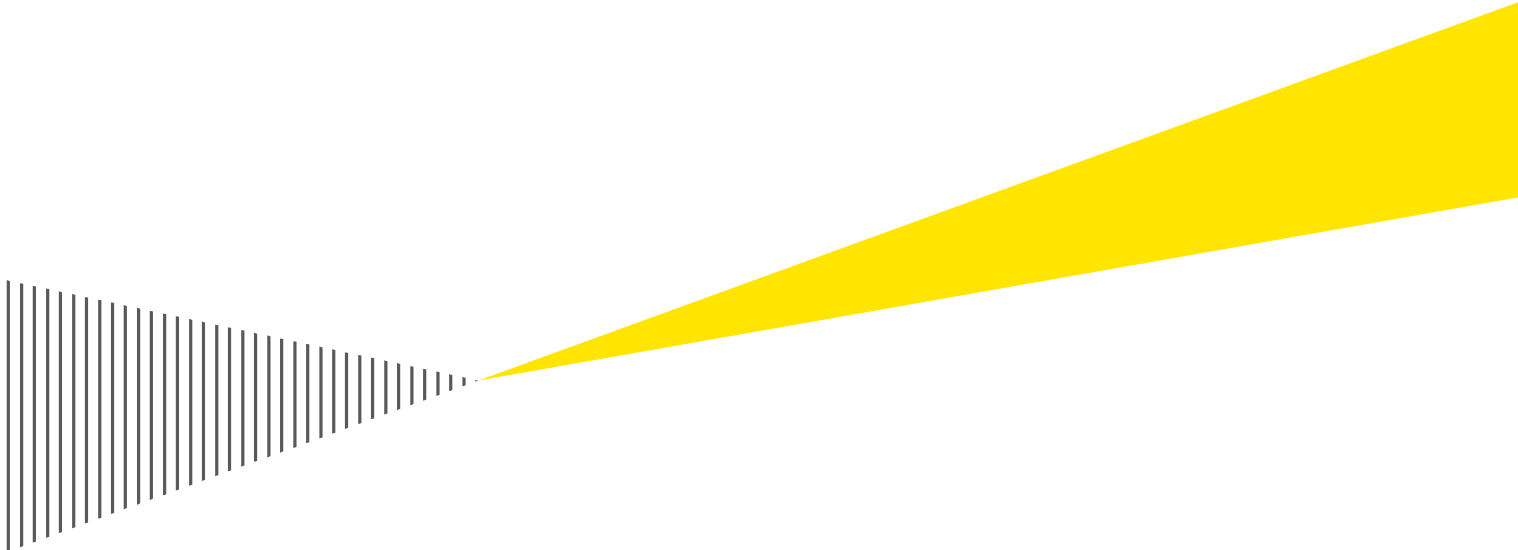


# Region Jönköpings län

Granskning av investeringar



**EY**

Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>2</b>
1.1 Bakgrund.....	2
1.2 Syfte.....	2
1.3 Avgränsningar.....	3
1.4 Ansvariga styrelser/nämnder och avgränsning .....	3
1.5 Revisionskriterier.....	3
1.6 Metod och genomförande .....	3
<b>2 Anläggningstillgångar - översikt.....</b>	<b>4</b>
<b>3 Lagar och rekommendationer .....</b>	<b>6</b>
3.1 Lag om kommunal redovisning .....	6
3.2 Rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning .....	6
3.3 Övrig vägledning .....	6
<b>4 Regionens styrande dokument.....</b>	<b>7</b>
4.1 Budget med verksamhetsplan 2017.....	7
4.2 E-cirkulär och andra riktlinjer.....	7
<b>5 Investeringsprocessen .....</b>	<b>8</b>
5.1 Övergripande beskrivning av nuvarande investeringsprocess .....	8
5.2 Planering Fastighetsinvesteringar .....	8
5.3 Planering Investering lös utrustning .....	9
5.4 Uppföljning av genomförda investeringar.....	10
5.5 Utredning om ny investeringsprocess .....	10
<b>6 Redovisning av anläggningstillgångar.....</b>	<b>12</b>
6.1 Investeringar respektive driftskostnad.....	12
6.2 Hantering av egen tid i investeringsprojekten .....	13
6.3 Avskrivningstider .....	13
6.4 Bedömning av nedskrivningsbehov .....	14
<b>7 Anläggningsregistret .....</b>	<b>15</b>
7.1 Stickprovsgranskningar byggprojekt .....	15
7.2 Stickprovsgranskningar medicinskteknisk utrustning .....	16
7.3 Övriga analyser.....	17
<b>8 Svar på revisionsfrågor och vår bedömning .....</b>	<b>18</b>
<b>Källförteckning .....</b>	<b>21</b>

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning av regionens investeringar. Syftet med granskningen är att bedöma intern kontroll i Region Jönköpings läns investeringsredovisning.

Investeringsprocessen är en central process för att säkerställa att de resurser som Region Jönköpings län har till sitt förfogande används effektivt och ändamålsenligt. För att kunna fatta rätt beslut om investeringar behövs det tydliga beslutsvägar och väl underbyggda beslutsunderlag som visar samtliga kostnader på både lång och kort sikt. Det finns delar i nuvarande investeringsprocess som fungerar bra. I den utredning som RJL själv har initierat framkommer dock ett antal brister gällande bl.a. bristande samordning av investeringsprojekt och ansvarsfördelning mellan verksamhetsområdena och de olika politiska organen.

Vår bedömning är att de förändringar som planeras kommer att förstärka och förbättra investeringsprocessen.

Det vi särskilt vill föra fram är:

- ▶ Tydliggör nämndernas roll i investeringsprocessen
- ▶ Formalisera rutinerna för hur avvikelser mot budget ska hanteras
- ▶ Inför en samordnad investeringsprocess

Våra rekommendationer till fortsatt utveckling av den interna kontrollen i den löpande investeringsredovisningen är följande:

- ▶ Fortsätt att minska de manuella rutinerna vid uppföljning av projekt och utveckla istället rapporter och verktyg som genererar data direkt från redovisningssystemet.
- ▶ Då komponentavskrivning relativt nyligen införts i Region Jönköpings län behövs rutiner för att utvärdera och vid behov förändra avskrivningstider för enskilda komponenter eller tillgångar om det finns indikationer på att den verkliga nyttjandetiden avviker från den fastställda avskrivningstiden.
- ▶ Bedöm om det finns behov av att systematiskt följa upp äldre preliminärbokade anläggningstillgångar i anläggningsregistret.
- ▶ Inför rutiner för bedömning av nedskrivningsbehov av enskilda tillgångar i anläggningsregistret.
- ▶ Utred om det finns anledning att dela upp andra tillgångar än byggnader i komponenter för att bättre spegla tillgångens livslängd.
- ▶ En översyn bör ske av hur egen tid ska redovisas i investeringsprojekten för att säkerställa att all egen tid hanteras på samma sätt oavsett i vilken verksamhet investeringen genomförs.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Regionens anläggningstillgångar uppgick per den 31 december 2016 till 3 709 mnkr och anskaffningarna under 2016 uppgick till 612 mnkr. Under de kommande åren bedöms investeringsbehovet öka väsentligt. Investeringsnivån 2017-2018 bedöms uppgå till 720 mnkr per år. Under perioden 2011-2015 uppgick investeringsnivån till 400 mnkr per år i snitt.

Regionens revisorer har i sin riskanalys konstaterat att investeringsprocessen och redovisningsfrågor kopplade till denna process är ett riskområde. Därför har de valt att under 2017 genomföra en granskning av regionens investeringsredovisning.

## 1.2 Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma den interna kontrollen i Region Jönköpings läns investeringsredovisning.

För att uppnå syftet med granskningen besvaras följande delfrågor:

1. Sker budgetering och redovisning så att uppföljning kan ske av genomförda investeringar?
2. Finns tydliga riktlinjer för hur investeringar och underhåll ska redovisas så att en fördelning ska ske mellan investering och driftskostnad. Följs riktlinjerna?
3. Hur hanteras egen tid i investeringsprojekten?
4. Hur sker rapportering till nämnd?
5. Finns riktlinjer för när och med vilket innehåll löpande uppföljning av investeringsprojekt ska ske?
6. Hur hanteras avvikelser från beslutsunderlag och kalkyler?
7. Hur bedöms värde och nedskrivningsbehov på befintliga anläggningar?
8. Hur fastställs avskrivningstider för olika anläggningar?
9. Hanteras anläggningsregistret på ett tillfredsställande sätt?

I granskningen ingår en översiktlig beskrivning av investeringsprocessen.

### **1.3 Avgränsningar**

Granskningen omfattar samtliga delar i Region Jönköpings län men har koncentrerats till de verksamheter där större investeringar sker.

### **1.4 Ansvariga styrelser/nämnder och avgränsning**

Granskningen avser följande nämnder:

- ▶ Regionstyrelsen
- ▶ Nämnden för folkhälsa och sjukvård
- ▶ Nämnden för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet
- ▶ Nämnden för trafik, infrastruktur och miljö

### **1.5 Revisionskriterier**

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

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Lagen om kommunal redovisning
- ▶ Rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning
- ▶ Regionens interna riktlinjer och styrdokument

### **1.6 Metod och genomförande**

Granskningen har genomförts genom kartläggning och analys av de processer som styr redovisningen av investeringar. Detta arbete har huvudsakligen koncentreras till fastighetsinvesteringar och inköp av medicinsk utrustning. Ansvariga tjänstemän, på centrala funktioner inom redovisning och uppföljning av investeringar, har intervjuats.

Ett antal investeringsprojekt har granskats mot underlag, dels för att säkerställa att processerna fungerar så som beskrivs och dels för att kontrollera att redovisning sker på ett korrekt sätt. I granskningen har ingått att fastställa om redovisade inventarier existerar, är rätt värderade, klassificerade och rubricerade. Granskningen har även inriktats mot gränsdragningen mellan kostnadsföring och aktivering av investeringar.

## 2 Anläggningstillgångar - översikt

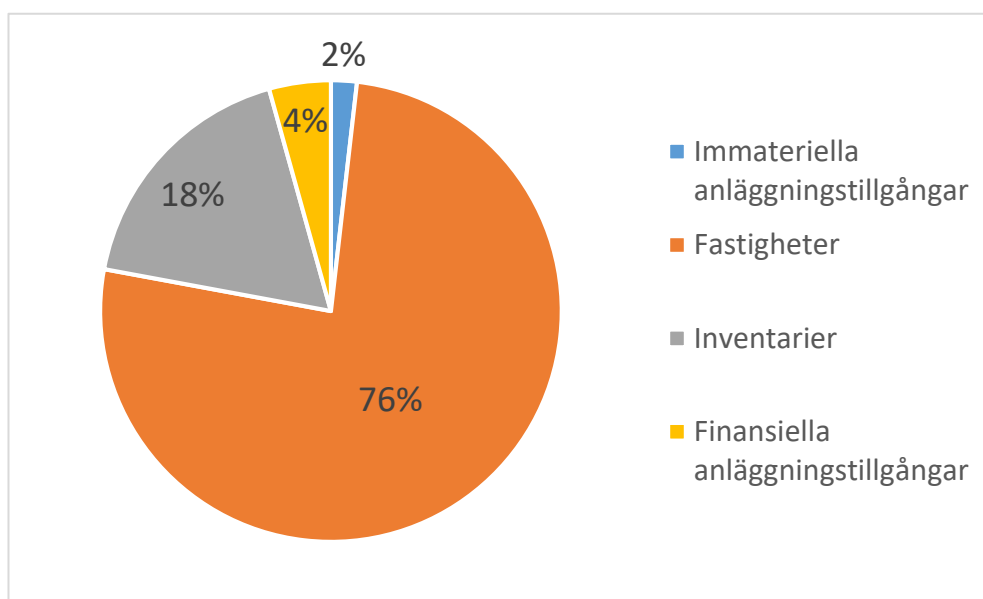
Regionens anläggningstillgångar (planenligt restvärde) består av följande delar:

Samtliga belopp i mnkr	2017-08-31	2016-12-31	2015-12-31	2014-12-31
Immateriella anläggningstillgångar	72	61	96	96
Materiella anläggningstillgångar				
Fastigheter	3 046	2 890	2 647	2 587
Inventarier	711	700	716	862
Finansiella anläggningstillgångar	173	59	60	19
<b>Summa anläggningstillgångar</b>	<b>4 002</b>	<b>3 709</b>	<b>3 519</b>	<b>3 564</b>
Avskrivningar	260	385	369	344

Det planenliga restvärdet, dvs. anskaffningsvärde med avdrag för planenliga avskrivningar, har ökat under de senaste åren. Den största ökningen är hänförlig till fastighetsinvesteringar. Ökningen av finansiella anläggningstillgångar under 2017 består av mark som har förvärvats genom köp av bolag.

Avskrivningarna per 2017-08-31 består endast av 8 månader medan jämförelseårens avskrivningar avser 12 månader. Om avskrivningarna, de resterande 4 månaderna för 2017, håller samma takt så hamnar helårets avskrivningar på 390 mnkr, vilket är i nivå med tidigare år.

Fastigheter är den dominerande delen av anläggningstillgångarna. Fördelningen mellan de olika tillgångarna kan illustreras med följande diagram:



I redovisningen specificeras de immateriella och materiella tillgångarna, vilket framgår av nedanstående tabell:

	<b>Bokfört värde per 2017-08-31</b>
Applikationsprogram	41 717 962
Medicinsktekniska infosystem	30 659 183
<b>Immateriella anläggningstillgångar</b>	<b>72 377 144</b>
Byggnader	2 254 901 787
Mark	44 496 125
Markanläggningar	15 037 059
Pågående om- och tillbyggnader	731 375 970
<b>Mark och byggnader</b>	<b>3 045 810 940</b>
IT-utrustning	56 232 038
Medicinskteknisk utrustning	372 082 237
Byggnadsinventarier	21 509 410
Bilar och transportmedel	130 706 651
Inventarier	81 920 366
Förbättringar på ej ägda fastigheter	463 576
Konst	38 570 984
Övriga anläggningar (preliminära)	9 426 298
<b>Maskiner och inventarier</b>	<b>710 911 560</b>

Specifikationen kan också ge en viss vägledning om hur anläggningstillgångarna i huvudsak är fördelade på regionstyrelse och nämnder.

Regionstyrelsen:

- mark och byggnader, applikationsprogram, medicinsktekniska infosystem

Nämnden för folkhälsa och sjukvård:

- medicinteknisk utrustning

Nämnden för trafik, infrastruktur och miljö:

- bilar och transportmedel

Nämnden för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet:

- konst.

Övriga anläggningstillgångar finns fördelade mellan de olika nämnderna.

Större totala värden finns främst inom byggnader, pågående om- och tillbyggnader, medicinteknisk utrustning samt bilar och transportmedel.

## **3 Lagar och rekommendationer**

### **3.1 Lag om kommunal redovisning**

I lagen om kommunal redovisning framgår att förvaltningsberättelsen i årsredovisningen ska innehålla en samlad redovisning av kommunens eller landstingets investeringsverksamhet.

Investeringar redovisas som anläggningstillgångar. Anläggningstillgångar definieras som en tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav.

Av lagen framgår vad som ska räknas in i anskaffningsvärdet, att avskrivning ska ske systematiskt över anläggningens livslängd (nyttjandeperiod) samt att nedskrivningar av värdet ska ske om värdenedgången är bestående.

I lagen hänvisas till allmänna råd eller rekommendationer från normgivande organ, vilket i praktiken innebär Rådet för kommunal redovisning.

### **3.2 Rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning**

Rådet för kommunal redovisning har publicerat ett antal rekommendationer som ska tillämpas vid redovisning av anläggningstillgångar/investeringar:

- Materiella anläggningstillgångar
- Immateriella tillgångar
- Nedskrivningar

I dessa rekommendationer beskrivs utförligare hur redovisning ska ske och vilka bedömningar som ska utföras för att resultaträkningar och balansräkningar ska vara förenliga med god redovisningssed.

### **3.3 Övrig vägledning**

SKL har gett ut en vägledning "Komponentredovisning av fastigheter i förvaltningar", som beskriver hur övergång till komponentavskrivning ska ske och i skriften ingår även exempel på avskrivningstider för olika delar i byggnader.

I de fall det saknas ledning i hur redovisningsfrågor ska hanteras hänvisas till övriga redovisningsregelverk, utgivna av Bokföringsnämnden. Dessa är inte direkt anpassade till offentlig verksamhet utan gäller bokföringsskyldiga verksamheter i allmänhet.



## 4 Regionens styrande dokument

### 4.1 Budget med verksamhetsplan 2017

En övergripande beskrivning av investeringsprocessen redovisas i budget med verksamhetsplan 2017. Där finns regionfullmäktiges direktiv till styrelse och nämnder avseende investeringsbudget. Ett avsnitt behandlar fastighetsinvesteringar där ansvarsfördelningen mellan regionfullmäktige och regionstyrelse framgår.

*"I regionfullmäktiges investeringsplan för fastigheter redovisas pågående investeringar, utgiftsberäknade objekt samt objekt som ännu inte är beslutade att genomföra. Regionstyrelsen har för dessa objekt att fatta beslut om utgiftsram samt upphandla och genomföra investeringen. Beslut ska anmälas till fullmäktige."*

Det framgår även att för objekt, som är under beredning, ska beslut fattas av regionfullmäktige innan regionstyrelsen kan genomföra investeringen. För större fastighetsobjekt ska en investeringsram för inventarier och utrustningen, baserad på en schablon, tas fram. Denna beslutas av regionstyrelsen och beslutet ska anmälas till fullmäktige.

I budgeten ingår även ett avsnitt som avser investeringar i inventarier och utrustning.

*"I regionfullmäktiges investeringsplan för inventarier och utrustning redovisas specificerade objekt (överstigande 500 tkr) samt utgiftsram för ospecificerade objekt (pris per objekt över 22 000 kronor med livslängd över 3 år)."*

Regionstyrelsen ska, för slutförda objekt som överstiger 5 mnkr, upprätta en slutredovisning innehållande avstämning mellan budget samt ekonomiska och kvalitetsmässiga effekter av investeringen. Redovisningen ska lämnas till regionfullmäktige.

Åtterrapporering av genomförda investeringar mot beslutad investeringsbudget sker i sin helhet i årsredovisningen.

### 4.2 E-cirkulär och andra riktlinjer

Utöver direktiv i budgeten har ett antal andra dokument tagits fram för att på en mer detaljerad nivå beskriva regionens investeringsprocess samt redovisningsprinciper, bl. a:

- E-cirkulär 1705 Investeringar – processbeskrivning budget, genomförande, uppföljning - från 2005
- E-cirkulär E1301 Fastighetsinvesteringar – processbeskrivning – från 2013
- Riktlinjer för redovisning av anläggningstillgångar och avskrivningsberäkning
- Kompletterande information från Verksamhetsstöd och service: Investeringsprocessen i regionen som gäller fr.o.m. 2016-01-01

Det finns även en särskild skrift framtagen av regionfastigheter, som används för att beskriva processen avseende fastighetsinvesteringar för verksamheterna inom Region Jönköpings län (RJL).

## 5 Investeringsprocessen

Under 2016 har en utredning genomförts för att skapa ökad samordning mellan verksamheterna Verksamhetsstöd och service samt IT- centrum i syfte att ge bättre underlag och uppföljning av investeringsbeslut. Investeringsprocessen är i förändring och en ny investeringsprocess kommer att införas.

Nedanstående avsnitt beskriver hur investeringsprocessen fungerar idag. I slutet av detta avsnitt redovisas identifierade brister och det förändringsarbete som pågår.

### 5.1 Övergripande beskrivning av nuvarande investeringsprocess

Investeringsprocessen kan delas in i följande delprocesser:

1. Fastighetsinvesteringar
2. Investering lös utrustning
  - Specificerade investeringar över en halv miljon kronor
  - Ospecifierade investeringar från ett halvt prisbasbelopp (ca 22 tkr) upp till en halv miljon kronor

Regionen har ett egenutvecklat IT-verktyg, Rubert, som stöd i investeringsprocessen. Rubert används för fastighetsinvesteringar, specificerade investeringar samt för vissa ospecificerade investeringar.

### 5.2 Planering - Fastighetsinvesteringar

Regionfastigheter, inom Verksamhetsstöd och service, har ansvar för byggprojekt i regionens fastigheter.

För verksamheterna i Vårdcentralerna Bra Liv, Folk tandvården, Regionledningskontoret, Utbildning och kultur, Länstrafiken och IT-centrum diskuteras lokalbehov vid regelbundna möten mellan verksamheten och fastighetsförvaltarna på regionfastigheter.

Det finns lokala samordnare på Medicinsk vård, Kirurgisk vård samt Psykiatri, rehabilitering och diagnostik på de tre sjukhusen. En gång per månad hålls möten då bl. a. behov av lokalförändringar läggs fram.

Regionfastigheter informeras om behovet av lokalförändringar och gör en preliminär investeringskalkyl.

Om investeringen beräknas överstiga 400 tkr så ska ärendet hanteras enligt en fastställd process. Varje steg dokumenteras i Rubert enligt följande steg:

1. Verksamheten beskriver behovet och ärendet läggs in Rubert. Beskrivningen ska innehålla information om hur investeringen överensstämmer med långsiktig planering, om det finns alternativa lösningar samt förväntade effekter på perspektiven i Balanced Scorecard (medborgar-, och kundperspektiv, process- och produktionsperspektiv, lärande-, - och förnyelseperspektiv samt medarbetarperspektiv).

2. Ärendet förs vidare till Fastighetsstrategiska rådet, som består av regiondirektör, hälso- och sjukvårdsdirektör, ekonomidirektör, direktör för Verksamhetsstöd- och service, fastighetschef, controller och sekreterare. Rådet beslutar om ärendet ska utredas vidare eller avslås.
3. Regionfastigheter tar hand om ärendet och gör en förstudie. Syftet med förstudien är att specificera förutsättningar och krav, fastställa omfattningen av projektet, ta fram totala kostnaden för projektet samt hyreskostnaden för de nya lokalerna. Detta arbete sker i nära samarbete med verksamheten.
4. Verksamhetens ledning godkänner ärendet enligt förstudien om man anser att investeringen kan finansieras. I detta steg kan kostnader eller andra synpunkter göra att ärendet omarbetas eller avslås.
5. Ärendet går åter vidare till Fastighetsstrategiska rådet. Rådet bedömer värdet av investeringen i förhållande till kostnaden och tar fram underlag för politiskt beslut i regionstyrelsen och regionfullmäktige.
6. Beslut om investering fattas av regionfullmäktige genom att investeringsbudgeten för verksamhetsåret fastställs. Investeringar som tillkommer utöver investeringsbudgeten hanteras genom särskilt beslut i regionfullmäktige.
7. Slutredovisning sker av investeringsprojektet. Avstämning ska ske mot de mål som investeringsbeslutet grundades på.

### **5.3 Planering - Investering lös utrustning**

Lös utrustning delas in i specificerade investeringar respektive ospecificerade investeringar.

För de specificerade investeringarna finns en total årlig ram, som för 2017 uppgår till 130 mnkr. Även dessa investeringsäskanden hanteras i ärendesystemet Rubert. Till ansökan finns en checklista där verksamheterna ska beskriva behovet av investeringen och vilken effekt den har på verksamheten. Då samtliga äskanden har kommit in sker en prioritering av en grupp bestående av direktören för Verksamhetsstöd och service, medicinteknisk chef samt ekonom. Gruppen har arbetat med att ta fram ett antal utgångspunkter för att kunna utföra prioriteringen. Exempelvis ska återinvesteringar gå före nyinvesteringar och det är viktigt att investeringen uppfyller de värderingar och mål som finns kopplade till Balanced Scorecard-perspektiven. De specificerade investeringar återrapporteras till regionfullmäktige som anmälningsärende.

När det gäller de ospecificerade investeringarna, totalt 50 mnkr i budgeten 2017, tilldelas verksamheterna en ram, som får disponeras fritt för investeringsbehoven. Det är verksamhetsområdesdirektörer som fattar de slutliga investeringsbesluten.

I investeringsbudgeten finns investeringsramar för IT som totalt uppgår till 60 mnkr, fördelat på system 40 mnkr och inventarier 20 mnkr. IT-centrum beslutar om vilka investeringar som ska genomföras.

## 5.4 Uppföljning av genomförda investeringar

I årsredovisningen sker en total uppföljning av budgeterade investeringar mot genomförda investeringar.

Vid varje tertial sker en dokumenterad uppföljning av pågående fastighetsprojekt av ekonom på Regionfastigheter. Ett dokument i excel upprättas där budget och kostnader förs in och där man även gör en prognos av beräknat utfall.

I nuläget görs denna uppföljning genom att uppgifter hämtas från redovisningssystemet Raindance. Kostnader som är nedlagda i projektet för olika delposter förs manuellt in i sammanställningsdokumentet. Detta arbets sätt innebär att det finns risker för att fel kan uppstå. Det handlar om en stor mängd transaktioner och det finns risk för summeringsfel eller att samtliga fakturor som avser projektet inte registreras. Det finns även risk för att fel kan uppkomma p.g.a. tidsskillnader mellan den tidpunkt då information tas fram från redovisningssystemet och den tidpunkt då prognosen utförs.

Det pågår ett projekt inom regionen, där uppgifter för uppföljning ska kunna hämtas direkt från redovisningssystemet. Detta bör innebära större säkerhet i uppföljningen av projekten.

Vid större skillnader mellan budget och beräknat utfall sker en fördjupad analys. Det finns inga fastställda beloppsgränser då överskridande av budget ska rapporteras vidare till regionstyrelsen. Detta sker i praktiken ändå så snart det förväntade utfallet överstiger budgeten. Orsakerna till avvikelsen ska dokumenteras i uppföljningen.

Då projektet är färdigställt sker en slutredovisning och överstiger värdet 5 mnkr översänds slutredovisning inklusive specifikation till regionstyrelsen.

Även specificerade investeringar av lös egendom kan genomföras under en längre period. De följs upp per tertial och en prognos ska upprättas. Vid större avvikelser för specificerade investeringar av lös egendom blir återrapporteringen ett anmälningsärende hos regionstyrelsen.

Ingen återrapportering sker av ospecificerade investeringar utan dessa följs upp av berörd verksamhet.

## 5.5 Utredning om ny investeringsprocess

Regionen har sett ett behov av att förnya och tydliggöra investeringsprocessen. Under 2016 genomfördes en utredning med syfte att bidra till ökad samordning av verksamheterna IT-centrum och Verksamhetsstöd och service i investeringsprocessen. Utredningen omfattade investeringsprocessen men särskild vikt lagd vid de verksamheter med stor investeringsvolym såsom , rehabilitering och diagnostik, Medicinsk vård samt Kirurgisk vård.

Ett antal förbättringsområden identifierades i utredningen:

- Mer detaljerad beskrivning av kvalitetseffekter, bättre beräkning av kostnader samt tydligare koppling till den långsiktiga planeringen för att underlätta bedömningen av investeringsbehovet i ett tidigt skede.
- Roller och ansvarstagande bör förtydligas och processen för att fånga nya förutsättningar ska förbättras.
- Tydligare regelverk och riktlinjer för investeringsprocessens olika steg ska tas fram.
- IT ska vara en del i investeringsprocessen.
- Processerna för investering av lös utrustning och fastighetsinvesteringar ska vara en gemensam process. I dag är det två olika processer.

I utredningen konstaterades att samma investeringsprocess inte tillämpas för samtliga verksamheter i regionen och att även Länsstrafiken och Utbildning och Kultur bör kunna använda en ny investeringsprocess.

Med utredningen som grund har ett arbete startat för att utarbeta en ny investeringsprocess. I den finns förslag om beloppsgränser och ramar som regionstyrelsen respektive regionfullmäktige kan besluta om i budgetprocessen och löpande under året samt hur åiterrapportering ska ske till regionstyrelsen respektive regionfullmäktige. Det har även noterats att nämndernas roll i investeringsprocessen behöver förtydligas. Tanken är att regionfullmäktige i högre grad ska kunna besluta om ramar och investeringar av principiell natur, istället för enskilda investeringar som uppgår till relativt låga belopp.

## **5.6 Bedömning**

I offentliga verksamheter överstiger önskemål om investeringar normalt de medel som kan avsättas i investeringsbudget. En väl fungerande investeringsprocess ska säkerställa att de mest angelägna investeringarna beslutas och de ska beslutas av rätt instans baserat på i fullständiga beslutsunderlag. Processen är väsentlig för att regionen ska kunna fatta väl underbyggda beslut om investeringar, som har långsiktiga effekter på ekonomi och verksamhet. Fullständiga beslutsunderlag behövs för att fånga samtliga kostnader som påverkar verksamheten, både på kort och lång sikt.

Under granskningen har det framkommit att den bristande samordningen mellan fastighetsinvesteringar och investeringar i lösöre inklusive IT, har medfört otydlighet vid beslutstillfället om den totala investeringsvolymen i ett projekt samt kommande ökningsar av årliga driftskostnader.

Den förändrade organisationen då tre nya nämnder bildades har inte fått fullt genomslag i investeringsprocessen. Nämndernas roll i investeringsprocessen bör förtydligas.

Bristerna som regionen själva har identifierat i processen är väsentliga att arbeta vidare med. Vår bedömning är att de förslag till förändringar som tagits fram kommer att stärka och förtydliga investeringsprocessen.

Uppföljningen av de olika projekten sker idag i huvudsak genom att manuellt föra in uppgifter från redovisningssystemet i excelmallar. Detta innebär att risken för oavsiktliga fel i beräkningarna är relativt hög. Det arbete som pågår för att använda existerande redovisningssystem för att ta fram rapporter, med minskad manuell hantering, är angeläget att slutföra.

## 6 Redovisning av anläggningstillgångar

### 6.1 Investeringar respektive driftskostnad

En anläggningstillgång är en tillgång som stadigvarande ska användas i verksamheten. Enligt RJL:s riktlinjer ska nyttjandetiden uppgå till minst 3 år och värdet för materiella anläggningstillgångar uppgå till minst ett halvt prisbasbelopp, vilket innebär ca 22 tkr för 2017. För immateriella tillgångar är gränsen 500 tkr. I riktlinjerna beskrivs även vad som ingår i anskaffningsvärdet för en anläggningstillgång och vad som ska redovisas som kostnad.

Enligt rekommendationen från Rådet för kommunal redovisning framgår att viktiga och urskiljbara delar, komponenter, i anläggningstillgångar kan behöva ersättas regelbundet men med olika tidsintervall. Ett exempel där detta framgår tydligt är byggnader. I en byggnad kan komponenter vara stommar, fasad, tak, hissar och ventilationsanläggningar. Dessa delar har olika nyttjandeperioder och behöver därför skrivas av under olika lång tid, eftersom avskrivningarna ska spegla hur värdet eller tillgångens servicepotential successiv förbrukas.

Reglerna kring komponentavskrivningar kom 2014 och RJL har gått igenom samtliga sina fastigheter, fr.o.m. 2013, och fördelat det totala värdet på 25 olika komponenter med sex olika nyttjandeperioder. Då nya investeringar slutförs delas de upp i olika komponenter. Det finns särskilda koder "statkoder" som används vid kontering av fakturor och som styr vilken komponent respektive faktura ska kopplas till. Statkoder/komponenter finns med i den inledande kalkylen. I slutredovisningen, som upprättas då byggprojekt är klara, finns en komplett fördelning av investeringen på komponenter.

I och med att komponentavskrivningar införts så är det en allt större andel av underhållsarbeten som redovisas som tillgång och skrivs av enligt plan. Investeringar i byggnader som avser komponenter har ett särskilt projektnummer/kod och särredovisas i regionfastigheters bokslutsdokumentation.

Regionfastigheter har som komplement till RJL:s övriga riktlinjer tagit fram ett internt dokument som beskriver vad som ska redovisas som anläggningstillgång och vad som kännetecknar en komponent. Det anges att åtgärder som avser att vidmakthålla befintlig standard och där man inte kan urskilja en ny betydande komponent ska bokföras som underhållskostnad. I detta begrepp ingår t ex inre byggnadsunderhåll t ex målning och golvunderhåll för enstaka rum.

För övriga anläggningstillgångar har RJL valt att redovisa varje tillgång som samlat utan uppdelning på komponenter.

Det kan vara svårt att bedöma gränsdragningen mellan en driftskostnad och en investering när det gäller IT-investeringar. Detta gäller särskilt immateriella tillgångar såsom utveckling av IT-plattformar, programmoduler, licenser och liknande. Endast tillgångar som ägs av RJL och är avskiljbara kan redovisas som anläggningstillgångar. Detta har medfört att en större andel än tidigare år nu redovisas som kostnad.

## 6.2 Hantering av egen tid i investeringsprojekten

Regionen har som princip att kostnader för egen tid inte ska ingå i balansräkningens tillgångar utan löpande redovisas som lönekostnad.

I byggprojekt där regionfastigheter har anställda medarbetare som projektledare redovisas ingen tid och kostnader för projektledning. För ett antal byggprojekt köps projektledartjänsten externt. I dessa fall ingår kostnader för projektledning i byggnadens anskaffningsvärde.

Detta innebär att anskaffningsvärdet för byggnation där RJL anlitar extern projektledare blir högre än i de fall RJL har använt egen personal.

Även för IT-konsulttjänster som utförs av extern part, exempelvis investering i medicinskteknisk utrustning, kan nedlagd tid ingå i anskaffningsvärdet om det finns en extern faktura som underlag. Tid nedlagd av RJL:s egen personal ingår inte i anskaffningsvärdet.

När det gäller rena IT-projekt redovisas tid i projekten endast för externt inköpta specialistkonsulttjänster. Tjänster som har köpts in för att täcka exempelvis vakanser i verksamheten såsom projektledning redovisas som kostnad direkt.

## 6.3 Avskrivningstider

Avskrivningar är fördelade på olika typer av anläggningstillgångar och komponenter.

Exempel på avskrivningstider som används i Region Jönköpings län är:

<b>Anläggning</b>	<b>Avskrivningstid/ Nyttjande- period (år)</b>
Stommar (betong)	50
Fönster, tegelfasad, Sprinklersystem, VA, Fjärrvärme, Ställverk	30
Ventilation	20
Markanläggningar	15
Pumpar, Motorer, Belysning	10
Provisoriska byggnader, paviljonger	5
Medicinskteknisk utrustning	5-10
Tandteknisk utrustning	3-15
Bilar, transportfordon	4-10
Jord- och skogsbruksmaskiner	8
IT-utrustning/system/program	3-10
Tåg	10-26
Övriga inventarier	10

Det finns inga detaljerade nationella riktlinjer kring vad som är lämpliga avskrivningstider. I lagen om kommunal redovisning framgår endast att immateriella tillgångar ska skrivas av på högst 5 år. Tiderna ska vara anpassade till tillgångarnas livslängd så att utrustningen är helt avskriven då den är helt förbrukad eller uttrangerad, dvs. då anläggningen har väsentligt sämre funktionalitet än nya motsvarande anläggningar.

Regionens avskrivningstider är fastställda i samråd mellan ekonomer och tekniskt ansvariga för byggnader, medicinteknisk utrustning och IT.

Det förekommer att individuell bedömning av avskrivningstider diskuteras för vissa tillgångar för att bättre anpassa nyttjandetiden till anläggningens verkliga livslängd.

#### **6.4 Bedömning av nedskrivningsbehov**

I samband med att komponenter byts ut sker en bedömning av om det finns gamla komponenter anläggningen och därför ska utrangeras. För äldre fastigheter är detta svårare då totalbeloppet inte är fördelat på avskiljbara komponenter. I dessa fall får en bedömning ske i varje enskilt fall av hur stor del av anläggningen som ska utrangeras.

Det är varje redovisningsansvarig på de olika verksamhetsområdena som är ansvarig för att se till att anläggningsregistret innehåller korrekt information. Vid granskningen har inte framkommit om det sker någon systematisk uppföljning av gamla poster i anläggningsregistret eller andra åtgärder för att fastställa eventuellt nedskrivningsbehov.

Enligt interna riktlinjer ska samtliga anläggningstillgångar inventeras årligen.

Vid de verksamheter som granskats djupare framgår det att inventeringar sker varje eller vartannat år och att resultatet av inventeringen kan innebära att justeringar behöver ske av redovisade anläggningstillgångar.

#### **6.5 Bedömning**

RJL:s interna riktlinjer beskriver tydligt vad som ska ingå i investeringens anskaffningsvärde, avskrivningstider för olika komponenter samt vad som ska anses vara driftskostnad. Det finns en risk att felkonteringar sker som innebär att investeringar av misstag skulle kunna redovisas som kostnad. Det finns dock kontroller i form av uppföljning mot kalkyler och beställningar samt resultatanalyser, vilket innebär att större felaktigheter bör upptäckas.

Då komponentavskrivning införts under de senaste åren har ännu ingen utvärdering kunnat ske av om den beräknade nyttjandetiden överensstämmer med den verkliga. Avvikelse resulterar i att restvärden finns kvar då tillgången uttrangeras eller att den används efter att den är helt avskriven. En omprövning av nyttjandetider bör ske om det under kommande år framgår att avvikelserna är stora.

Med tanke på den snabba tekniska utveckling som sker kan det vara så att avskrivningstider behöver omprövas och nedskrivningar ske.

En översyn bör ske av hur nedlagd tid av anställd personal ska redovisas i investeringsprojekten för att säkerställa att all egen tid hanteras på samma sätt oavsett i vilken verksamhet investeringen genomförs.



## 7 Anläggningsregistret

EY har erhållit filer innehållande RJL:s totala anläggningsregister per 2017-08-31.

När kontering sker på ett konto som tillhör anläggningstillgångar (årets inköp) så hamnar automatiskt posten även i anläggningsregistret. Där registreras posten som en preliminär anläggningstillgång. När investeringen är slutförd samlas samtliga fakturor som tillhör samma investering, nyttjandeperioden fastställs och investeringen bokas som definitiv och avskrivningarna startar. Detta hanteras av ekonomer inom respektive verksamhetsområde.

RJL har stämt av de filer som EY har erhållit i denna granskning mot redovisningen i huvudboken per den 31 augusti 2017. Avstämningen har följts upp av EY. Under året finns skillnader mellan det totala värdet i anläggningsregistret i jämförelse med det totala bokförda värdet i huvudboken. Vid tertialbokslutet tar man hänsyn till alla leverantörsfakturor som är preliminärbokförda men inte slutattesterade. Innan leverantörsfakturorna är slutligt bokförda finns de som kostnad på ett särskilt preliminärkostnadskonto. Dessa kostnader är vid denna tidpunkt inte med som preliminära poster i anläggningsregistret. I samband med delårsbokslut går ekonomerna igenom detta kostnadskonto och bokför manuellt de poster som avser investeringar.

Det är ekonomerna inom respektive verksamhetsområde som ska se till att anläggningsregistret uppdateras med aktuella uppgifter.

### 7.1 Stickprovsgranskningar - byggprojekt

För att granska efterlevnaden av RJL:s rutiner och riktlinjer har ett antal stickprov tagits. Följande delar har granskats:

- Underlag i Rubert, där motiveringen till investeringen ska framgå
- Beslut i regionstyrelse/regionfullmäktige (budget)
- Slutredovisning
- Utdrag ur huvudboken för det aktuella projektet, för rimlighetsbedömning av ingående delposter
- Stickprovvis granskning av fakturor och attester
- Avstämning mot anläggningsregister
- Avstämning av utförda avskrivningar för enskilda komponenter mot fördelning och avskrivningstider i slutredovisning

EY:s stickprov omfattar de projekt som avslutats under 2017. Följande projekt har granskats:

#### 1. Vetlanda vårdcentral, 3,2 mnkr

Investeringen avser flyttning av rehabavdelningen. Ett underlag finns upprättat och behandlat i Rubert. I underlaget ingår även en beräknad hyresökning pga. ombyggnationen. Beslut har tagits i regionstyrelsen och en investeringsram är fastställd till 3,2 mnkr. Slutredovisningen visar att ombyggnationen i stort sett helt överensstämmer med fastställd budget. I slutredovisningen framgår den totala kostnaden fördelad på komponenter. Ett antal transaktioner i projektet har granskats mot underliggande fakturor och attester. I projektet har en extern projektledare anlitats och kostnader för denna person ingår i anskaffningsvärdet. Vid attest har mail med godkännande scannats in från projektledaren, som inte har tillgång till leverantörsfakturasystemet. En Åta-beställning (ändrings- och tillägsarbeten) är upprättad och undertecknad av ansvariga på regionfastigheter. Investeringen är avstämd mot anläggningsregistret.

### *2. Smålandsstenars Vårdcentral, 54,1 mnkr*

Investeringsbeslutet uppgick till 61,8 mnkr. I samband med upphandling framkom att kostnaden skulle bli väsentligt lägre än budgeterat. Detta framgår bl.a. av den prognos som har upprättats i augusti 2016. I samband med avslutande av investeringen reserverades kostnader för garantibesiktning. Slutredovisningen visar ett överskott uppgående till 7,7 mnkr. Avskrivning av två delkomponenter i projektet har kontrollerats mot angivna avskrivningstider i slutrapporten. Korrekt avskrivning har skett. Stickprovsvisa kontroller har gjorts av bokförda transaktioner mot fakturor och anläggningsregister.

### *3. Ombyggnation av folk tandvården i Vetlanda, 10,6 mnkr*

Regionfullmäktige har i budgeten för 2015 avsatt medel för ombyggnation av Folk tandvården i Vetlanda uppgående till 13 mnkr. Ärendet är behandlat och dokumenterat i Rubert. I materialet finns även ett detaljerat avdelningsfunktionsprogram (AFP) där detaljerad planering för varje rum framgår. Det finns även en hyresberäkning. I slutredovisningen anges att priserna för upphandlingen blev lägre än beräknat p.g.a. konjunkturen.

## **7.2 Stickprovsgranskningar medicinskt teknisk utrustning**

De största investeringarna av lös egendom sker inom verksamhetsområdet Psykiatri, rehabilitering och diagnostik. Investeringarna är omfattande, de löper under lång tid och sker ofta i samarbete med regionfastigheter och IT-centrum. Detta ställer stora krav på samordning i projekten.

Verksamheten har upprättat förteckningar över samtliga investeringar både specificerade och ospecificerade. Dessa följs löpande genom dialog med projektansvariga. Vid tertialen upprättas även en prognos över förväntat utfall.

Ett urval investeringar i specifikationen har granskats genom:

- Avstämning av projektet mot huvudbok
- Uppföljning av bokförda transaktioner mot fakturor
- Avstämning mot anläggningsregister
- Uppföljning mot budget

Följande projekt har granskats:

#### *1. Projekt 5221 Glasscanner för storsnitt, 1,4 mnkr*

Projektets budget (2016) uppgår till 2,5 mnkr och ytterligare poster kan tillkomma innan projektet är klar.

#### *2. Projekt 5210 Investering i MR projekt, 12 mnkr*

Projektets budget är 12 mnkr (2015). Projektet är en del i en större investering och det finns beslutade budgeterade belopp för 2016-2018 avseende denna verksamhet.

#### *3. Projekt 5204, Mammo-RIS och PACS, 8,3 mnkr*

Projektets budget är 6,2 mnkr och ett tilläggsanslag har beslutats av regionstyrelsen.

#### 4. Projekt 5219, Angiolabb, 3,4 mnkr

Projektets budget uppgår till 11,5 mnkr och delar av projektet är slutfört.

Verksamheten gör regelbundna inventeringar av sin utrustning för att säkerställa att samtliga tillgångar finns kvar i verksamheten.

### 7.3 Övriga analyser

Utöver ovanstående stickprovsvisa kontroller har ett antal andra analyser skett av anläggningsregistret:

- Stickprovsvisa kontroller av att restvärden är rimliga med hänsyn till vald avskrivningsplan-
- Analys av äldre preliminärbokade anläggningstillgångar
- Förekomst av belopp under 20 tkr
- Förekomst av äldre ej avskrivna anläggningar

Investeringar kan löpa över ett flertal år, vilket medför att anläggningar kan ligga kvar som preliminära över årsskiftet/flera årsskiften.

Vid granskning av anläggningsregistret per den 31 augusti 2017, noteras att det fanns obehandlade preliminära transaktioner enligt följande:

Preliminärbokfört år	Antal transaktioner	Belopp (tkr)
2012	1	15
2014	1	148
2015	28	136 746

### 7.4 Bedömning

Det har inte framkommit några väsentliga avvikelser från RJL:s riktlinjer och god redovisningssed vid granskning av ovanstående stickprov, utöver det som behandlas i övriga delar i rapporten.

I dag finns inga riktlinjer avseende samlade analyser av anläggningsregistret för samtliga verksamhetsområden, utan detta hanteras av respektive verksamhetsområdes ekonom. Vår bedömning är att det kan finnas behov av sådana analyser, exempelvis uppföljning av äldre inte slutförda investeringar samt avstämningsrutiner mellan redovisning/huvudbok och anläggningsregister.

## 8 Svar på revisionsfrågor och sammanfattande bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma den interna kontrollen i Region Jönköpings läns investeringsredovisning.

Nedan beskrivs i komprimerad form svaren på revisionsfrågorna. Därefter redogörs för slutsatser och svar på den övergripande revisionsfrågan samt rekommendationer för ökad intern kontroll.

Delfråga	Svar
1. Sker budgetering och redovisning så att uppföljning kan ske av genomförda investeringar?	I den budget som regionfullmäktige fastställer finns varje objekt när det gäller fastigheter och specificerad lös egendom angiven med fastställt belopp. Redovisning sker genom att särskilda projektkoder används för varje projekt. Uppföljning kan därför ske av varje enskild investering. För uppföljning av ospecificerad lös egendom sker uppföljning av respektive verksamhetsområde.
2. Finns tydliga riktlinjer för hur investeringar och underhåll ska redovisas så att en fördelning ska ske mellan investering och driftskostnad. Följs riktlinjerna?	Det finns interna riktlinjer som beskriver gränsdragningen mellan investering och driftskostnad. I riktlinjerna framgår även beloppsgränser. Vid vår stickprovsvisa granskning av transaktioner har det inte framkommit några avvikelser gentemot riktlinjerna.
3. Hur hanteras egen tid i investeringsprojekten?	Externt inköpt tid ingår i vissa fall i anläggningstillgångens anskaffningsvärde. Tid som utförs av anställda i RJL kostnadsförs i enlighet med det principer som tillämpas för alla interna kostnader i regionen, dvs. de ingår inte i anskaffningsvärdet.
4. Hur sker rapportering till nämnd?	Det finns idag inga dokumenterade riktlinjer för hur investeringar ska behandlas i respektive nämnd.
5. Finns riktlinjer för när och med vilket innehåll löpande uppföljning av investeringsprojekt ska ske?	Uppföljning av investeringar samt prognos över utfall ska ske vid tertialbokslut och årsbokslut. I granskningen har framkommit att uppföljning sker enligt fastställda riktlinjer.
6. Hur hanteras avvikelser från beslutsunderlag och kalkyler?	Avvikelser från beslutsunderlag och kalkyler rapporteras från verksamhetsområdena till regionledningen för eventuell vidare hantering av regionstyrelse/regionfullmäktige. Det sker även en uppföljning av controller, vid regionledningskontoret, som är ansvarig för investeringsredovisningen.

<p>7. Hur bedöms värde och nedskrivningsbehov på befintliga anläggningar?</p>	<p>Vid ny- och ombyggnation sker en analys över tidigare investeringar i enheten och eventuella utrangeringar sker. Det finns idag inga riktlinjer eller systematiskt arbetssätt som säkerställer att nedskrivningsbehov beaktas i tillräcklig utsträckning.</p>
<p>8. Hur fastställs avskrivningstider för olika anläggningar?</p>	<p>Avskrivningstider och nyttjandeperioder fastställs genom analys av tekniskt ansvariga för fastigheter och annan utrustning i samråd med ekonomer på verksamhetsområdena.</p>
<p>9. Hanteras anläggningsregistret på ett tillfredsställande sätt?</p>	<p>Det sker en löpande uppdatering av anläggningsregistret. Mycket av kontrollerna av att anläggningsregistret är korrekt och fullständigt sker av ekonomer på respektive verksamhetsområde. Rutinen skulle kunna förstärkas om det fanns regionövergripande systematiska analyser av äldre tillgångar med restvärden, preliminärregistrerade anläggningstillgångar som inte blivit definitivbokade investeringar inom en viss tid samt dokumenterade avstämningar mellan huvudbok och anläggningsregister.</p>

## Övergripande bedömning och rekommendationer

Investeringsprocessen är en central process för att säkerställa att de resurser som Region Jönköpings län har till sitt förfogande används effektivt och ändamålsenligt. För att kunna fatta rätt beslut om investeringar behövs det tydliga beslutsvägar och väl underbyggda beslutsunderlag som visar samtliga kostnader på både lång och kort sikt. Det finns delar i nuvarande investeringsprocess som fungerar bra. I den utredning som RJL själv har initierat framkommer dock ett antal brister gällande bl.a. bristande samordning av investeringsprojekt och ansvarsfördelning mellan verksamhetsområdena och de olika politiska organen.

Vår bedömning är att de förändringar som planeras kommer att förstärka och förbättra investeringsprocessen.

Det vi särskilt vill föra fram är:

- ▶ Tydliggör nämndernas roll i investeringsprocessen
- ▶ Formalisera rutinerna för hur avvikelser mot budget ska hanteras
- ▶ Inför en samordnad investeringsprocess

Våra rekommendationer till fortsatt utveckling av den interna kontrollen i den löpande investeringsredovisningen är följande:

- ▶ Fortsätt att minska de manuella rutinerna vid uppföljning av projekt och utveckla istället rapporter och verktyg som genererar data direkt från redovisningssystemet.

- ▶ Då komponentavskrivning relativt nyligen införts i Region Jönköpings län behövs rutiner för att utvärdera och vid behov förändra avskrivningstider för enskilda komponenter eller tillgångar om det finns indikationer på att den verkliga nyttjandetiden avviker från den fastställda avskrivningstiden.
- ▶ Bedöm om det finns behov av att systematiskt följa upp äldre preliminärbokade anläggningstillgångar i anläggningsregistret.
- ▶ Inför rutiner för bedömning av nedskrivningsbehov av enskilda tillgångar i anläggningsregistret.
- ▶ Utred om det finns anledning att dela upp andra tillgångar än byggnader i komponenter för att bättre spegla tillgångens livslängd.
- ▶ En översyn bör ske av hur egen tid ska redovisas i investeringsprojekten för att säkerställa att all egen tid hanteras på samma sätt oavsett i vilken verksamhet investeringen genomförs.

Jönköping den 12 december 2017

Helena Patrikson  
Certifierad kommunal revisor  
Auktoriserad revisor

Ulrika Strånge  
Certifierad kommunal revisor

## Källförteckning

### Intervjuade personer/funktioner

- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Direktör Verksamhetsstöd och service
- ▶ Redovisningschef
- ▶ Fastighetschef regionfastigheter
- ▶ Ekonomichef regionfastigheter
- ▶ Redovisningsansvarig regionfastigheter
- ▶ Ekonomichef Psykiatri, rehabilitering och diagnostik
- ▶ Ekonom Psykiatri, rehabilitering och diagnostik
- ▶ Controller med ansvar för investeringsredovisningen
- ▶ IT-direktör
- ▶ Ekonomichef IT-centrum

### Granskade dokument

- ▶ E-cirkulär 1705 Investeringar – processbeskrivning budget, genomförande, uppföljning - från 2005
- ▶ E-cirkulär E1301 Fastighetsinvesteringar – processbeskrivning – från 2013
- ▶ Riktlinjer för redovisning av anläggningstillgångar och avskrivningsberäkning.
- ▶ Kompletterande information från Verksamhetsstöd och service: Investeringsprocessen i regionen som gäller fr.o.m. 2016-01-01
- ▶ Så genomförs byggprojekt i Region Jönköpings län ” Från idé till verklighet”
- ▶ Årsredovisning 2016-12-31
- ▶ Delårsrapport 2017-08-31 inklusive bokslutsbilagor
- ▶ Budget med verksamhetsplan 2017
- ▶ Utredning om ny investeringsprocess
- ▶ Utkast riktlinjer för ny investeringsprocess
- ▶ ”Komponentredovisning av fastigheter i förvaltningar”, SKL
- ▶ Investeringsuppföljningar per 31 augusti för regionfastigheter, Psykiatri, rehabilitering och diagnostik samt IT-centrum