

Investeringsplanering – underlag och beslut

Sammanfattning

Inledning och bakgrund

Som en del den årliga granskningen har revisorerna låtit genomföra en granskning av landstingsstyrelsens hantering av investeringsplaneringen. Granskningen har bland annat omfattat landstingsstyrelsens underlag och beslut i investeringsärenden. Granskningen har omfattat investeringsplaneringen för verksamhetsåren 2004 och 2005.

I revisorernas dokument "Väsentlighet och risk" framhålls vikten av att investeringsplaneringen ligger i linje med landstingets övergripande strukturbeslut. Revisorerna menar att välgrundade beslutsunderlag för att kunna göra riktiga prioriteringar är av stor vikt vid planering av landstingets investeringar.

Resultat av granskningen

I den investeringsplan som ingår i verksamhetsplanen för 2004 – 2007, och som ligger till grund för 2004 års budgetbeslut, finns uttalade målsättningar för hur fullmäktige avser att investeringarna skall stödja utvecklingen av landstingets verksamhet. Investeringarna skall också ge möjlighet till flexibilitet om behov och förutsättningar förändras.

Det kan konstateras att under den granskade perioden har landstingsstyrelsen fattat investeringsbeslut som ligger i linje med de långsiktiga verksamhetsmässiga strukturbesluten.

Beslut om att bevilja och aktivera investeringar tas av landstingsstyrelsen respektive landstingsdirektören i enlighet med fullmäktiges riktlinjer.

I landstingsstyrelsens interna kontroll och övergripande uppsiktsansvar ingår att säkerställa att investeringarna sker i den omfattning och takt som beslutats. Landstingsstyrelsen har inte i protokoll dokumenterat någon uppföljning eller utvärdering av de fattade investeringsbesluten. Revisorerna anser att styrelsen på ett systematiskt sätt bör följa upp och utvärdera landstingets investeringar.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Landstingets revisorer har att genomföra årlig granskning av landstingets samtliga verksamheter. Som ett led i detta har revisorerna beslutat att låta genomföra en granskning av hur landstingsstyrelsen hanterat investeringsplaneringen, vilka beslut som fattats och utifrån vilket underlag.

Det är av stor vikt att landstinget vid planering av investeringar har välgrundade beslutsunderlag för att kunna göra riktiga prioriteringar. Revisorerna har i sitt dokument "Väsentlighet och risk" pekat på vikten av att planeringen avseende fastigheter och övriga anläggningstillgångar präglas av framförhållning och harmonierar med övergripande strukturbeslut.

Enligt beslut i fullmäktige den 25 november 2002 genomfördes ett stort antal förändringar för att styra verksamheten mot de uppsatta ekonomiska målen. Förändringarna innebar bland annat att de flesta politiska nämnderna i landstinget avvecklades. Förändringen innebär även att landstingsstyrelsen har såväl det övergripande uppsiktsansvaret som det operativa ansvaret för verksamheten. I landstingsstyrelsens nya reglemente, som togs vid samma tillfälle, är detta ansvar också tydliggjort i ett antal punkter.

Landstingets revisorer har i sitt dokument "Väsentlighet och risk" konstaterat, att den organisatoriska förändringen gör att revisorernas granskningsuppdrag i mycket hög grad koncentreras på landstingsstyrelsens arbete.

1.2 Syfte

Granskningen utgår från uppdraget att:

- beskriva landstingets övergripande investeringsstrategi
- kartlägga landstingets arbete med att ta fram underlag för investeringar
- redogöra översiktligt för samspelet mellan landstingsstyrelsen, landstingets tjänstemannaledning och verksamhetsföreträdare vad gäller investeringsplaneringen
- pröva om investeringsplaneringen harmonierar med strukturplaneringen
- pröva landstingsstyrelsens uppföljning av fattade investeringsbeslut
- pröva landstingsstyrelsens beslutsunderlag vad avser investeringsbehov och underhållsbehov
- utifrån iakttagelser i granskningen redovisa eventuella förbättringsförslag

1.3 Metod och material

Granskningen har i huvudsak bestått av att från protokoll och andra dokument, såsom verksamhetsplaner och investeringsplaner, samla in information som belyser landstingets investeringsplanering. Även underlag i form av ekonomiska uppgifter har använts i granskningen. Därefter har det samlade underlagsmaterialet sammanställts och analyserats. I analysarbetet har den av fullmäktige beslutade verksamhetsplanen och

investeringsplanen avstämts mot faktiskt utförda investeringar. Kontakter har även tagits med tjänstemän som handlägger investeringsärenden.

2 Resultat av granskningen

2.1 Landstingets arbete med investeringsplanering

Med investeringar menas ”anskaffning av resurser som skall utnyttjas under ett flertal år”. Investeringarna kan delas in på följande sätt efter sitt syfte:

Ersättningsinvesteringar, vid förslitningar eller otidsenlig funktion.

Rationaliseringar, då gamla arbetskrävande eller föråldrade maskiner ersätts med nya och mer effektiva.

Nya investeringar, på grund av expansion, utveckling eller ny verksamhet.

Landstinget har i investeringsplanen 2004 - 2007 delat upp investeringsramen i dels investeringar som syftar till att säkra drift för lokaler och utrustning, dels investeringar som möjliggör planerade verksamhetsförändringar.

Processen när det gäller landstingets investeringsplanering sker i huvudsak enligt följande steg:

- Länsverksamheterna inkommer med investeringsönskemål till arbetsgrupper inom områdena IT, medicinsk teknik och lokalplanering.
- Arbetsgrupperna sammanställer och gör en första prioritering och samordning av investeringsbehovet. I detta arbete ingår även att göra nyttobeskrivningar av de föreslagna investeringarna.
- **Investeringsgruppen** sammanställer arbetsgruppernas underlag med ett koncernperspektiv. I investeringsgruppens uppdrag ingår att utarbeta ett dokument som skall utgöra underlag för landstingsstyrelsens och landstingsfullmäktiges beslut om investeringsram. Det dokument som investeringsgruppen tar fram har följande innehåll: Bakgrund, förutsättningar, mål, åtgärder och förslag till investeringsram.

Under framtagandet av investeringsplanen sker avstämning med och rapportering till landstingsstyrelsens serviceutskott och arbetsutskott. Landstingets samordningsgrupp (LSG) bearbetar och fastställer investeringsgruppens förslag, vilket därefter går till landstingsstyrelsen för beslut. Landstingsstyrelsens beslut ligger sedan till grund för fullmäktiges beslut om investeringsram.

Efter att fullmäktige beslutat om investeringsram sker handläggningen av landstingets investeringsärenden på följande sätt:

- Länsverksamhetschef skall göra framställan om investering.
- Framställan sänds till landstingsservice, som handlägger alla framställningar till såväl landstingsstyrelsen som landstingsdirektören.

- Landstingsdirektören i samråd med landstingets ledningsgrupp (LLG), skall godkänna samtliga investeringar före genomförande och har delegation att aktivera investeringar understigande 1,0 Mkr.
- Landstingsstyrelsen skall godkänna aktivering av alla projekt över 1,0 Mkr.
- Beslut om beviljat genomförande framgår av landstingsstyrelsens protokoll respektive LLG:s protokoll samt på investeringssidan på intranätet. Aktuella investeringar behandlas löpande vid varje LLG möte.
- Landstingsstyrelsen har möjlighet att göra omfördelningar inom fastställd investeringsram.
- Beviljade investeringar ska kunna följas genom hela processen från beställning, upphandling, fakturering och uppföljning.

Landstinget arbetar från och med 2004 års budget med rullande verksamhetsplaner som omfattar fyra år. Åren 2004 och 2005 ingår således som delar i ett antal olika verksamhetsplaner. När det gäller investeringar ingår – i verksamhetsplanen – avsnitt som beskriver behov och utveckling inom IT-stöd, lokaler, medicinsk teknik och försörjning.

I verksamhetsplanerna finns också avsnitt om övergripande satsningsområden (i verksamhetsplanen 2005 – 2008 benämnt utvecklingsområden). Avsnitten skall tjäna som underlag för hur investeringsanslaget skall användas.

I verksamhetsplanerna finns uttalade målsättningar för hur investeringarna är avsedda att stödja landstingets utveckling. Investeringarna måste vara väl underbyggda och ge möjlighet till flexibilitet om utvecklingen leder till förändrade förutsättningar.

2.2 Investeringsplanering för år 2004 - 2007

Vid möte med landstingsstyrelsens arbetsutskott i juni 2003 redovisade länsverksamhetschefen för Landstingsservice, ett förslag till investeringsplanering. Arbetsutskottet beslutade att arbeta vidare med en fortsatt planering enligt förslaget. Landstingets samordningsgrupp bearbetade förslaget under augusti – september och dokumentet ”investeringsplanering 2004 – 2007 för landstinget” fastställdes av LSG den 30 oktober.

Landstingsstyrelsen beslutade att anta dokumentet den 9 december 2003 och detta kom att utgöra underlag för fullmäktiges beslut den 18 december om landstingets investeringsram.

För planperioden 2004-2007 har ett antal mål definierats. Nedan redovisas målen och de förslag till åtgärder som ingår i verksamhetsplanen.

1. Stöd utvecklingen av första linjens mottagande (allmänmedicin)

- Förbättra och utveckla kommunikation via IT och telefoni.
- Genomföra erforderliga förändringar av strukturen för primärvårdens och tandvårdens lokalförsörjning.

2. *Säkra akutsjukhusen genom erforderliga fastighetsinvesteringar.*
 - Genomföra erforderliga åtgärder för att säkra operationsverksamheten i Arvika.
 - Genomföra avveckling av hus 3 samt nuvarande lokaler i 40-blocket för medicinsk fysiologi, laboratorie medicin och röntgen vid Centralsjukhuset i Karlstad (CSK).
3. *Återanskaffa medicinsk utrustning för att vidmakthålla den medicinska säkerheten och tillvarata ny teknik.*
 - Genomföra erforderlig förnyelse av medicinskteknisk utrustning.
4. *Säkra akutsjukhusens behov för sina framtida roller.*
 - Inom ramen för slutförande om utredningen om länsjukhusets utveckling, genomföra strategisk planering för akutsjukhusens långsiktiga verksamhet. Logistiken på länsnivå och för CSK analyseras, bland annat undersöks möjligheten att åter samla internmedicin i en gemensam lösning.
 - Genomföra åtgärder för att skapa långsiktiga lösningar för medicinsk service.
5. *Säkra ambulanssjukvårdens behov av anläggningar*
 - Genomföra en långsiktig lösning för ambulanssjukvården i Karlstad.
6. *Besluta om psykiatrins långsiktiga behov av slutenvård och samlokalisering till akutsjukhusen.*
 - Genomföra planering av och besluta om psykiatrins långsiktiga lokalbehov.
7. *Säkra rättspsykiatrins behov av lokaler.*
 - Genomföra en ny lösning för psykiatrisk vård för de till vård dömda.
8. *Säkra närsjukvårdens behov.*
 - Genomföra lösningar av lokaler för närsjukvård i Kristinehamn och Säffle. Dialog och samverkan med primärkommunerna skall ske avseende vård och service

Investeringsramen, som fullmäktige fastställde i december 2003, uppgick till 250 Mkr och omfattade medicinsk utrustning, övriga inventarier, IT-stöd och mark och byggnader.

Den beslutade investeringsramen för år 2004, och fördelningen av denna, redovisas i nedanstående tabell:

Mark och byggnader	111,0 Mkr
<i>Varav;</i>	
Säkra drift för lokaler och utrustning:	55,0
Strukturförändringar/verksamhetsförändringar	56,0
Maskiner och inventarier	139,0 Mkr
<i>Varav;</i>	
Medicinskteknisk utrustning	88,2
Övriga inventarier	10,4
IT, servrar och nät	5,0
IT, PC/skrivare och system	35,4
Totalt	250,0 Mkr

2.3 Investeringar beslutade och genomförda under år 2004

Då alla investeringar större än 1,0 Mkr skall beslutas av landstingsstyrelsen, har en genomgång av styrelsens protokoll för år 2004 ingått i granskningsarbetet. Efter genomgången kan konstateras att de beslut som styrelsen fattat angående investeringar och de faktiskt påbörjade och genomförda investeringarna, ligger i linje med verksamhetsplanens intentioner och målformuleringar. I *bilaga 1* redovisas landstingsstyrelsens beslut om att bevilja och aktivera projekt ur 2004 års investeringsram.

En genomgång av protokoll från landstingets ledningsgrupp (LLG) visar att landstingsdirektören fattat beslut om och godkänt investeringar understigande 1,0 Mkr. Detta är i enlighet med fullmäktiges beslut angående hanteringen av investeringsärenden.

Under granskningsarbetet har konstaterats att landstingsstyrelsen beslutat om vissa omfördelningar av investeringsanslagen för år 2004, vilket man har fullmäktiges mandat att göra. Landstingsstyrelsen beviljade till exempel 10,0 Mkr, till anpassning av lokaler, för närsjukvården i Kristinehamn respektive Säffle. Dessa investeringar skulle inrymmas i 2004 års investeringsram, men ingick inte i den ursprungliga investeringsplaneringen för år 2004.

Investeringar kan löpa över flera år och således belasta flera års investeringsramar. Landstingsstyrelsen har redan under 2003 fattat beslut om investeringar som ingår i 2004 års investeringsram. Ett exempel på detta är ombyggnationen i hus 7 på CSK, som landstingsstyrelsen beslutade om i februari 2003. Denna investering berör enheterna klinisk fysiologi och laboratoriemedicin.

I landstingsstyrelsens protokoll för år 2004 finns ingen dokumenterad uppföljning och återrapportering av fattade beslut i investeringsärenden. Investeringarna berörs heller inte i de övergripande sammanfattnings- och slutsatsdelarna av tertiärrapporterna. En kortfattad sammanställning av årets investeringar finns i landstingsservices avsnitt i de två tertiärrapporter som redovisats för år 2004. Sammanställningen består endast av en redovisning av vilka belopp som investerats i de olika investeringslagen: fastigheter, IT samt övriga investeringar.

Investeringarna nämns också i tertiärrapporternas avsnitt som handlar om landstingets likviditetsutveckling, där en lägre investeringstakt än planerat anges som en av orsakerna till förbättrad likviditetsutveckling. I landstingsstyrelsens protokoll för år 2004 finns dock inga noteringar om att investeringstakten är lägre än vad som planerats.

2.4 Investeringsplanering 2005-2008

Landstingsfullmäktige fastställde direktiv för budget 2005-2008 i april 2004, och gav kompletteringsdirektiv i juni 2004. I direktiven och i verksamhetsplanen för de aktuella åren redovisas ett antal utvecklingsområden. Bland de större investeringar som skall genomföras under planperioden och påbörjas under 2005 kan nämnas:

– *Närsjukvård i Kristinehamn*

– *Närsjukvård i Säffle*

Genomförande av närsjukvårdsprojekten i Kristinehamn och Säffle samt stötta vidareutveckling av närsjukvården i landstinget i övrigt.

- *Samlokalisering av psykiatrisk slutenvård*
Fullfölj planeringen av psykiatrins samlokalisering. Redovisa förslag på lokalutformning och framtida placering för att kunna ta beslut om genomförande under året. Arbetet koordineras med pågående utredningar om den psykiatriska verksamhetens långsiktiga utformning.
- *Lokalförsörjning för rättspsykiatri*
Gå vidare med samarbetsprojektet om rättspsykiatri med Örebro läns landsting, med målsättning att under året redovisa förslag till principlösning för såväl drift som lokaler. Huvudinriktning för lokalisering av verksamheten är Kristinehamn.
- *Lokalförsörjning på Centralsjukhuset i Karlstad för Laboratoriemedicin Värmland, radiologi, patologi och internmedicinska vårdavdelningar*
Genomför en funktionsupphandling för att få fram alternativa förslag till lokallösning för den medicinska servicen och vårdplatser för internmedicin på CSK. Anbudsförfrågan ska koordineras med utredningen avseende sjukhusets effektivitet och det samlade vårdplatsbehovet. Beslut om genomförande ska kunna tas under andra halvåret 2005.
- *Operation Arvika*
Endast beslut om projektering har tagits

I maj månad 2004 redovisades för landstingsstyrelsens arbetsutskott ett arbetsmaterial benämnt ”Direktiv omfattande investeringsplaneringen 2005-2008 för landstinget i Värmland”. I materialet redovisas statusbedömningar av landstingets samtliga lokaler. Det konstateras att landstingets lokalbestånd till stora delar har en standard motsvarande hur verksamhetslokaler planerades och byggdes under perioden 1960-1980, detta trots att betydande belopp satsats på modernisering.

I dokumentet ”Investeringsplan 2005-2008”, som tagits fram med utgångspunkt från ovan nämnda budgetdirektiv och kompletteringsdirektiv, anges att en ökning av investeringsvolymen till 300 Mkr krävs för att möjliggöra genomförande av verksamhetsplanens nya struktur (år 2004 var investeringsvolymen 250 Mkr). Ökningen av investeringsvolymen motiveras i första hand av hälso- och sjukvårdens behov och för att möjliggöra närsjukvården. I dokumentet föreslås investeringsplanen omfatta 300 Mkr per år under hela planperioden.

Bland de kostnadsmässiga konsekvenser som ökningen av investeringsvolymen kommer att innebära, nämns att kapitalkostnaderna kommer att öka med 40 Mkr under perioden. Det konstateras vidare att den ekonomiska helhetsbilden kommer att vara beroende av investeringarnas effekter på de samlade driftskostnaderna.

I fullmäktiges beslut från den 1 december avseende investeringsplanen för 2005 – 2008 anges att ”större externa förhyrningar skall jämföras med investeringar och ingå i budgetunderlaget och godkännas av landstingsstyrelsen före genomförande”. Hur detta i praktiken kommer att hanteras har inte klarlagts.

Investeringsramen för år 2005 och fördelningen av denna redovisas i nedanstående tabell:

Mark och byggnader	112,5 Mkr
Varav;	
Säkra drift för lokaler och utrustning	23,0
Pågående och beslutade projekt	89,5
Maskiner och inventarier	138,0 Mkr
Varav;	
Medicinskteknisk utrustning	88,0
Övriga inventarier	10,0
IT, servrar och nät	5,0
IT, PC/skrivare och system	35,0
<u>Till landstingsstyrelsens disposition</u>	<u>49,5 Mkr</u>
Totalt	300,0 Mkr

I sammanställningen av 2005 års investeringar framgår, att 112,5 Mkr är avsedda att investeras i mark och byggnader. Av detta är 89,5 Mkr hänförliga till pågående och beslutade projekt. Resterande 23 Mkr avser byggnadsinvesteringar i form av säkra drift och byggnadsåtgärder i samband med ny utrustning.

Landstingsstyrelsen skall precisera vilka projekt som skall finansieras med den ofördelade posten ”till landstingsstyrelsens disposition”. Preciseringen kommer att ske under 2005.

3 Slutsatser

I verksamhetsplanen 2004 - 2007 finns uttalade målsättningar för hur investeringarna är avsedda att stödja landstingets utveckling. Investeringarna ska vara väl underbyggda och ge möjlighet till flexibilitet om utvecklingen leder till förändrade förutsättningar.

Revisorerna har noterat att landstingets investeringsstrategi i budgetbeslutet för år 2004 innehöll konkretiserade åtgärder för att nå de mål som fastställdes. I beslutsunderlaget redovisades åtta delmål och vilka åtgärder som borde vidtas för att nå de fastställda målen. I underlaget – avseende investeringsramen – till 2005 års budgetbeslut redovisas inte lika tydligt hur man tänkt nå de fastställda målen. Underlaget för år 2005 innehåller inte heller lika mycket information som i föregående års underlag.

Under granskningen har konstaterats att de beslut som styrelsen fattat under 2004 – angående investeringar – samt de faktiskt påbörjade och genomförda investeringarna, ligger i linje med verksamhetsplanens intentioner och målformuleringar.

Av landstingsstyrelsens protokoll framgår inte att styrelsen gjort någon systematisk uppföljning av beslutade investeringar. Revisorerna menar att landstingsstyrelsen under ett verksamhetsår bör ha en löpande dokumenterad uppföljning och utvärdering av landstingets investeringar för att fullgöra sitt övergripande uppsiktsansvar.

Revisorerna bedömer att landstingets investeringsplanering sker i enlighet med aktuell verksamhetsplan samt enligt fullmäktiges beslut och riktlinjer. Landstingsstyrelsens arbete med att följa upp och utvärdera landstingets investeringar bör dock utvecklas.

Anders Marmon
Certifierad kommunal revisor

Johan Magnusson
Certifierad kommunal revisor