna granskat hur landstingsstyrelsen styr, samordnar och prioriterar investeringar inom ramen för en framtida ekonomi i balans.

Inom landstingsstyrelsen pågår ett arbete med förstärkt ägarstyrning och arbete med uppsiktsansvaret. Detta ansvar innebär att leda, styra och samordna landstingets verksamheter för att tillse att landstingsfullmäktiges beslutade ramar och inriktning för verksamheterna verkställs. Revisorernas synpunkter kommer att beaktas i det fortsatta arbetet.

Landstingsfullmäktiges budget är det viktigaste styrdokumentet inom landstinget, vilket följer av kommunallagen. Budgeten för 2016 och planeringsåren 2017-2019 uppfyller det lagstadgade kravet om en ekonomi i balans. Under 2015 har också fokus flyttats mot att sänka

kostnadsökningstakten i verksamheten för att landstingets ekonomi långsiktigt ska vara hållbar. Kostnadsökningstakten har minskat och det är nödvändigt att denna utveckling fortsätter.

Landstingsrevisorernas kontinuerliga granskning och konstruktiva kritik är viktiga för landstingets förbättringsarbete.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 10 februari 2016
Landstingsrevisorernas projektrapport 7/2015 - Investeringar - styrning och samordning inom Stockholms läns landsting

Torbjörn Rosdahl

Paul Lindquist

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Styrning och ekonomi

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-02-10

LS 2015-1526

Landstingsstyrelsen

Ankom
Stockholms läns landsting
2016 -02- 11
Dnr LS 2015-1526
Rofel VI

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 7/2015 - Investeringar - styrning och samordning inom Stockholms läns landsting

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna revisorsgrupp I har överlämnat projektrapport 7/2015, Investeringar – styrning och samordning inom Stockholms läns landsting, till landstingsstyrelsen för yttrande.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 10 februari 2016
Landstingsrevisorernas projektrapport 7/2015 - Investeringar - styrning och samordning inom Stockholms läns landsting

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 7/2015 - Investeringar - styrning och samordning inom Stockholms läns landsting i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Landstingsrevisorerna har granskat hur landstingsstyrelsen styr, samordnar och prioriterar investeringar inom ramen för en framtida ekonomi i balans. Landstingets investeringsprocess är en integrerad del av budgetprocessen och investeringarna som beslutas ska genomföras inom de ekonomiska och finansiella ramar som fastställs.

Inom landstingsstyrelsen pågår ett arbete med förstärkt ägarstyrning och arbete med uppsiktsansvaret. Detta ansvar innebär att leda, styra och samordna landstingets verksamheter för att tillse att landstingsfullmäktiges

beslutade ramar och inriktning för verksamheterna verkställs. Revisorernas synpunkter kommer att beaktas i det fortsatta arbetet.

Bakgrund
Mot bakgrund av de omfattande investeringsvolymerna inom Stockholms läns landsting har landstingsrevisorerna granskat hur landstingsstyrelsen styr, samordnar och prioriterar investeringar inom ramen för en framtida ekonomi i balans.

Överväganden
I enlighet med investeringsstrategin och dess ansvars- och beslutsordning har landstingsstyrelsen det slutliga beredningsansvaret för investeringsutrymmet, landstingets samlade investeringsplan samt beslut av specificerade investeringsobjekt, det vill säga objekt över 100 miljoner kronor. Landstingsstyrelsens främsta uppgift är att bevaka att nämndernas och bolagens fastställda budgetramar för investeringarna inte överskrids samt att investeringarna genomförs med den inriktning som landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige har beslutat.

Enligt investeringsstrategin är investeringsprocessen en integrerad del av budgetprocessen i Stockholms läns landsting. Landstingsfullmäktiges budget är underbyggd med antaganden för kommande års intäkts- och kostnadsutveckling inkluderat driftskostnadskonsekvenser för de investeringar som budgeteras. Budgeten för 2016 och planeringsåren 2017-2019 följer det lagstadgade kravet om en ekonomi i balans. Under 2015 har också fokus flyttats mot att sänka kostnadsökningstakten i verksamheten för att landstingets ekonomi långsiktigt ska vara hållbar. Kostnadsökningstakten har minskat och det är nödvändigt att denna utveckling fortsätter.

Landstingsstyrelsens budgetförslag avser att beskriva den konklusion som föranleds av en beredningsprocess för såväl budget- som investeringsarbetet. Den detaljerade analys som revisionen efterfrågar ligger till grund för förslag till budgetbeslutet men det finns inte bilagor eller andra underdokument som stöd för de slutsatser som görs. Detta gäller samtliga ärenden och frågeställningar i budgeten.

I samband med budgetbeslutet säkras finansiering och resultatpåverkan av de investeringar som ingår i den investeringsplan som fastställs. De finansiella och ekonomiska konsekvenserna av investeringsplanen återfinns i landstingets resultat- och balansräkning för kommande budget- och planeringsår. Genomförda investeringar följs löpande upp under året i samband med månads-, tertial-, delårs-, och årsbokslut. Avvikelser mot

fastställda ramar för enskilda objekt och per respektive nämnd och bolagsstyrelse hanteras genom prognosavvikelse mot fastställd budget. Om ramen skulle överskridas ges nämnd/bolagsstyrelse i uppdrag att inkomma med åtgärdplan för att hantera överskridandet. En åtgärdsplan kan innehålla förslag till om- och nedprioriteringar av investeringar men också till andra åtgärder i syfte att stärka ekonomin.

Förvaltningen vill framhålla att landstingsfullmäktiges budget är det viktigaste styrdokumentet inom landstinget, vilket är lagstadgat enligt kommunallagen. Vad gäller styrning, och specifikt ekonomistyrning, är budgeten överordnad andra strategiska dokument, exempelvis Framtidsplan för hälso- och sjukvård och Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS.

Förvaltningen delar revisorernas bedömning att en vidareutveckling av beslutsunderlagen i budgeten vore önskvärt med en större tydlighet och beskrivning av de ekonomiska konsekvenserna av investeringsförslagen vid inriktnings- och genomförandebeslut. Detta gäller såväl i samband med beslut om budget som i enskilda beslut om investeringar som fattas utanför budgetprocessen. Förvaltningen anser också att man bör redogöra för de centrala antaganden och metodik som ligger till grund för de huvudsakliga ekonomiska beräkningarna i budgeten.

I enlighet med vad revisionen påpekar är en viktig aspekt i arbete att säkerställa kvaliteten på investeringarnas beräkningsunderlag såsom ekonomiska risker och driftskostnadskalkyler. Förvaltningen har därför initierat en process för att säkerställa kvaliteten på underlagen.

Det beräknade och beslutade investeringsutrymmet anger en långsiktigt hållbar volym för landstingets investeringar och ger den investeringsram som samtliga nämnder och bolagsstyrelser ska hantera sin investeringsplanering inom. Investeringsutrymmet beräknas utifrån landstingets ekonomiska och finansiella kapacitet, beslutade ekonomiska ramar samt de finansiella målen.

Revisionen anser att landstingsstyrelsen bör se till att det finns tydliga uppföljningsbara mål avseende kvalitet och tid för alla investeringsprojekt och program inför beslut i fullmäktige för att kunna följa upp och klargöra ansvar. Förvaltningen anser att tidsaspekten framgår av beskrivningar av investeringsobjekten som del av underlagen för beslut samt även återfinns i investeringsplanen som följs upp kontinuerligt.
Ansvaret för investeringarna är klargjort enligt ansvars- och beslutsordningen. Det är respektive nämnd och bolagsstyrelses ansvar, det

vill säga förvaltning och bolags ansvar att genomföra investeringarna inom beslutad tid, inom beslutade ekonomiska ramar och med den inriktning som landstingsfullmäktige har beslutat.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet att avge yttrande medför inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Henrik Gaunitz
Ekonomidirektör

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2015-12-17 RK 201505-0055

Landstingsstyrelsen

Projektrapport nr 7/2015
Investeringar – styrning och samordning inom Stockholms läns landsting

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade 2015-12-15 att uppdra till kontoret att överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2016-02-26.

Christina Holmqvist
Sekreterare revisorsgrupperna I-III

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
Fax: 08-737 53 50
E-post: landstingsrevisorerna@rev.sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

PROJEKTRAPPORT NR 7/2015

Investeringar – styrning och samordning inom SLL

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Vad gör Landstingsrevisorerna?

Landstingsrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av landstingets nämnder och bolagsstyrelser. Revisionsuppdraget är det största inom kommunal verksamhet.

Att vara revisor är ett förtroendeuppdrag vars syfte är att med oberoende, saklighet och integritet främja, granska och bedöma verksamheten. Den övergripande uppgiften för revisorerna är att granska hur nämnder och styrelser tar sitt ansvar. De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och ytterst medborgarnas instrument för den demokratiska kontrollen. De har därmed en viktig funktion i den lokala självstyrelsen.

Ledamöter i nämnder och styrelser ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, anställda och uppdragstagare genomför verksamheten. I ansvaret ingår att genomföra en ändamålsenlig verksamhet utifrån fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och med en tillräcklig intern kontroll samt att upprätta rättvisande räkenskaper.

I årsrapporter för nämnder och bolag sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhetsrevisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna finns på Landstingsrevisorernas hemsida www.sll.se/rev. De kan också beställas från revisionskontoret. Det går även att prenumerera på Landstingsrevisorernas nyhetsbrev Nytt från landstingsrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna@rev.sll.se

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2015-12-15 RK 201505-0055

Landstingsstyrelsen

Projektrapport nr 7/2015
Investeringar – Styrning och samordning inom Stockholms läns landsting

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade 2015-12-15 att överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2016-02-26.

Revisorernas samlade bedömning är att landstingsstyrelsen behöver stärka styrningen och ta ett samlat grepp för att samordna och prioritera investeringar om målet om en ekonomi i balans ska kunna nås framöver.

Revisorerna vill till landstingsstyrelsen särskilt framhålla att landstingets investeringsstrategi behöver utvecklas för att ge tydligare vägledning i strategiska ställningstaganden inom investeringsområdet. Vidare behöver det inför beslut i fullmäktige förtydligas hur rangordning och prioritering av föreslagna investeringar och dess konsekvenser har genomförts.

För att kunna nå en framtida ekonomi i balans behöver landstingsstyrelsen enligt revisorernas bedömning säkerställa kontrollen över redan beslutade investeringars framtida ekonomiska konsekvenser. Dessutom behöver det säkerställas att ekonomiska konsekvenser framgår i underlag inför beslut framöver även för investeringar som ingår i budgetförslaget till fullmäktige.

Landstingsstyrelsen behöver dessutom se till att det finns uppföljningsbara mål avseende kvalitet och tid för alla de investeringsprojekt och-program som föreläggs fullmäktige för beslut.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Kenneth Strömberg
Ordförande

Anne Fahl
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
Fax: 08-737 53 50
E-post: landstingsrevisorerna@rev.sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2015-12-15 RK 201505-0055

Trafiknämnden

Projektrapport 7/2015
Investeringar – styrning och samordning inom SLL

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade 2015-12-15 att överlämna rapporten till trafiknämnden för kännedom och med möjlighet att yttra sig senast 2016-02-26.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Turid Stenhaugen
Ordförande

Anette Carlstedt
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
Fax: 08-737 53 50
E-post: landstingsrevisorerna@rev.sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

INNEHÅLL

1 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER 4

2 UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN 7

2.1 Motiv till granskningen 7
2.2 Revisionsfråga 7
2.3 Avgränsning 8
2.4 Bedömningsgrunder 8
2.5 Metod 8

3 REVIDERAD INVESTERINGSSTRATEGI SAMT ANSVARS- OCH BESLUTSORDNING 9

3.1 Den reviderade investeringsstrategin 9
3.2 Revisionens bedömning 10
3.3 Den reviderade ansvars- och beslutsordningen 11
3.4 Revisionens bedömning 11

4 INVESTERINGAR, EN DEL AV LANDSTINGETS BUDGETPROCESS 11

4.1 Kostnadsutveckling och investeringsutrymme 11
4.2 Revisionens bedömning 15
4.3 Framtida investeringsrelaterade kostnader 16
4.4 Revisionens bedömning 17

5 PRIORITERINGAR AV INVESTERINGAR 18

5.1 Revisionens bedömning 19

6 KONTROLL ÖVER TRAFIKENS INVESTERINGSPROGRAM 19

6.1 Revisionens bedömning 21

1 Slutsatser och rekommendationer

Landstinget står inför omfattande investeringar de kommande tio åren med en femdubbling av de årliga investeringsvolymerna 2016 jämfört med tio år tillbaka i tiden och med en topp runt åren 2017 och 2018. Revisionen har därför granskat hur landstingsstyrelsen styr, samordnar och prioriterar investeringar inom ramen för en framtida ekonomi i balans.

Mot bakgrund av att de framtida kapitalkostnaderna kommer att öka förutsätts ökningstakten av verksamheternas driftkostnader minska för att det ska vara möjligt med den kraftigt ökade investeringsvolymen. Av fullmäktiges budget för 2015 framkommer att det fastställda investeringsutrymmet inte får överskridas samtidigt som landstingets fortsatta arbete ska inriktas på att begränsa kostnadsökningstakten. Revisionen noterar att investeringsutrymmet för den kommande tioårsperioden inte preciserats i landstingets budget för 2016. Men enligt landstingsdirektörens planeringsunderlag för 2016 uppgår den totala investeringsvolymen för tioårsperioden till 110 miljarder kronor. En ökning med 4 mdkr jämfört med budget 2015. Därutöver finns ett bedömt investeringsbehov inom trafiken framöver på ytterligare minst 4 mdkr.

Revisionen konstaterar att den långsiktigt hållbara kostnadsökningstakten för verksamheten i landstinget successivt reviderats ned. Den faktiska kostnadsökningstakten visar dock att de nivåer som ställts upp i budgeten hittills inte kunnat hållas. Vidare framgår av budget 2015 att de effektiviseringsvinster som investeringarna och förändringarna kan ge måste realiseras för att budgeten ska vara i balans. Att investeringarna som sådana i någon större utsträckning ska bidra till att minska landstingets framtida driftkostnadsökningstakt bedömer revisionen dock inte som troligt.

Revisionen bedömer därför att det blir en stor utmaning att minska kostnadsökningstakten i verksamheterna och konstaterar att budgeten även förutsätter att ambitionsnivån vad gäller investeringarna ses över. Trafiknämnden har fått ett uppdrag att se över investeringsnivåerna vilket lett till att investeringar skjuts framåt i tiden. Landstingsstyrelsen har fått i uppdrag av fullmäktige att till den slutliga budgeten för 2016 se över landstingets investeringar i syfte att identifiera möjliga utgiftsreduktioner. Landstingsstyrelsens beslut om slutlig budget innehåller dock inga förslag till identifierade utgiftsreduktioner.

Revisionen menar att en förutsättning för att kunna se över ambitionsnivån i investeringarna är att kunna bedöma konsekvenser av olika ställningstaganden (prioriteringar). Det övergripande styrdokumentet för landstingets investeringar, dvs. investeringsstrategin, beslutad av fullmäktige i början av 2015, ger inte vägledning i vissa strategiska ställningstaganden. Det gäller exempelvis om landstinget ska äga eller hyra lokaler. Detta gäller speciellt i de fall som verksamheten i lokalerna bedrivs av externa vårdgivare. Andra strategiska ställningstaganden som påverkar landstingets investeringsverksamhet, beskrivs i olika omfattning i andra dokument. Landstingets investeringsstrategi bör därför ge en samlad och tydligare vägledning i strategiska ställningstaganden inom investeringsområdet.

Investeringsstrategins prioriteringsmodell används inte fullt ut vare sig för investeringar inom trafik- eller vårdområdet. Revisionen noterar även att prioriteringar inte sker mellan investeringar för vård och trafik.

Prioriteringsmodellen anger, enligt investeringsstrategin, hur investeringar ska beskrivas och belysas så att jämförelser mellan olika objekt kan göras. Dessutom ska prioriteringsmodellens dialogfas säkerställa att föreslagna investeringar ligger i linje med de huvudmål som landstingets politiska ledning har fastställt. Prioriteringar sker, enligt landstingsstyreslens förvaltning, i förhandlingar, möten och dialoger där konsekvenser av olika prioriteringsval inte alltid redovisas. Revisionen bedömer att fullmäktige därmed inte ges möjlighet att besluta om investeringar där det i underlagen framgår hur rangordning och prioriteringar av föreslagna investeringsobjekt och dess konsekvenser genomförts. Revisionen anser att investeringsstrategin antingen bör följas eller ändras så att det är transparent hur processen inför beslut om omfattande investeringar ska ske.

Revisionen har tidigare framfört synpunkter på den bristfälliga redovisningen av effekter i form av framtida kostnader i investeringsbeslut. I de enskilda investeringsärendena som granskats bedömer revisionen att beslutsunderlagen förbättrats. I de investeringsärenden som beslutats i budgeten finns dock ingen information om investeringens framtida ekonomiska konsekvenser.

Ekonomiska konsekvenser till följd av beslutade investeringar behöver dock beskrivas i sin helhet för att kunna säkerställa att en framtida ekonomi i balans kan nås. Revisionen ser positivt på att landstingsstyrelsens förvaltning begärt in detaljerade tioåriga resultatbudgetar från trafiknämnden i syfte att få en bättre kontroll över investeringarnas framtida kostnader. Revisionen bedömer att motsvarande uppdrag även behöver ges för vårdens investeringar så att de samlade effekterna kan redovisas. Detta för att landstingsstyrelsen ska kunna ta kontroll över, och därmed styra och följa upp landstingets samlade investeringsverksamhet.

Revisionen bedömer att landstingsstyrelsen behöver stärka kontrollen över redan beslutade investeringar för att fullmäktige dels ska kunna säkerställa en framtida ekonomi i balans, dels ska kunna utkräva ansvar för de enskilda investeringsobjekten. Detta som en följd av att landstingsstyrelsen i beredningen av ärenden till fullmäktige inte säkerställt underlag som möjliggör uppföljning och ansvarsutkrävande för bland annat trafiknämndens investeringsprogram Röda linjen samt Slussen och spårutbyggnad Nacka vad gäller ekonomi, kvalitet och tid. Motsvarande har revisionen tidigare framfört för program Roslagsbanan. Landstingsstyrelsen behöver säkerställa att det finns tydliga uppföljningsbara mål avseende kvalitet och tid för alla investeringsprojekt och -program.

Sammantaget visar granskningen att landstingsstyrelsen behöver stärka styrningen och ta ett samlat grepp för att samordna och prioritera investeringar om målet om en ekonomi i balans ska kunna nås framöver. Landstingets investeringsstrategi behöver utvecklas för att ge tydligare vägledning i strategiska ställningstaganden inom investeringsområdet.

Revisionens rekommendationer

- Landstingsstyrelsen bör omarbeta investeringsstrategin så att den utgör en tydlig vägledning i strategiska ställningstaganden t.ex. om landstinget ska äga eller hyra lokaler.
- Landstingsstyrelsen bör säkerställa att processen för prioriteringar och konsekvenser av föreslagna investeringar är transparent och tydlig inför beslut i fullmäktige.
- Landstingsstyrelsen bör säkerställa att föreslagna investeringars framtida ekonomiska konsekvenser framgår i underlag inför beslut om budget i fullmäktige.
- Landstingsstyrelsen bör säkerställa kontrollen över redan beslutade investeringars framtida ekonomiska konsekvenser i sin helhet för att en framtida ekonomi i balans ska kunna nås.
- Landstingsstyrelsen bör se till att det finns tydliga uppföljningsbara mål avseende kvalitet och tid för alla investeringsprojekt och -program inför beslut i fullmäktige för att kunna följa upp och klargöra ansvar.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Landstinget står inför omfattande investeringar de kommande åren. I fullmäktiges budget för 2016[1] framkommer att landstingets mål om en budget i balans ska beaktas i investeringsplaneringen i syfte att säkerställa framtida resultat. De effektiviseringsvinster som investeringarna och förändringarna enligt budgeten kan ge måste realiseras för att budgeten ska vara i balans. Pågående och planerade investeringar måste kontinuerligt följas upp

Under 2012 granskade revisionen landstingsstyrelsens styrning och samordning av investeringsverksamheten i ett särskilt projekt[2]. Denna och andra granskningar exempelvis inom ramen för den årliga revisionen 2014[3] har bland annat visat att investeringar som tas upp för beslut behöver beskrivas på ett mer ingående sätt för att kunna utgöra ett tillräckligt beslutsunderlag i fullmäktige. Det har inte minst gällt redovisningen av de effekter i form av framtida kostnader som de föreslagna investeringarna kommer att generera. Vidare har vissa beslut om nya investeringar förutsatts ske genom att tidigare beslutade investeringars utrymme tas i anspråk. Ansvaret för investeringsobjekts budget har därmed blivit otydligt. Samtidigt har transparensen i hur andra omprioriteringar sker - exempelvis till följd av att beslutade objekt försenats, tidigarelagts, eller på annat sätt påverkats - varit otillräcklig.

Mot bakgrund av storleken på landstingets investeringar under de kommande åren och risken för att dessa inte kommer att kunna förverkligas inom ramen för en minskad kostnadsökningstakt, har revisionen granskat hur landstingsstyrelsen styr, samordnar och prioriterar investeringar inom ramen för en framtida ekonomi i balans.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan för projektet har varit:

Styr, samordnar och prioriterar landstingsstyrelsen investeringarna så att dessa kan genomföras inom ramen för en framtida ekonomi i balans?

Den övergripanderevisionsfrågan kan brytas ner i följande delfrågor:

1. Ger beslutade styrdokument tillräckliga förutsättningar för att styra, samordna och prioritera investeringar så att fullmäktiges mål för ekonomi i balans kan nås?

2. Hur beskrivs ekonomiska konsekvenser och risker som beslut om investeringar kommer att medföra dels på nämnd/styrelsenivå, dels för landstinget som helhet?

3. Hur säkerställs att det är möjligt att följa upp beslutade investeringar och att ansvaret är tydligt även vid omprioriteringar och/eller omdisponeringar av investeringsobjekt?

[1] LS 2015-003, LS 1312-1542
[2] Projektrapport nr 8 2012 - Investeringsprocessen i landstinget
[3] Revisionens årsrapport 2014 avseende landstingsstyrelsen, RK 201407-0036

2.3 Avgränsning

Granskningen har fokuserat på landstingsstyrelsens övergripande ansvar för styrning och samordning i syfte att säkerställa god ekonomisk hushållning. Även trafiknämndens ansvar har berörts. I den del av granskningen som avser hur landstingsstyrelsens säkerställer att det är möjligt att styra, följa upp och omprioritera tidigare fattade investeringsbeslut har granskningen avgränsats till fullmäktiges genomförandebeslut från och med beslut om budget 2013 till och med beslut om budget 2016.

2.4 Bedömningsgrunder

Revisionskriterier, mot vilka bedömningar i granskningen har ställts är:

- Enligt kommunallagen (8 kap, 1 §) ska landstinget ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Ekonomisk hushållning handlar om att styra ekonomin både i ett kortare och i ett längre tidsperspektiv. Om kostnaderna i ett längre perspektiv överstiger intäkterna innebär det att kommande generationer får betala för denna överkonsumtion[4].
- Balanskravet medför enligt kommunallagen (8 kap, 4 §) att landstinget årligen ska upprätta en budget för nästkommande kalenderår där intäkterna ska överstiga kostnaderna.
- Enligt kommunallagen (6 kap, 1 §) ska landstingsstyrelsen leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder och landstingsägda aktiebolag.
- Reviderad investeringsstrategi samt ansvars- och beslutsordning, LS 1308-1033, LS 1407-0854.
- Budget 2015, kapitel 16 ”Ekonomiska förutsättningar” och kapitel 17 ”Investeringar” LS 1403-0399
- Framtidsplanen – Tredje steget i genomförandet, bilaga till budget 2015, LS 1409-1068
- Budget 2016, kapitel 17 ”ekonomiska förutsättningar” och kapitel 18 ”Investeringar” LS 2015-0039, LS 1312-1542

2.5 Metod

Granskningen har genomförts i två delar. Den första delen av granskningen har omfattat landstingsstyrelsens styrning och samordning av landstingets investeringsverksamhet, med tonvikt på hur landstingsstyrelsen bereder investeringsunderlag inför beslut i fullmäktige och säkerställer god ekonomisk hushållning. I denna del har granskats om den reviderade investeringsstrategin och budget 2015 samt budget 2016 säkerställer att en ekonomi i balans kan nås på sikt.

I projektets andra del har revisionen följt upp hur landstingsstyrelsens säkerställer att det är möjligt att följa upp projekt där omprioriteringar skett eller där förändringar skett av andra skäl. I denna del har ett antal tidigare beslutade investeringsobjekt inom trafiken följts framåt i tiden för att se om det är tydligt vilka investeringsramar som faktiskt gäller för dessa objekt. Detta har skett i syfte att bedöma om landstingsstyrelsen säkerställt förutsättningar att följa upp och tydliggöra ansvar för tidigare fattade investeringsbeslut.

Granskningen har genomförts av Johan Blomberg (projektledare), Emma Cars och Lars Åström vid revisionskontoret.

[4] SKL 2013 - RUR i praktiken, resultatutjämningsreserv, balanskravsutredning

3 Reviderad investeringsstrategi samt ansvars- och beslutsordning

I mars 2015 beslutade fullmäktige om att fastställa dels en reviderad investeringsstrategi, dels en reviderad ansvars- och beslutsordning[5]. Den ursprungliga strategin samt ansvars- och beslutsordningen beslutades av fullmäktige 2011 respektive 2012. Syftet med omarbetningen har, enligt landstingsstyrelsen, dels varit att förstärka implementeringen av investeringsprocessen i landstinget, dels att anpassa dokumenten till nya organisatoriska förhållanden i landstinget.

3.1 Den reviderade investeringsstrategin

I samband med beslutet om reviderad investeringsstrategi samt ansvars- och beslutsordning uppdrog fullmäktige, som en del i den förstärkta implementeringen, till nämnder och bolagsstyrelser att utarbeta lokala rutiner och arbetssätt för implementeringen av investeringsstrategin. Enligt intervjuade medarbetare vid funktionsområdet ekonomi och finans vid landstingsstyrelsens förvaltning medför fullmäktiges uppdrag att de av landstingets verksamheter som har omfattande investeringsanslag behöver ta fram egna dokumenterade riktlinjer som ligger i linje med investeringsstrategin. Detta kommer enligt uppgift att följas upp i samband med årsbokslutet för 2015.

Landstingets verksamheter har fört fram önskemål om ytterligare tekniska anvisningar och mallar som stöd i investeringsprocessen. Fullmäktige uppdrog därför till landstingsstyrelsen att utarbeta tekniska anvisningar och mallar som stöd till strategin och ansvars- och beslutsordningen. Investeringsstrategin har sedan några år tillbaka även kompletterats med en checklista i landstingets ekonomihandbok kring krav på vilka beslutsunderlag som ska ingå inför utrednings- inriktnings- och genomförandebeslut av respektive investering. Anvisningar kring hur kalkylering inom investeringsområdet ska gå till finns sedan tidigare att tillgå på landstingets intranät. Av tidigare granskning[6] framgår att trafikförvaltningen anser att landstingsstyrelsen kalkylmallar inte är tillräckligt detaljerade för att uppfylla trafikförvaltningens behov, varför förvaltningens egna kalkylmallar används.

Däremot saknas det anvisningar för hur merparten av de övriga punkterna som checklistan anger som krav för beslutsunderlag ska tas fram och presenteras. Exempelvis framgår av checklistan att riskanalys ska vara en del av underlaget men inte hur den ska utformas vad gäller innehåll och omfattning för att den ska anses uppfylla landstingsstyrelsen kriterier. Enligt uppgift från funktionsområdet ekonomi och finans finns inga planer på att ta fram ytterligare anvisningar och mallar i enlighet med fullmäktiges uppdrag till landstingsstyrelsen. Granskningen har visat att riskanalys har genomförts och finns med i underlagen i fyra av fem granskade investeringsärendena i vården. Riskanalyserna är dock i en generellt övergripande form.

[5] LS 1308-1033, LS 1407-0854
[6] Revisionens årsrapport 2014 avseende trafiknämnden inklusive SL AB och WÅAB, RK 201402-0005

I den reviderade strategin finns, jämfört med tidigare, ett krav på att det ska finnas systemhandlingar[7] som en del i beslutsunderlaget inför genomförandebeslut. Detta krav finns dock inte med i checklistan som listar krav på beslutsunderlag. Det är inte heller tydligt vad landstingsstyrelsen avser med systemhandling och vilka krav som kan ställas på innehållet och omfattningen av en sådan. Motivet till att ställa upp krav på systemhandlingar i strategin är att dessa kan ge förutsättningar för en ökad kalkylsäkerhet kring investeringsobjektens framtida investeringsutgifter och därmed om framtida kapital- och driftkostnader.

Av investeringsstrategin framkommer vidare att ”I de fall en upphandling omfattar utrednings- eller planeringsfasen vilket resulterar i ett genomförande, ska ett genomförandebeslut fattas innan upphandlingen påbörjas.” Enligt flera av de intervjuade vid landstingsstyrelsens förvaltning medför denna skrivning i strategin att genomförandebeslut kan fattas på underlag från programhandlingar och inte på mer detaljerade systemhandlingar. Konsekvensen av detta är att genomförandebeslut inte alltid bygger på underlag med en sådan kalkylsäkerhet som systemhandlingar skulle ha gett.

Enligt trafikförvaltningen utgör systemhandlingar en grund för att ta fram trovärdiga kalkyler. Men systemhandlingarna i sig redovisar inte framtida kostnader. De behöver tolkas och dess olika delar ska översättas till beräkningsbara enheter för att kunna omvandlas till ekonomiska beslutsunderlag. Det är en omfattande och kostsam process att ta fram kompletta systemhandlingar för större trafiksystem enligt trafikförvaltningen.

En annan nyhet i den reviderade strategin är att den ställer krav på uppföljning, utvärdering och granskning av investeringsobjekt. Hur och när detta arbete ska göras framkommer inte av strategin eller tillhörande anvisningar.

3.2 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att landstingsstyrelsen i tekniska anvisningar bör tydliggöra vad som förväntas i form av innehåll och omfattning för att beslutsunderlagen ska motsvara landstingsfullmäktiges krav. Det gäller exempelvis riskanalyser, uppföljning och utvärdering samt systemhandlingar.

Revisionen noterar att det finns risk för att den reviderade investeringsstrategins intention om förbättrade kalkyler som underlag inför genomförandebeslut går förlorad då strategin ställer upp krav på systemhandlingar men samtidigt medger att kravet på systemhandlingar kan frångås.

Den reviderade strategin ställer krav på uppföljning och utvärdering. Revisionen konstaterar dock att det saknas tillämpningsanvisningar som tydliggör hur och på vilken nivå detta arbete ska ske och till vilken funktion inom landstinget som resultatet från arbetet ska redovisas.

Vilka av landstingets verksamheter som behöver ta fram egna dokumenterade riktlinjer i linje med investeringsstrategin behöver tydliggöras.

[7] En systemhandling är ett dokument som beskriver utformningen huset eller anläggningen som ska byggas så utförligt så att det kan ligga till grund för kalkyler över byggets framtida kostnader.

3.3 Den reviderade ansvars- och beslutsordningen

Under 2014 beslutade fullmäktige om ändrade specifika ägardirektiv för Locum AB med ändringar i ansvarsfördelning mellan bolaget och landstingsstyrelsen avseende de strategiska fastighetsinvesteringarna. Ansvars- och beslutsordningen är nu reviderad utifrån Locums ändrade ägardirektiv. Vidare innehåller den reviderade ansvars- och beslutsordningen en definition av vad som avses med en strategisk fastighetsinvestering, vilket den ursprungliga strategin inte gjorde.

Av investeringsstrategin framkommer att avsteg från den kan göras i de fall som fullmäktige beslutar om avtal med andra parter där landstinget förbinder sig att genomföra en viss investering. I dessa fall tas genomförandebeslut för investeringen, enligt strategin, i samband med beslut om avtalet. I samband med fullmäktiges beslut om utbyggd tunnelbana i enlighet med 2013 års Stockholmsförhandling[8], beslutades det även att tunnelbaneutbyggnaden inte omfattas av investeringsstrategin förutom för investeringar i fordon och depåer som är de delar som finansieras av landstinget. Att så är fallet framkommer dock inte av den reviderade ansvars- och beslutsordningen. Det framkommer inte heller i vilken grad strategin är tillämplig för tillkommande investeringar inom projektet.

3.4 Revisionens bedömning

Det framkommer av fullmäktiges beslut om utbyggd tunnelbana i vilka delar som den utbyggda tunnelbanan omfattas av investeringsstrategin. Revisionen menar att det även behöver förtydligas i ansvars- och beslutsordningen för vilka delar av investeringsprojektet som investeringsstrategin är tillämplig. I vilken grad strategin är tillämplig för de tillkommande investeringarna som utbyggnaden kan förväntas generera behöver också förtydligas.

4 Investeringar, en del av landstingets budgetprocess

I fullmäktiges budget för 2016 framkommer att landstingets mål om en budget i balans ska beaktas i investeringsplaneringen i syfte att säkerställa framtida resultat. I både budget 2015 och 2016 framkommer att det är nödvändigt att landstingets nuvarande kostnadsökningstakt minskar om det ska vara möjligt att genomföra den önskade tioåriga investeringsplaneringen med en ekonomi i balans.

4.1 Kostnadsutveckling och investeringsutrymme

I fullmäktiges budget 2015 beräknas investeringsutrymmet för den kommande tioårsperioden 2015 - 2024 till 75 mdkr. Det budgeterade investeringsutrymmet för perioden 2015 – 2019 uppgår enligt budgeten till 73,7 mdkr, vilket innebär att investeringsutrymmet för den senare delen av tioårsperioden är mycket begränsat. Förutom ovan nämnda investeringsutrymme på 75 mdkr tillkommer, enligt landstingets budget, investeringar för Nya Karolinska Solna, NKS och investeringar i utbyggnad av den nya tunnelbanan. En utbyggnad som i huvudsak kommer att finansieras via medfinansiering. Totalt innebär det investeringar på drygt 106 mdkr för landstinget under den kommande tioårsperioden.

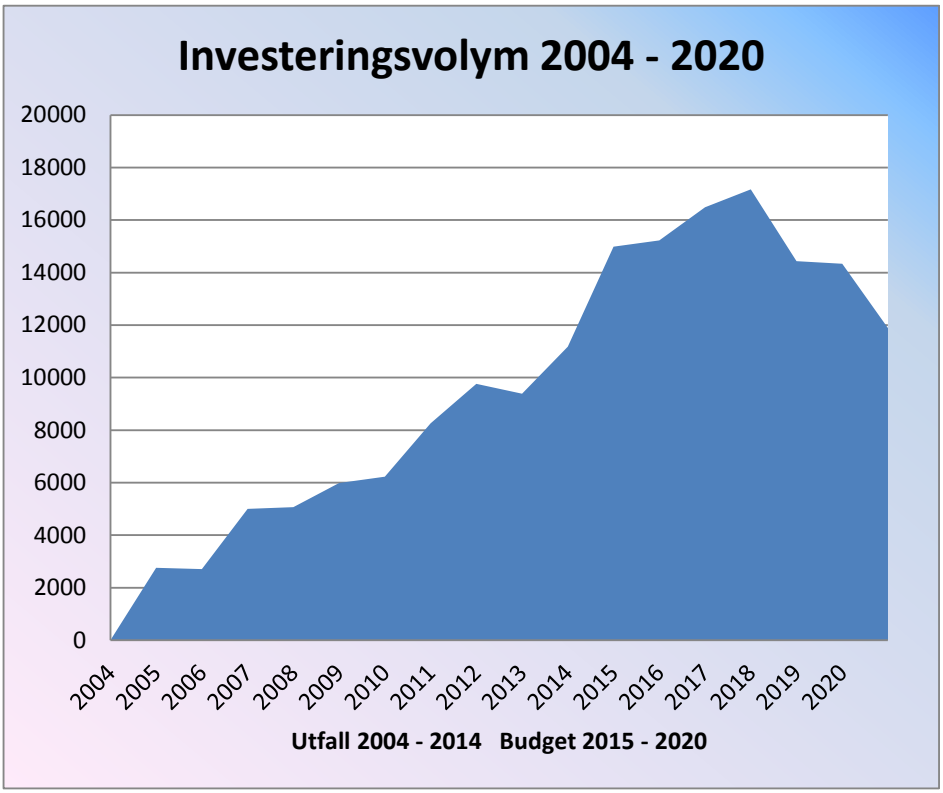
[8] LS 1401-0037

Revisionen konstaterar utifrån granskningen att trafikförvaltningens i sin genomförandeplan, från hösten 2014, bedömer att det totala investeringsbehovet för tioårsperioden 2015 – 2024 motsvarar 70 mdkr. För att uppnå en ekonomi i balans behöver denna summa justeras ned till 60 mdkr enligt genomförandeplanen. Enligt planen ryms alla sedan tidigare beslutade objekt inom ramen för den summan, dock med en senareläggning på i genomsnitt 2-3 år för att en ekonomi i balans ska kunna uppnås.

Vidare har granskningen visat att det under den senare delen av tioårsperioden finns investeringsvolymer i trafikförvaltningens planering på åtminstone 4 mdkr som inte ingår i landstingsstyrelsens beräknade investeringsutrymme på 75 mdkr enligt ovan. Dessa avser tillkommande investeringar i sedan tidigare beslutade investeringsobjekt bland annat Roslagsbanan, program Slussen och Röda linjen. Utöver dessa utgiftsberäknade objekt finns det även ett behov av nya pendeltågsdepåer som inte finns med i investeringsvolymerna i trafikens genomförandeplan.

Enligt den reviderade investeringsstrategin ska landstingsstyrelsen fortlöpande genomföra analyser av investeringsutrymmet. I landstingets budget för 2016 preciseras inte investeringsutrymmet för den kommande tioårsperioden till skillnad från i de senaste årens budgetar. Enligt landstingsdirektörens planeringsunderlag inför budget 2016 anges dock det tioåriga investeringsutrymmet vara 110 mdkr. I budgetanvisningarna inför arbetet med budget 2016 angavs landstingets samlade investeringsram för femårsperioden 2016 – 2020 till 68,3 mdkr men i den beslutade budgeten för 2016 uppgår landstingets planerade investeringar för perioden 2016 - 2020 till 74,3 mdkr.

Nedanstående bild syftar till att visa hur landstingets investeringar har utvecklats under de senaste tio åren och hur de beräknas utvecklas under de kommande åren. De kommande årens utveckling är hämtad från budget 2016 och visar en dramatisk utveckling jämfört med 10 år tillbaka i tiden. Investeringarna ökar från ca 3 miljarder kr 2006 till 15 miljarder kr 2016, en femdubbling på tio år, med en topp runt åren 2017 till 2018.



I samband med budget 2013, 2014 och 2015 beslutade fullmäktige även om första, andra respektive tredje steget i framtidens hälso- och sjukvård (i bilaga till respektive budget). Här ingick en tioårig investeringsplan för hälso- och sjukvården. Enligt den första framtidsplanen av dessa tre, som omfattar perioden 2013 – 2022 beräknades investeringarna i hälso- och sjukvården uppgå till 28,2 mdkr och i den tredje framtidsplanen, som omfattar åren 2015 - 2024 beräknas investeringarna uppgå till 42,7 mdkr. I granskningen har framkommit att investeringsutgifterna som presenteras i framtidsplanerna till vissa delar är schablonmässigt framräknade. Uppgifterna i framtidsplanerna stämmer därför inte helt överens med motsvarande uppgifter i de 5 åriga investeringsplanerna som biläggs respektive års budget.

Investeringsutrymmet ska enligt landstingets budget beräknas utifrån en ekonomi i balans. Under flera år har fullmäktige påtalat vikten av att kostnadsutvecklingstakten behöver brytas som en förutsättning för landstinget att klara planerade investeringar inom vården och trafiken. I budgeten för 2014 planerades det för en kostnadsutveckling på 4 procent för det året, men den faktiska kostnadsutvecklingen uppgick till 6,6 procent. Av landstingets delårsrapport 2015 framkommer att verksamhetens kostnader prognostiseras öka mer än den budgeterade kostnadsökningen för året.

Enligt fullmäktiges budget för 2015 krävs åtgärder för att dra ner kostnadsutvecklingen till högst 3,7 procent årligen över tioårsperioden, exklusive kapital- och omställningskostnader. Utan åtgärder beräknades den dock uppgå till 4,4 procent årligen. Enligt budget 2016, beslutad ett halvår efter beslut om budget 2015, förutsätter planerade investeringar nu en reviderad långsiktig kostnadsökningstakt i landstinget på 3,3 procent exklusive kapital- och omställningskostnader. Revideringen av kostnadsökningstakten i budget 2016 jämfört med

tidigare är en effekt av försämrade skatteintäktsprognoser. Av landstingsrådsberedningens skrivelse till landstingsstyrelsen i tertialrapporten för 2015 framkommer att kostnadsreduktioner måste ingångsättas redan under 2015 för att nedbringa kostnadsökningstakten under den tidigare uppsatta målnivån på 3,3 procent för att nå önskvärd kostnadseffekt 2016.

I landstingets s.k. riktlinjer för god ekonomisk hushållning har fullmäktige beslutat om ett antal finansiella mål. Ett av dessa innebär att kapitalkostnadernas[9] andel av de samlade skatteintäkterna får uppgå till maximalt 11 procent. Som jämförelse kan nämnas att kommunfullmäktige i Stockholms stad har beslutat att kapitalkostnadernas andel av nettodriftskostnaderna inte ska överstiga sju procent. I samband med stadens delårsbokslut per den sista augusti 2015 låg nivån på 5,5 procent.

I landstingets budget 2015 framkommer att kapitalkostnadernas andel av de samlade skatteintäkterna beräknas uppgå till den maximalt tillåtna nivån på 11 procent mellan åren 2018 – 2022. År 2012, då landstinget började beräkna det tioåriga investeringsutrymmet, låg kapitalkostnadernas andel av skatteintäkterna på sju procent. Enligt uppgift så uppgick andelen till 7,1 procent vid tiden för landstingets delårsbokslut 2015. Vidare framkommer det av budget 2015 att investeringsutgifterna under den kommande tioårsperioden behöver fördelas jämnare för att minska belastningen på landstingets ekonomi.

I syfte att minska kapitalkostnadernas andel av skatteintäkterna fick trafiknämnden i budget 2015 fullmäktiges uppdrag att se över ambitionsnivån för perioden 2015 – 2019. Utifrån budgeten för 2016 kan man utläsa att kapitalkostnadernas andel av de samlade skatteintäkterna har sjunkit för 2018 till 10 procent och för 2019 till 10,6 procent. Vid funktionsområdet Ekonomi och finans så menar man att det är genomförda omprioriteringar vid trafiknämnden som ligger bakom sänkningen. Hur kapitalkostnadsandelen bedöms utvecklas för återstoden av den kritiska perioden fram till och med 2022 framkommer inte av 2016 års budget. Av budget 2016 framkommer dock att trafiknämnden har en återstående besparing på 1,7 mdkr att genomföra för 2020.

Vidare framkommer att investeringsutgifterna för perioden 2016 – 2020 är högre än de beslutade direktiven för samma period i 2015 års budget. Som en konsekvens av detta har landstingsstyrelsen fått i uppdrag att till den slutliga budgeten för 2016 se över landstingets investeringar i syfte att identifiera möjliga utgiftsreduktioner för att möjliggöra att beslutade investeringsramar hålls. Den första december beslutade landstingsstyrelsen om slutlig budget för 2016. I beslutet är investeringsplanen för 2016 densamma som i budgeten i juni. För 2016 har således inga utgiftsreduktioner föreslagits. Identifierade utgiftsreduktioner av sedan tidigare planerade investeringsutgifter för de återstående åren i planeringsperioden, det vill säga 2017 – 2020, nämns inte i beslutsunderlaget.

De ökade kapitalkostnaderna framöver som följer av den kraftiga volymökningen i investeringar förutsätter att ökningstakten för landstingets driftkostnader avtar eller att landstingets intäkter ökar för att möjliggöra en fortsatt ekonomi i balans. Enligt underlag från landstingsstyrelsens förvaltning beräknas

[9] Räntekostnader och avskrivningar

skatteintäkterna öka med i snitt 4,6 procent per år under perioden 2015 – 2025. Budget 2016 beskriver dock en lägre skatteintäktsutveckling samtidigt som skatteintäktsprognosen för år 2015 även har sänkts i delårsrapporten per augusti. Hur detta i detalj påverkar skatteintäkterna för åren framöver är dock oklart.

4.2 Revisionens bedömning

Mot bakgrund av att de framtida kapitalkostnaderna kommer att öka som en följd av de kraftigt ökade investeringsvolymerna förutsätts kostnadsökningstakten för övriga driftkostnader minska för att det ska vara möjligt att upprätthålla en långsiktig ekonomi i balans. I den mån det inte är möjligt att minska kostnadsökningstakten kommer skatteintäkter och/eller avgiftsintäkter i stället att behöva öka. Av fullmäktiges budget för 2015 framkommer att det fastställda investeringsutrymmet inte får överskridas samtidigt som landstingets fortsatta arbete ska inriktas på att begränsa kostnadsökningstakten.

Revisionen konstaterar att då investeringarna ökar samtidigt som skatteintäkterna beräknas minska har den långsiktigt hållbara kostnadsökningstakten för verksamheten i landstinget successivt reviderats ned. Den faktiska kostnadsökningstakt visar dock att de nivåer som ställts upp i budgeten hittills inte kunnat hållas de senaste åren. Även för innevarande år prognostiseras landstingets kostnader öka mer än den budgeterade kostnadsökningen.

Samtidigt har investeringarna mellan budget 2015 och budget 2016 ökat med 4 mdkr. Dessutom finns ett bedömt investeringsbehov inom trafiken framöver på minst 4 mdkr som inte finns med i landstinget beräknade investeringsvolymer. Fler av dessa investeringar är sådana som revisionen menar kommer vara svåra att prioritera ned med nuvarande hantering eftersom de avser tillkommande behov i redan beslutade investeringar.

Vidare framgår av budget 2015 att de effektiviseringsvinster som investeringarna och förändringarna kan ge måste realiseras för att budgeten ska vara i balans. De redan beslutade och planerade investeringarna syftar dock, enligt revisionens bedömning, till att skapa större nytta, genom att bland annat öka utbudet gentemot länsinnevånarna i form av att höjd kvalitet och volym i såväl trafiken som i vården. Att investeringarna som sådana i någon större utsträckning ska bidra till en minskande framtida driftkostnadsökningstakt bedömer revisionen därför inte som troligt.

Landstingsstyrelsens förslag till slutlig budget som ska beslutas den första december innehåller inga förslag till identifierade utgiftsreduktioner. Revisionen bedömer därmed att landstingsstyrelsen inte utfört sitt uppdrag från fullmäktige. Revisionen noterar även att investeringsutrymmet för den kommande tioårsperioden inte preciserats i landstingets budget för 2016.

Landstingsstyrelsen har i budget 2012-2014 med tillhörande framtidsplaner till fullmäktige lämnat parallella underlag som visar framtida investeringar för vården som inte helt stämmer överens. Revisionen bedömer att det riskerar att ge en otydlig bild och försvåra planeringen av behov och effekter.

4.3 Framtida investeringsrelaterade kostnader

En investering genererar framtida kapitalkostnader, det vill säga räntekostnader och avskrivningar. Beroende på investeringens art varierar avskrivningstiden, vilket i sig påverkar det ekonomiska resultatet för berörda verksamheter. Investeringen medför även drift- och underhållskostnader under investeringens livslängd. Dessa kostnader kan både bli högre eller lägre jämfört med om investeringen inte genomförs. Revisionen har tidigare kritiserat landstingsstyrelsen för att beslutsunderlagen inför investeringsbeslut i fullmäktige har varit bristfälliga i beskrivningen av vilka framtida kostnader som respektive investering kommer att medföra för landstinget i allmänhet och för respektive berörd verksamhet i synnerhet.

Enligt den reviderade investeringsstrategin ska investeringarnas ekonomiska konsekvenser, som resultatpåverkan, likviditetspåverkan med mera, ingå. Revisionen har granskat fem genomförandebeslut tagna under 2015, varav två beslutade i samband med budget 2016, de återstående tre besluten är enskilda beslut tagna utanför beslut om budget. I de enskilda investeringsbesluten som revisionen granskat beskrivs investeringarnas ekonomiska konsekvenser i tjänsteutlåtandet men även i byggtekniska programhandlingar. Här redogörs för bland annat ekonomi men det gäller även konsekvensen av de verksamhetsförändringar som investeringen medför. I något fall finns även hänvisning till omställningskostnader inom ramen för framtidens hälso- och sjukvård. I de investeringsärendena som ingick i beslutet om budget 2016 finns inga ekonomiska konsekvensbeskrivningar som berör investeringsärendena i budgettexterna som förelades fullmäktige för beslut.

Tidigare har landstingstyrelsen i beslutsunderlagen för genomförandebeslut mellan ordinarie budgetbeslut föreslagit fullmäktige att uppdra till berörd nämnd eller styrelse att inarbeta det föreslagna investeringsobjektets utgifter i redan beslutad investeringsram för berörd verksamhet. Dessa förslag om att tillföra nya investeringar i redan beslutade investeringsvolymer har inte följts upp när det gäller vilka konsekvenser detta får på andra, redan tidigare beslutade investeringar exempelvis om de ska senareläggas, minskas eller helt utgå.

I de investeringsbeslut från 2015 som revisionen har granskat har landstingsstyrelsen inte uppdragit till berörd nämnd eller styrelse att inarbeta investeringsobjektens utgifter i redan beslutad investeringsvolym. I de granskade ärendena har landstingsstyrelsen föreslagit fullmäktige att uppdra till berörd nämnd eller styrelse att inarbeta den föreslagna investeringens utgifter i verksamhetens investeringsplan i nästkommande års budget. I vissa investeringsärenden inom vårdens område föreslår landstingsstyrelsen även fullmäktige att uppdra till hälso- och sjukvårdsnämnden och till berörd sjukvårdsverksamhet att beakta investeringens framtida nettokostnadsökningar i kommande års avtals- och budgetarbete mellan parterna.

Revisionen har även, sedan tidigare, påtalat vikten av att landstingsstyrelsen utvecklar en hanteringsordning för beslutade investeringar som löper över flera år med överföringar mellan år och objekt. Detta som en förutsättning för landstingsstyrelsen att kunna överblicka och ha kontroll på både den samlade investeringsvolymen och de enskilda investeringsobjekten. Det är även en grund för att beräkna en framtida hållbar kostnadsutveckling där kapitalkostnadernas

ökande andel liksom investeringarnas påverkan på övriga driftkostander är viktiga faktorer. Kontroll och möjlighet att följa upp beslutade investeringar gentemot tagna beslut utgör också en grund för tydlighet i ansvar för det enskilda investeringsobjektet i tid, kvalitet och pengar.

Landstingsstyrelsen har under 2015 ställt tydligare krav jämfört med tidigare på information kring vilka framtida kostnader som respektive beslutad investering kommer att ge upphov till. Funktionsområdet Ekonomi och finans uppger att det finns en sammanställning av trafikens framtida kapitalkostnader per beslutat projekt/program. Under hösten har landstingsstyrelsens förvaltning dessutom uppdragit till trafikförvaltningen att ta fram tioåriga resultatbudgetar med en detaljeringsgrad så att det, förutom avskrivningskostnader, även går att utläsa respektive investeringsprojekts framtida drift- och underhållskostnader per år. Sammanställningen för trafiken beräknas vara klar för att kunna presenteras för fastighets- och investeringsberedningen under våren 2016 som en grund för arbetet med budgetunderlag inför budget 2017.

Locum, med ekonomiskt administrativt ansvar för vårdens fastigheter, har inte fått motsvarande uppdrag. Inte heller funktionsområdet SFI, med ansvar för landstingets strategiska vårdinvesteringar uppfattar att de har fått ett sådant uppdrag. Den samlade investeringsvolymen som Locum och funktionsområdet SFI ansvarar för under perioden 2015 – 2019 uppgår enligt fullmäktiges budget 2015 till 15,5 mdkr.

4.4 Revisionens bedömning

Revisionen ser positivt på landstingsstyrelsens ambition att få en bild över de framtida kostnader som beslutade investeringar i trafiken genererar. Att begära in tioåriga resultatbudgetar från trafiknämnden som visar dessa kostnader är ett steg i rätt riktning för att möjliggöra för landstingsstyrelsen att ha uppsikt över landstingets trafikinvesteringar. Revisionen bedömer dock att motsvarande uppdrag att ta fram tioåriga resultatbudgetar även behöver ges avseende vårdens investeringar för att få en heltäckande styrning och kontroll av landstingets samlade investeringar. Ekonomiska konsekvenser behöver beskrivas för landstinget som helhet för att kunna säkerställa att en framtida ekonomi i balans kan nås.

Att landstingsstyrelsen i tidigare beslut föreslagit fullmäktige att nya investeringsbeslut ska klaras inom redan beslutade investeringsramar har skapat en otydlighet kring vilka konsekvenser nya investeringar får bland annat på framtida kostnader. Det underlättar inte heller uppföljning och ansvarsutkrävande av berörda nämnders och styrelsers investeringsgenomförande, då det skapar en osäkerhet kring vilka investeringar som faktiskt beslutats och till vilka belopp. Revisionen bedömer därför att landstingsstyrelsen behöver stärka kontrollen över redan beslutade investeringar för att fullmäktige ska kunna utkräva ansvar för de enskilda investeringsobjekten i tid, kvalitet och pengar gentemot tagna beslut.

Revisionen har tidigare framfört synpunkter på den bristfälliga redovisningen av effekter i form av framtida kostnader i investeringsbeslut. I de enskilda investeringsärendena som granskats bedömer revisionen att beslutsunderlagen

förbättrats. I de investeringsärenden som beslutats i budgeten är dock informationen om investeringens framtida ekonomiska konsekvenser obefintlig.

5 Prioriteringar av investeringar

Landstingets investeringsstrategi är ett ramverk med beskrivningar av hur olika saker hänger samman, men det beskriver inte hur landstinget ska arbeta och tänka strategiskt kring investeringsfrågor. Strategiska ställningstaganden inom landstinget, som har bäring på landstingets investeringsverksamhet, beskrivs i dokument som Framtidsplanen för hälso- och sjukvården, Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUFS med flera, men inte i investeringsstrategin.

I granskningen har framkommit att det i nuläget exempelvis inte finns tillräckliga underlag avseende fastigheternas status och framtida upprustningsbehov för att ge vägledning när landstinget ska renovera eller avstå från att renovera och i stället bygga nytt. Det behövs även riktlinjer för att hantera frågan om landstinget ska äga eller hyra lokaler. Detta gäller speciellt i de fall som verksamheten i lokalerna bedrivs av externa vårdgivare.

Enligt ansvars- och beslutsordningen ansvarar trafiknämnden respektive hälso- och sjukvårdsnämnden för beredning och prioritering av investeringar och för att lämna underlag till landstingsstyrelsens förvaltning. Därefter vidtar en dialogfas som syftar till att besvara ett antal frågor, exempelvis om objekten är i linje med huvudmålen och strategiska dokument/planer/beslut, om fördelningen mellan olika investeringsområden behöver ändras och vilka objekt som ska skjutas på framtiden om investeringsutrymmet är begränsat.

Investeringsstrategin innehåller en prioriteringsmodell som ska säkerställa att en dialog kring landstingets investeringar genomförs och att nödvändiga prioriteringar görs inför beslut i fastighets- och investeringsberedningen, landstingsstyrelsen och slutligen i landstingsfullmäktige. Revisionen har i tidigare granskningar pekat på att det saknats tydliga anvisningar kring hur de olika parametrarna i prioriteringsmodellen ska värderas och vägas samman för varje föreslaget investeringsobjekt. I landstingsstyrelsens anvisningar inför 2016 års budgetarbete finns det sådana anvisningar, men de är mycket knapphändiga. Vid funktionsområdet SFI används strategins prioriteringsmodell inte fullt ut då de menar att modellens resultat blir för trubbigt för att ge vägledning för prioriteringar.

Inom trafikförvaltningen används inte investeringsstrategins modell för att göra prioriteringar. Trafikförvaltningen använder istället en egen modell för arbetet med att prioritera investeringar. Modellen finns definierad i förvaltningens tioåriga så kallade Genomförandeplan[10] enligt vilken syftet med modellen är att synliggöra och redovisa effekter av beslutade och planerade investeringar med avseende på ekonomi och måluppfyllelse. Resultatet av det arbete som genomförs med att prioritera och rangordna objekt framgår inte i de beslutsunderlag som trafiknämnden får för ställningstagande. Nämnden beslutar dock om den femåriga investeringsplanen som biläggs respektive års budget. Denna är en

[10] Genomförandeplan 2016 - 2025, trafikförvaltningen 2014-0434

prioritering i sig och utgår från det material som framtagits med hjälp av förvaltningens egen prioriteringsmodell.

För vårdens strategiska investeringar tas underlag för prioriteringar fram av en beredningsgrupp bestående av tjänstemän från landstingsstyrelsens förvaltning, Locum och hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Vårdens producenter representeras endast indirekt med information om hyresgästinitierade investeringar. Resultatet från beredningsgruppens arbete presenteras för en styrgrupp med representanter från samma organisationer som representeras i beredningsgruppen. Styrgruppen tar ställning till beredningsgruppens förslag. Resultatet från prioriteringsarbetet biläggs landstingsdirektörens förslag till budget. Förslaget går på remiss till hälso- och sjukvårdsnämnden och andra berörda nämnder och styrelser inför beslut i landstingsstyrelsen och slutligen i fullmäktige.

Av granskningen framgår att det inte alltid är de objekt som fått högst värdering av berörda tjänstemän som prioriteras av politiken. Prioriteringsmodellen skiljer mellan vård och trafikinvesteringar och dessa ställs aldrig mot varandra. I den tioåriga investeringsplanen avser femtio procent av investeringsmedlen trafiken medan femtio procent avser vården.

5.1 Revisionens bedömning

Investeringsstrategins prioriteringsmodell används inte fullt ut vare sig för investeringar inom trafik- eller vårdområdet. Revisionen noterar även att prioriteringar inte sker mellan investeringar för vård och trafik.

Prioriteringsmodellen anger, enligt investeringsstrategin, hur investeringar ska beskrivas och belysas så att jämförelser mellan olika objekt kan göras. Dessutom ska prioriteringsmodellens dialogfas säkerställa att föreslagna investeringar ligger i linje med de huvudmål som landstingets politiska ledning har fastställt. Prioriteringar sker, enligt landstingsstyreslens förvaltning, i förhandlingar, möten och dialoger där konsekvenser av olika prioriteringsval inte alltid redovisas. Revisionen bedömer att fullmäktige därmed inte ges möjlighet att besluta om investeringar där det i underlagen framgår hur rangordning och prioriteringar av föreslagna investeringsobjekt och dess konsekvenser genomförts. Revisionen anser att investeringsstrategin antingen bör följas eller ändras så att det är transparent hur processen inför beslut om omfattande investeringar ska ske.

6 Kontroll över trafikens investeringsprogram

Revisionen har tidigare rekommenderat landstingsstyrelsen att säkerställa dels att det går att följa upp fullmäktiges investeringsbeslut i program där större projekt med olika tidplan ingår, dels hur dessa sen ska utvärderas efter driftsättning. Revisionen har granskat två av trafikens investeringsprogram. Program Slussen och spårutbyggnad Nacka[11] samt Program Röda linjen. Båda programmen omfattar ett antal delprojekt.

[11] Hädan efter benämnt program Slussen, eller bara Slussen.

Program Röda linjen, med nya fordon, nytt signalsystem och en ny depå beslutades av fullmäktige i samband med budget 2013 (juni 2012). Beslutet omfattar en programbudget på totalt 12,6 mdkr där delarna är beroende av varandra. Det framgår inte hur mycket som respektive ingående projekt uppgår till och beslutsunderlagen till fullmäktige har inte specifikt redovisat de enskilda delarna. Trafiknämnden har innan fullmäktiges beslut om ramen för programmet på 12,6 mdkr tagit enskilda beslut kring de större delarna av programmet, som signalsystem (1,1 mdkr), fordon (7,3 mdkr) och ny depå (1,9 mdkr). De enskilda besluten i trafiknämnden summerar endast till 10,3 mdkr. Det framgår inte i beslutsunderlaget till fullmäktige vad differensen mellan delarna som tidigare beslutades i trafiknämnden och den beslutade totalbudgeten består av.

Ledningen för program Röda linjen på trafikförvaltningen arbetar efter ett tydligt effektmål om att möjliggöra en stegvis kapacitetsökning på Röda linjen med 25 procent i rusningstrafik i det centrala snittet[12] till 2021. De enskilda projekten ska stödja detta mål på olika sätt. Ledningen för programmet uppfattar att de har möjlighet att disponera investeringsutrymmet på 12,6 mdkr efter behov mellan de olika delprojekten utan att behöva inhämta fullmäktiges godkännande, så länge ramen på 12, 6 mdkr hålls och det interna effektmålet uppnås. Effektmålet på 25 procent framgår inte i beslutsunderlaget till fullmäktige. Där framgår endast mer generella skrivningar om behov av moderniseringar och att utöka kapaciteten i det centrala snittet. Det framkommer inte heller om och när trafiknämnden behöver inhämta nytt ställningstagande från fullmäktige om förutsättningarna inom programmet förändras.

Program Slussen omfattar satsningar som behöver samordnas med Stockholms stads arbete i samband med att Slussen byggs om. Programmet inrymmer även modernisering av Saltsjöbanan, förlängning av tvärbanan till Sickla station och upprustning av Söderströmsbroarna. Projekten inom programmet är sammansatta utifrån en geografisk samhörighet utan tydligt syfte eller samlat kvalitetsmål.

För program Slussen finns inget samlat ärende för programmet likt det för Röda linjen. I september 2013 fattade fullmäktige fyra enskilda beslut som rör programmet: Ett genomförandebeslut avseende upprustning av Saltsjöbanan på 1 257 mnkr, ett genomförandebeslut för Söderströmsbroarna på 210 mnkr och ett genomförandebeslut gällande Tvärbanan på 417 mnkr. De tre genomförandebesluten summerar till 1 884. Fullmäktige beslutade dessutom i ett separat ärende vid samma möte om en total investeringsutgift för programmet på 1 471 mnkr, vilket är 413 mnkr lägre än summan av de tre delbesluten. I budget 2014 finns program Slussen med som ett genomförandebeslut med en föreslagen total utgift på 4,2 mdkr. I landstingsfullmäktiges budget 2015 och 2016 framgår att programmets totala beräknade budget är 2,1 mdkr. Differenserna mellan de enskilda besluten om delarna i programmet kontra de investeringsutgifter som sedan presenteras samlat för programmet i budget 2014 respektive 2015 varierar därmed med flera miljarder.

[12] Med centrala snittet avser sträckan T-centralen-Östermalmstorg dvs. de stationer som är mest belastade.

I tidigare liknade granskningar av Roslagsbanan har revisionen konstaterat motsvarande problematik[13]. Revisionen noterade då att nämnden och landstingsstyrelsen saknade en fullständig överblick över totalbudgeten för programmet, och de ingående projekten, utifrån vad fullmäktige beslutat om. Exempelvis framgår av fullmäktiges budget 2015 att den totala beräknade budgeten för programmet är 8 169, medan programmets egna beräkningar visade på en prognos på 8 408 mnkr.

6.1 Revisionens bedömning

Revisionen bedömer att landstingsstyrelsen inte säkerställt underlag för uppföljning och ansvarsutkrävande för program Röda linjen och program Slussen vad gäller ekonomi, kvalitet och tid liksom tidigare konstaterats för program Roslagsbanan.

Avseende Röda linjen har fullmäktige tagit beslut om helheten utan att specificera de ingående projekten med budget, tidplan eller omfattning i övrigt. Trafiknämnden har därmed en budget på 12,6 mdkr, dvs. en sjättedel av landstingets investeringsvolym för de kommande tio åren, att disponera på Röda linjen utan att fullmäktige kan utkräva ansvar vare sig ekonomiskt för delarna i projektet eller för vilken effekt programmet ska uppnå eller när det ska vara klart.

Vad gäller program Slussen så bedömer revisionen att de enskilda besluten om de ingående delarna medför att uppföljning av ekonomi och kvalitet skulle kunna ske per ingående del. Differenserna mellan de enskilda besluten i fullmäktige kontra investeringsutgifterna som anges för programmet i budget 2014 respektive 2015 varierar dock med flera miljarder. Revisionen konstaterar att landstingsstyrelsens hantering lämnar frågan öppen om trafiknämnden ska följa besluten i varje enskild del eller om fullmäktige genom de ändrade beloppen i investeringsbilagan i budgeten överlåtit till trafiknämnden att reducera programmets ingående delar efter egen bedömning. Bristen på transparens i beslutsprocessen leder till att ansvaret blir otydligt.

[13] Landstingsrevisorernas årsrapport över trafiknämnden 2014, RK 201402-0005

Kort om rapporten

Landstinget står inför omfattande investeringar med en femdubbling av de årliga investeringsvolymerna 2016 jämfört med tio år tillbaka i tiden. Revisionen bedömer att det blir en stor utmaning att minska kostnadsökningstakten i verksamheterna för att möta de ökade kostnader som framtida investeringar kommer att generera. Landstingsstyrelsen, som har det övergripande ansvaret för styrning och samordning, behöver ta kontroll över investeringarnas ekonomiska konsekvenser för att säkerställa en framtida ekonomi i balans. Budgeten förutsätter även att ambitionsnivån vad gäller investeringarna ses över. Processen för prioriteringar och bedömning av konsekvenser av föreslagna investeringar är dock inte transparent och behöver förtydligas inför beslut i fullmäktige.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 B (T-bana Rådhuset)

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna@rev.sll.se **Hemsida:** www.sll.se/rev

Org.nr: 232100-0016