

# LANDSTINGS- REVISORERNA

Projektrapport  
Nr 4/2010

## Samordningen av investeringar inom landstinget

- Granskningen visar att den nuvarande investeringsprocessen inte fullt ut tillgodoser behovet av en samlad bild av det långsiktiga investeringsbehovet inom hälso- och sjukvården.
- Granskningen av ett investeringsärende vid AB Storstockholms lokaltrafik har inte kunnat bedömas då någon specifik dokumentation för investeringen inte sammanställts.
- Landstingsstyrelsen måste tillse att strategiska utskottet, produktionsutskottet och hälso- och sjukvårdsnämnden bereder investeringsfrågor så att de bättre svarar upp emot såväl reglementen som kommunallagens beredningskrav på landstingsstyrelsen.
- Landstingsstyrelsen måste påskynda beslutsprocessen för det föreliggande förslaget till Investeringspolicy.
- Landstingsstyrelsen bör förtydliga ansvars- och rollfördelningen mellan strategiska utskottet och produktionsutskottet avseende investeringar inom hälso- och sjukvården.

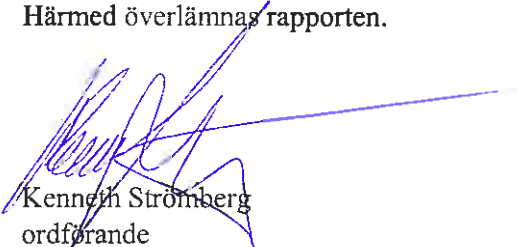
Landstingsstyrelsen


## Rapport 04/2010 Samordningen av investeringar inom landstinget

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade på möte 2010-06-01 överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2010-10-01.

Paragrafen justerades omedelbart.

Härmed överlämnas rapporten.

  
Kenneth Strömberg  
ordförande

  
Susanne Kangas  
enhetschef

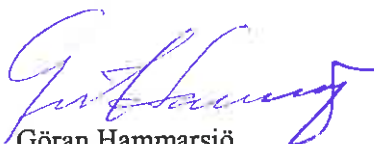
Hälso- och sjukvårdsnämnden

## Rapport 4/2010 Samordningen av investeringar inom landstinget

Revisorerna i revisorsgrupp II beslutade på möte 2010-06-01 överlämna rapporten till Hälso- och sjukvårdsnämnden för kännedom och med möjlighet till yttrande senast 2010-10-01.

Paragrafen justerades omedelbart.

Härmed överlämnas rapporten.



Göran Hammarsjö  
ordförande



Agneta Fohlström  
sekreterare

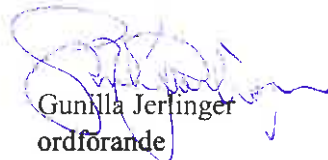
Styrelserna för  
AB Storstockholms lokaltrafik  
Locum AB


## Rapport 04/2010 Samordningen av investeringar inom landstinget

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade på möte 2010-06-03 att överlämna rapporten till styrelserna för AB Storstockholms lokaltrafik och Locum AB för kännedom och med möjlighet till yttrande senast 2010-10-01.

Paragrafen justerades omedelbart.

Härmed överlämnas rapporten.

  
Gunilla Jerling  
ordförande

  
Agneta Fohlström  
sekreterare

## INNEHÅLL

<b>1. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER.....</b>	<b>1</b>
<b>2. UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN .....</b>	<b>2</b>
2.1 Motiv till granskningen .....	2
2.2 Revisionsfråga .....	3
2.3 Avgränsning .....	3
2.4 Revisionskriterier.....	4
2.5 Metod .....	4
<b>3. RESULTAT AV GRANSKNINGEN .....</b>	<b>4</b>

Bilaga:

PricewaterhouseCoopers rapport Granskning av investeringsprocessen

## 1. Slutsatser och rekommendationer

Revisionen har genomfört en granskning av investeringsprocessen i landstinget. Syftet med projektet har varit att bedöma om den nu gällande investeringsprocessen utgör en tillräcklig grund för att tillgodose behovet av en samlad bild av det kort- respektive långsiktiga investeringsbehovet. Granskning har framförallt berört landstingsstyrelsen (LS) inkl. strategiska utskottet (SU) och produktionsutskottet (PU), landstingsstyrelsens förvaltning (LSF), Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) och AB Storstockholms lokaltrafik (SL). Men även Locum AB och hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) inkl. dess förvaltning (HSNf) som har viktiga roller när det gäller investeringarna inom vården har ingått i granskningen. Granskning har utgått från den gällande investeringsprocessen som beslutades av landstingsfullmäktige 2003-09-10<sup>1</sup>.

Granskningen visar att den nuvarande investeringsprocessen inte fullt ut tillgodoser behovet av en samlad bild av det långsiktiga investeringsbehovet. Det är framför allt den samlade bilden av det långsiktiga investeringsbehovet inom hälso- och sjukvården som är otillräcklig då den ska bedömas gentemot en långsiktig strategisk inriktning som idag saknas. Investeringsprocessen bedöms ge rimliga förutsättningar att göra bedömningar av det långsiktiga investeringsbehovet inom trafikområdet.

Dagens investeringsprocess bedöms ge rimliga förutsättningar för att göra bedömningar av det kortsiktiga investeringsbehovet för såväl hälso- och sjukvården som trafikområdet.

Strategiska utskottet, produktionsutskottet och hälso- och sjukvårdsnämnden uppfyller inte de krav som landstingets reglemente<sup>2</sup> ställer avseende investeringar. Det medför att den politiska beredningen är begränsad. Investeringsärenden behandlas i de olika partigrupperna, vilket medför begränsad insyn.

När det gäller vården förekommer det att såväl ansvarig nämnd/styrelse som Locum AB budgeterar investeringsbelopp avseende samma investering. Ansvar och roller mellan Locum AB och sjukvårdsproducenterna när det gäller fastighetsinvesteringar behöver förtydligas.

Vid granskningen av anskaffning av 21 spårvagnar, vilka ingår som en del i investeringsobjekt Tvärbanan Norr – Solnagrenen, har konsulterna inte haft möjligheter att bedöma investeringen då någon specifik dokumentation för investeringen inte sammanställts. De 21 spårvagnarna är en integrerad del av den större investeringen Tvärbanan Norr på 5 miljarder.

Den gällande investeringsprocessen saknar en etappindelning avseende investeringsplanering/beslut. Med det menas exempelvis programarbete- och finansiellt genomförandebeslut inkluderande underlag för en komplett investeringskalkyl med driftskostnadskonsekvenser, tidplan för genomförandet

---

<sup>1</sup> LS 0305-1636

<sup>2</sup> Reglemente för landstingsstyrelse och nämnder, LS 0701-0082

etc. I dagens investeringsprocess måste ansvaret för att definiera de totala driftkostnadskonsekvenserna för investeringar tydliggöras.

## **Rekommendationer**

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som redovisas i avsnitt 3 Resultat av granskningen, lämnas följande rekommendationer:

- Landstingsstyrelsen måste tillse att strategiska utskottet, produktionsutskottet och hälso- och sjukvårdsnämnden bereder investeringsfrågor så att de bättre svarar upp emot såväl reglementen som kommunallagens beredningskrav.
- Landstingsstyrelsen måste påskynda beslutsprocessen för det föreliggande förslaget till Investeringspolicy i syfte att förtydliga och klargöra begreppen för bl.a. uppföljning och utvärdering av pågående investeringar.
- Landstingsstyrelsen bör förtydliga ansvars- och rollfördelningen mellan strategiska utskottet och produktionsutskottet avseende investeringar inom hälso- och sjukvården.

## **2. Utgångspunkter för granskningen**

### **2.1 Motiv till granskningen**

Den totala volymen investeringar för åren 2009 – 2013 uppgår till drygt 46 miljarder kronor, varav 8,1 miljarder kronor avser 2009.

Vid fullmäktiges sammanträde 2003-09-10 beslutades om Investeringsprocess inom Stockholms läns landsting<sup>3</sup> som fortfarande gäller.

I fullmäktiges budgetbeslut 2006 fick landstingsstyrelsen i uppdrag ”att i samverkan med berörda verksamheter utarbeta en långsiktig investeringsstrategi med särskilt fokus på de prioriteringar som landstingets långsiktiga ekonomiska utrymme medger”.

Enligt fullmäktiges budget 2009 ska varje investeringsprojekt finansieras utifrån ett långsiktigt helhetsperspektiv och verksamheternas investeringar samordnas på övergripande koncernnivå.

Investeringsprocessen är integrerad med budgetprocessen och ekonomiska ramar för arbetet med 2010-2014 års investeringar ges i landstingsstyrelsens beslut om budgetdirektiv 2010<sup>4</sup>. Investeringar ska planeras och prioriteras inom de investeringsramar för respektive förvaltning/bolag som framgår av direktiven. Slutligt ställningstagande till ekonomiska ramar och objekt tas i samband med fullmäktiges beslut om budget, som även innehåller inriktningsnivåer för de fyra efterföljande åren. Inom AB Storstockholms Lokaltrafik finns en planering som sträcker sig över 10 år.

---

<sup>3</sup> LS 0305-1636

<sup>4</sup> LS 0904-0303

Landstingsstyrelsens förvaltning har i januari 2009 lämnat förslag<sup>5</sup> till ny Investeringspolicy till finansroteln. Av notering i diariet framgår att ärendet är under beredning. Landstingsstyrelsen hänvisar även till detta i sitt yttrande över landstingsrevisorernas årsrapport 2008 för landstingsstyrelsen<sup>6</sup>. Beslut om den nya investeringsprocessen kommer enligt uppgift inte att äga rum under 2010.

I både den nuvarande och den föreslagna investeringsprocessen finns en modell över processen med att ta fram den årliga investeringsplanen. Av denna framgår att det är landstingsstyrelsen som ska ”konsolidera och analysera” den bruttolista över alla förvaltningars/bolags investeringsbehov. Efter eventuella kompletteringar av underlag är det slutligen landstingsstyrelsen som ska ”prioritera och upprätta förslag till investeringsplan”. I vilken omfattning åtgärderna utförs av tjänstemän respektive politiker framgår inte.

Enligt uppgift ansvarar landstingsstyrelsens förvaltning för att kontrollera att det finns fullständiga underlag till de enskilda förvaltningarnas/bolagens investeringsbudgetar och sedan konsolidera uppgifterna medan politikerna har att prioritera utifrån dessa underlag.

Strategiska utskottet får enligt uppgift löpande information om olika scenarier för investeringar på 10 till 15 års sikt från landstingsstyrelsens förvaltning.

Granskningen syftar till att bedöma om investeringsprocessen tillgodoser behovet av en samlad bild av investeringar och investeringsbehov inom SLL, på kort respektive lång sikt. Uppfyller landstingsstyrelsen med den nuvarande investeringsprocessen sina uppgifter i enlighet med KL kap 6 §§1-2 (leda, samordna, ha uppsikt, uppmärksamt följa frågor, etc.).

## 2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Tillgodoser den nuvarande investeringsprocessen behovet av en samlad bild av det kort- respektive långsiktiga investeringsbehovet?

Den kan i sin tur delas upp i ett antal delfrågor:

- Hur initieras budgetförslagen och vilka underlag bifogas?
- Hur sker kontroller och utvärdering av beslutsunderlagen?
- Hur sker samordning och prioritering på koncernnivå?
- Hur sker uppföljning och utvärdering av investeringsprojekten?
- Hur ser ansvars- och rollfördelning ut?

## 2.3 Avgränsning

Granskningen omfattar den centrala beredningen av investeringar som sker på landstingsstyrelsens förvaltning, den politiska beslutshandlingen i landstingsfullmäktige, landstingsstyrelsen samt strategiska utskottet (övergripande investeringsfrågor) och produktionsutskottet (investeringar inom sjukvården). Vidare berörs Locum AB, hälso- och sjukvårdsnämnden

---

<sup>5</sup> LS 0812-1154

<sup>6</sup> LS 0903-0290

och dess förvaltning, SLSO och AB SL utifrån de två valda investeringsobjekten. Investeringsobjekt som valts ut är nybyggnation av rättspsykiatrisk klinik i Huddinge (SLSO) och inköp av 21 spårvagnar (SL).

## 2.4 Revisionskriterier

- Kommunallagen (1991:900) kap 6 §§1-2
- Arbetsordningar, reglementen och delegationsordning för Stockholms läns landsting daterad i maj 2008
- Investeringsprocess inom Stockholms läns landsting (LS 0305-1636)
- Budget för Stockholms läns landsting för 2006 och plan 2007 – 2010
- Budget för Stockholms läns landsting för 2010 och planåren 2011-2012 och investeringsbudget för 2010 med inriktningsnivåer för planåren 2011-2014

## 2.5 Metod

Styrdokument som investeringsprocessen, reglementen, kommunallag, budget har granskats. Protokoll har gått igenom för de aktuella nämnderna/styrelserna. För två utvalda investeringar har underlag granskats. Intervjuer har genomförts med företrädare för strategiska utskottet, produktionsutskottet, landstingsstyrelsens förvaltning, hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning, Locum AB, stockholms läns sjukvårdsområde och AB SL.

I detta projekt har PricewaterhouseCoopers, PwC genomfört en granskning på uppdrag av revisionskontoret. Projektledare för granskningen har varit Max Eliasson.

## 3. Resultat av granskningen

I PricewaterhouseCoopers bifogade rapport - Granskning av investeringsprocessen - lämnas utförlig redogörelse för konsultens iakttagelser i samband med granskningen. De viktigaste slutsatserna sammanfattas nedan.

### Hur initieras budgetförslagen och vilka underlag bifogas?

Ansvarig nämnd/styrelse har skyldighet<sup>7</sup> att bereda ärenden inkluderat nödvändigt samråd/dialog med exempelvis Locum AB och hälso- och sjukvårdsnämnden. När det gäller vården förekommer det att såväl ansvarig nämnd/styrelse som Locum AB budgeterar investeringsbelopp avseende samma investering. Enligt konsultens bedömning är dialogen mellan verksamhetsdrivande nämnder/styrelser och Locum AB otillräcklig och uppfyller inte kraven enligt den av landstingsfullmäktige beslutade Investeringsprocessen. Eftersom de ansvariga nämnderna/styrelserna har möjlighet att inrymma budgetförslag för fastigheter i sin ram uppstår risken att beslutade investering är dåligt beredda.

---

<sup>7</sup> Budgetdirektiv för 2010, LS 0904-0303

Samrådet mellan ansvariga nämnder/styrelser och HSN är otillräckligt och bedöms inte uppfylla kraven enligt den av landstingsfullmäktige beslutade investeringsprocessen och reglemente<sup>8</sup>. Granskningen visar på få spår av samråd med berörda enheter inom sjukvårdsproduktionen om förslag till investeringar och utarbetade yttranden över investeringsförslag. Detta riskerar att investeringar inom hälso- och sjukvården inte styrs på ett optimalt sätt.

### **Hur sker kontroller och utvärderingar av beslutsunderlagen?**

LSF genomför kontroller av underlaget avseende nödvändig formalia och beredning. Om kontroller visar ofullständigt underlag så tas inte investeringen med i förslaget till investeringsplan. Utvärderingar av beslutsunderlagen har hittills saknats i processen vad gäller investeringarnas inriktning och beloppsstorlek. Detta ska heller inte ske enligt gällande process. Det är en fråga som hänskjuts till den politiska nivån.

Processen definierar att investeringsförslagen/underlagen ska stämmas av gentemot strategiska planer. Detta är något som inte låter sig göras inom hälso- och sjukvård då strategiska långsiktiga planer avseende sjukvårdens utveckling saknas. Långsiktiga trafikinvesteringar inom AB SL styrs av den regionala utvecklingsplanen för Stockholm. Genomgång av protokoll från strategiska utskottets möten visar dock att det sällan sker formell avstämning och beredning.

Den gällande investeringsprocessen saknar en etappindelning avseende investeringsplanering/beslut. Med det menas exempelvis programarbete- och finansiellt genomförandebeslut inkluderande underlag för en komplett investeringskalkyl med driftskostnadskonsekvenser, tidplan för genomförandet etc. I dagens investeringsprocess måste ansvaret för att definiera de totala driftkostnadskonsekvenserna för investeringar tydliggöras.

### **Hur sker samordning och prioritering på koncernnivå?**

När det gäller investeringar inom hälso- och sjukvård ska HSN samråda med berörda enheter inom sjukvårdsproduktionen om förslag till investeringar och utarbeta yttrande över investeringsförslag<sup>7</sup>. Investeringsprocessen och reglementen är tydliga avseende krav på att göra bedömningar av investeringar utifrån strategiskt långsiktig planering. Detta är något som inte sker inom hälso- och sjukvårdsområdet. HSN:s roll i investeringsprocessen är begränsad. Få investeringar är föremål för politisk beredning i nämnden även om de är av avsevärd storlek.

Locum AB har svårt att i investeringsprocessen avgöra investeringens långsiktighet då det inte finns någon hälso- och sjukvårdsstrategi att göra bedömning gentemot. Det sker inte någon politisk prioritering mellan AB SL:s investeringar och sjukvårdens investeringar. Däremot sker prioriteringar mellan enskilda objekt inom trafikinvesteringar och mellan enskilda objekt inom sjukvårdsinvesteringar.

---

<sup>8</sup> Enligt § 40 ska HSN samråda med berörda enheter inom sjukvårdsproduktionen om förslag till investeringar och utarbeta yttrande över investeringsförslag

En särskild investeringsberedning har etablerats av landstingsdirektören. Beredningens uppdrag är att i samverkan mellan landstingsstyrelsens förvaltning, hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning och Locum AB bereda förslag till hantering av de stora investeringsbehoven i hälso- och sjukvården.

Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning bedriver också projektet ”Den framtida hälso- och sjukvården” för att beskriva tänkbara scenarier för den närmaste 10-15 åren. Avsikten är att under 2010 och 2011 arbeta fram och presentera förutsättningar som underlag för beslut om såväl investeringar som inriktning av den fortsatta utvecklingen av hälso- och sjukvårdens struktur.

Det är viktigt att det påbörjade arbetet med att utveckla en långsiktig strategisk planering för hälso- och sjukvårdens inriktning slutförs. Det möjliggör en tydligare hantering av investeringsprioriteringar i såväl landstingsstyrelsen som produktionsutskottet och det strategiska utskottet.

### **Hur sker uppföljning och utvärdering av investeringsprojekt?**

Uppföljningen av investeringsprojekt sker integrerat med övrig ekonomisk uppföljning. Dagens uppföljningsarbete betonar uppföljning gentemot årsbudget för längre investeringar istället för projektets samlade budget över tid. Detta medför att uppföljningsarbetet riskerar att fokusera på fel saker.

Uppföljning och utvärdering är en viktig del i investeringsprocessen. Den gällande investeringsprocessen är otydlig och blandar ihop begreppen avseende uppföljning och utvärdering, inte heller är syftet med och kraven på uppföljning och utvärdering tydliggjort. Den gällande investeringsprocessen definierar idag inte vad som skall ske i olika steg avseende initiering, förstudie, programarbete och genomförande. Förslaget till ny investeringspolicy har tydliggjort syftet med uppföljning och utvärdering samt klargjort skillnaden mellan begreppen.

### **Hur ser ansvars- och rollfördelning ut?**

Strategiska utskottet, produktionsutskottet och hälso- och sjukvårdsnämnden uppfyller inte de krav som landstingets reglemente<sup>9</sup> ställer avseende investeringar.

Av HSN:s protokoll framgår att större delen av ärenden berör avtal med olika leverantörer av hälso- och sjukvård, såväl interna som externa. Vidare nämns nya karolinska Solnas inriktning. I övrigt nämns inga andra investeringar. Dialogen mellan hälso- och sjukvårdsnämnden och olika beställare vid större investeringar är enligt uppgift delegerad till tjänstemän. HSN gör ingen bedömning av de samlade investeringarna inom hälso- och sjukvården.

Enligt landstingets reglemente ska strategiska utskottet och produktionsutskottet bereda investeringsärenden, något som inte sker regelmässigt idag. Från strategiska utskottets protokoll framgår att man fått information om enskilda större investeringar, exempelvis Citybanan och operationssalarna, men långtifrån alla. Vidare hanteras AB SL:s investeringar i

---

<sup>9</sup> Reglemente för landstingsstyrelse och nämnder, LS 0701-0082

landstingsstyrelsens förslag till fullmäktige utan att ha beretts i utskottet. Investeringsfrågorna behandlas istället i de olika partigrupperna, vilket medför att det saknas spårbarhet i protokoll och annan offentlig dokumentation.

Av intervjuer har framkommit att rollfördelningen mellan strategiska utskottet och produktionsutskottet avseende investeringar inom hälso- och sjukvård är otydlig. Skillnaden i ansvar mellan strategiska utskottet och produktionsutskottet sägs vara att produktionsutskottet ska ha ett produktionsperspektiv och behöver inte ta hänsyn till finansiering medan strategiska utskottet ska bevaka att investeringen passar in i fullmäktiges direktiv, vilket också innebär att bevaka fullmäktiges totala ram för investeringar.

### **Granskade investeringar**

Vid granskningen av anskaffning av 21 spårvagnar, vilka ingår som en del i investeringsobjekt Tvärbanan Norr – Solnagrenen, har konsulterna inte haft möjligheter att bedöma investeringen då någon specifik dokumentation för investeringen inte sammanställts. De 21 spårvagnarna är en integrerad del av den större investeringen Tvärbanan Norr på 5 miljarder.

Granskningen av nybyggnation av rättspsykiatrisk klinik i Huddinge visar att hanteringen av den beskrivna investeringen till stor del överensstämmer med de dokumenterade riktlinjerna avseende investeringsprocessen.

Revisionsrapport

# Samordningen av investeringar inom landstinget

Stockholms läns landsting

Maj 2010

Mats Carlström

Anders Lundberg

Josefin Loqvist

Pernilla Fagerstedt

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning.....	3
2	Inledning .....	4
2.1	Uppdrag .....	4
2.2	Revisionsfråga .....	4
2.3	Metod och avgränsning .....	4
3	Granskningsresultat.....	6
3.1	Landstingets omfattning av investeringar .....	6
3.2	Styrande principer och dokument för landstingets investeringsverksamhet .....	6
3.2.1	Reglemente för landstingsstyrelse och nämnder .....	6
3.2.2	Investeringsprocess .....	7
3.2.3	Budgetdirektiv och budgetanvisningar .....	11
3.2.4	Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUFSS 2010 .....	13
3.3	Investeringsprojekt .....	13
3.3.1	Ny rättspsykiatrisk anläggning i Huddinge .....	13
3.3.2	Anskaffning av 21 spårvagnar .....	15
3.4	Hur initieras budgetförslagen och vilka underlag bifogas?.....	16
3.5	Hur sker kontroller och utvärderingar av beslutsunderlagen?.....	17
3.6	Hur sker samordning och prioritering på koncernnivå?.....	18
3.7	Hur sker uppföljning och utvärdering av investeringsprojekt?.....	20
3.8	Hur ser ansvars- och rollfördelning ut?.....	20

## 1 Sammanfattande bedömning

Komrev inom PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av revisorerna i Stockholms läns landsting genomfört en granskning av investeringsprocessen.

Sammantaget är **vår bedömning** utifrån övergripande revisionsfråga att den nuvarande investeringsprocessen inte fullt ut tillgodoser behovet av en samlad bild av det kort- respektive långsiktiga investeringsbehovet.

Det är framför allt den samlade bilden av det långsiktiga investeringsbehovet inom hälso- och sjukvården som är otillräcklig då den skall bedömas gentemot en långsiktig strategisk inriktning som idag saknas för Stockholms läns landsting.

Dagens investeringsprocess ger dock rimliga förutsättningar att göra bedömningar av det kortsiktiga investeringsbehovet för såväl hälso- och sjukvården som trafikområdet. Investeringsprocessen ger även rimliga förutsättningar att göra bedömningar av det långsiktiga investeringsbehovet inom trafikområdet. Strategiska utskottets bedömningar kring det långsiktiga investeringsbehovet inom trafikområdet är dock inte spårbara.

Vår bedömning baseras på iakttagelser och bedömningar av de delfrågor som granskningen inriktats mot.

## 2 Inledning

### 2.1 Uppdrag

Komrev inom PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av revisorerna i Stockholms läns landsting genomfört en granskning av investeringsprocessen.

Projektet syftar till att bedöma om investeringsprocessen tillgodoser behovet av en samlad bild av investeringar och investeringsbehov inom SLL, på kort respektive lång sikt. Vem tar ansvar för det långsiktiga helhetsperspektiv som majoriteten, enligt budget år 2009, anser skall finnas? Uppfyller landstingsstyrelsen med den nuvarande investeringsprocessen sina uppgifter i enlighet med KL kap 6 §§1-2 (leda, samordna, ha uppsikt, uppmärksamt följa frågor, etc.)

### 2.2 Revisionsfråga

Granskningen skall besvara följande revisionsfråga

- Tillgodoser den nuvarande investeringsprocessen behovet av en samlad bild av det kort- respektive långsiktiga investeringsbehovet?

Granskningen inriktas mot följande delfrågor:

1. Hur initieras budgetförslagen och vilka underlag bifogas?
2. Hur sker kontroller och utvärderingar av beslutsunderlagen?
3. Hur sker samordning och prioritering på koncernnivå?
4. Hur sker uppföljning och utvärdering av investeringsprojekt?
5. Hur ser ansvars- och rollfördelning ut?

### 2.3 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts av Mats Carlström, Anders Lundberg, Josefin Loqvist och Pernilla Fagerstedt genom intervjuer, dokumentstudier samt granskning av enskilda investeringsprojekt enligt urval från revisionskontoret.

Intervjuer har genomförts med tjänstemän inom landstingsstyrelsens förvaltning, Stockholms läns sjukvårdsområde, AB Storstockholms lokaltrafik (AB SL), hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning och Locum AB samt företrädare från strategiska utskottet och produktionsutskottet.

De skriftliga källor som ingått i granskningen är:

- Investeringsprocess inom Stockholms läns landsting
- Investeringspolicy för Stockholms läns landsting
- Budgetdirektiv 2010
- Budgetanvisningar 2010
- Mål och budget 2010 med planår 2011-2012 för Stockholms läns landsting
- Reglemente för landstingstyrelse och nämnder
- Landstingsstyrelsens protokoll 2009-2010
- Hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll 2009-2010
- Strategiska- och produktionsutskottens protokoll 2009-2010
- Beslut/underlag för investeringar

Två investeringsprojekt har valts ut för granskning avseende

- behovsprövning
- prioriteringar
- beslutsunderlag
- lönsamhetskalkyler
- beräkningar av framtida drifts- och underhållskostnader
- eventuell uppföljning

Utvalda investeringsprojekt är inköp av 21 spårvagnar och nybyggnation av rättspsykiatrisk klinik i Huddinge.

## 3 Granskningsresultat

### 3.1 Landstingets omfattning av investeringar

Landstinget står inför mycket omfattande investeringar under de närmaste tio åren inom såväl kollektivtrafiken som hälso- och sjukvården. Såväl nyinvesteringar som uppdämda behov av förnyelse samt investeringar i ökad kvalitet och säkerhet har aktualiserats. Kollektivtrafiken svarar för ca 60 procent och hälso- och sjukvården för ca 40 procent av de investeringar som nu planeras. De planer som aktualiserats överstiger landstingets investeringsnivåer för hälso- och sjukvården under det senaste decenniet.

### 3.2 Styrande principer och dokument för landstingets investeringsverksamhet

#### 3.2.1 Reglemente för landstingsstyrelse och nämnder

I reglementet för landstingsstyrelse och nämnder anges följande uppgifter, roller och ansvarsområden avseende investeringsverksamhet.

#### **Landstingsstyrelsen**

I kommunallagens sjätte kapitel anges bl.a. att landstingsstyrelsen skall leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Vidare anges att styrelsen uppmärksam skall följa de frågor som kan inverka på landstingets utveckling och ekonomiska ställning.

Landstingsstyrelsen har delegerat beslutanderätt till landstingsdirektören avseende beslut om investeringar upp till 3 mnkr per objekt inom ramen för den av landstingsfullmäktige beslutade investeringsplanen.

#### **Hälso- och sjukvårdsnämnden**

Enligt § 40 skall hälso- och sjukvårdsnämnden samråda med berörda enheter inom sjukvårdsproduktionen om förslag till investeringar och utarbeta yttrande över investeringsförslag.

#### **Strategiska utskottet**

Strategiska utskottet bereder övergripande styrnings-, system- och organisationsfrågor samt övergripande investeringsfrågor.

Enligt § 31 åligger det strategiska utskottet att bereda övergripande investeringsfrågor.

### **Produktionsutskottet**

Utskottet skall bl.a. bereda frågor om sjukvårdsproduktionens ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat samt investeringar inom sjukvården.

Enligt § 33 åligger det utskottet att bereda investeringsfrågor inom sjukvården.

### **3.2.2 Investeringsprocess**

Landstinget har ett av landstingsfullmäktige beslutat styrdokument ”Investeringsprocess inom Stockholms läns landsting” som gäller från och med år 2003 för landstingets verksamheter. Investeringsprocessen består av två delar. Dels processen för fastställande av investeringsplan som en del av den årliga budgetprocessen, dels processen för löpande investeringsbeslut som en del i den löpande verksamheten. Beslutet omfattar frågor som rör planering, beslut, genomförande och uppföljning av investeringar.

Landstingets investeringar definieras i tre huvudgrupper:

- Trafikinvesteringar
- Byggnadsinvesteringar
- Utrustningsinvesteringar

I beslutet anges att den föreliggande investeringsprocessen har en allmän och övergripande utformning. För att tydliggöra investeringsprocessen kompletteras den med budgetdirektiv och tekniska anvisningar samt riktlinjer för beslutsrätt.

### **Investeringspolicy**

Landstingsfullmäktige gav i samband med beslut om 2007 års budget landstingsstyrelsen i uppdrag att utveckla investeringsprocessen i syfte att skapa ökad jämförbarhet. Landstingsstyrelsens förvaltning lämnade i januari 2009 förslag till Investeringspolicy till politisk beredning. I förslaget till Investeringspolicy beskrivs en reviderad investeringsprocess samt överordnade principer för hantering av landstingets investeringar. I både den nuvarande och den föreslagna investeringsprocessen finns en modell över processen med att ta fram den årliga investeringsplanen. Av denna framgår att det är landstingsstyrelsen som skall ”konsolidera och analysera” den bruttolista över alla förvaltningars/bolags investeringsbehov. Efter eventuella kompletteringar av underlag är det slutligen landstingsstyrelsen som skall ”prioritera och upprätta förslag till investeringsplan”. I vilken omfattning åtgärderna utförs av tjänstemän respektive politiker framgår inte.

Förslaget till Investeringspolicy är ännu inte beslutat av landstingsfullmäktige.

#### **3.2.2.1 Investeringsplan**

Grundtanken i investeringsprocessen är att investeringsplanen skall vara långsiktig och spegla det totala investeringsbehovet för landstinget. Landstingets process för

investeringsplan är en integrerad del av budgetprocessen. Investeringsplanen revideras och fastställs årligen.

Enligt "Investeringsprocess inom Stockholms läns landsting" skall processen för fastställandet av investeringsplan innefatta följande aktiviteter:

### **Skapa förslag till investeringsplan**

Landstingskoncernens olika förvaltningar och bolag utarbetar sina respektive investeringsförslag med budgetdirektiven som bas. De investeringsbehov som finns skall identifieras och en bruttolista upprättas. Bruttolistan rangordnas och med den som underlag utarbetas ett förslag till plan.

### **Konsolidera**

Samtliga förvaltningar och bolag överlämnar sina respektive förslag till landstingsstyrelsen. Förslagen summeras till en totalnivå och jämförs med nivå och inriktning som är fastställd i fullmäktiges budgetbeslut. Konsoliderat förslag utgör ett underlag för det beslut om budget som fullmäktige skall fatta.

### **Prioritera**

Landstingsstyrelsen prioriterar samtliga förslag preliminärt på totalnivå och stämmer av mot strategiska planer.

### **Komplettera**

Efter preliminär prioritering inhämtas uppgifter kring de åtgärder/behov som behöver kompletterande underlag för att analyseras ytterligare. Ett definitivt beslutsunderlag utarbetas.

### **Fastställ investeringsplan**

Landstingsfullmäktige fastställer investeringsplanen och beslutet kommuniceras och implementeras i organisationen.

### **Underlag till plan**

Till investeringsplanen skall bifogas redovisning av såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska underlag. Exempel på uppgifter är:

- Investeringarnas syfte och effekter för verksamheten
- Koppling till verksamhetsplaner
- Konsekvenser för personal, miljö, kapacitet, kvalitet och driftsaspekter
- Resultatkalkyl

### **Dialog**

När förslagen till investeringsplan är klara ska samråd ske med hälso- och sjukvårdsnämnden innan planen lämnas till landstingsstyrelsen. Dialogen syftar till att

bedöma om föreslagna investeringar ligger i linje med den utveckling och förändring av verksamheterna som nämnden önskar se utifrån sin roll som företrädare för medborgarna. Vidare skall hälso- och sjukvårdsnämndens och producent (exempelvis SLSO och akutsjukhus) komma överens om hur finansiering av investeringar skall hanteras. Det slutliga förslaget utformas av producenten.

I dokumentet ”Investeringsprocess inom Stockholms läns landsting” anges att en helt nödvändig förutsättning för att dialogen skall fungera är att parterna respekterar vändas roller. HSN:s primära uppgift är att avgöra vad som skall åstadkommas och producenten hur det skall genomföras.

AB SL omfattas inte av dialogfasen eftersom de äger sina anläggningstillgångar.

#### 3.2.2.2 Löpande investeringsbeslut

Respektive resultat enhet har rätt att inom ramen för fastställd investeringsplan verkställa beslut om

- Specificerade investeringsprojekt, godkända av fullmäktige
- Investeringsobjekt avseende byggnad, trafikanläggningar etc upp till angivet belopp inom ramen för ospecificerade investeringar

Beloppen fastställs i samband med årlig översyn av investeringsprocessen. Investeringsobjekt utanför egen beslutsrätt skall hänföras till beslut i särskild ordning.

Anskaffningsprocessen för investeringar skiljer sig åt beroende på huvudgrupp. Utrustningsinvesteringar har kortare livslängd och en mer avgränsad investeringsprocess. Arbetsformerna för investeringarna anges inte i den gällande investeringsprocessen men enligt förslaget till ny Investeringspolicy (2009) innefattar arbetsformerna för trafik- och byggnadsinvesteringar följande aktiviteter:

**Behovsanalys** – innebär bl.a. att syftet skall fastställas och faktiska behov skall specificeras. Vidare skall mål och strategier formuleras som underlag för kommande beslut. Om resultatet av behovsanalysen visar att projektet bör fortsätta tas beslut om förstudie.

**Förstudie** – i detta skede prövas bl.a. olika alternativ till lösningar på de behov som beskrivits i behovsanalysen och ett huvudalternativ föreslås. Förstudien mynnar ut i en rapport som beskriver det fortsatta arbetet. Rapporten redovisar det valda huvudalternativet med analys av de alternativa förslagen. Efter förstudien tas beslut om att antingen gå vidare med projektet in i programskedet eller att avbryta det.

**Programarbete** – underlag för beslut om genomförandet tas fram. Resultatet av programarbetet är ett dokument som bl.a. omfattar funktionsprogram och planritningar. Handlingarna utgör underlag för en komplett investeringskalkyl med driftskostnadskonsekvenser, tidplan för genomförandet etc. Efter programarbetet tas beslut om projektet skall genomföras eller ej.

**Genomförande** – efter beslut om genomförande tas en beskrivning fram som anger hur kraven skall uppfyllas. Därefter sker upphandling och leverans/entreprenad.

**Driftstart** – anläggningen tas i drift när projektet är klart och leverans/entreprenad avslutade.

**Utvärdering** – innebär att hela projektet och dess resultat utvärderas i en rapport. När resultatet är analyserat avslutas investeringsprojektet.

### 3.2.2.3 Riktlinjer för beslutsrätt

Riktlinjer för nämnders och styrelser beslutsrätt anges i bilaga till ”Investeringsprocess inom Stockholms läns landsting”.

#### **Byggnader**

Objekt med en total produktionskostnad över 20 mnkr specificeras var för sig och för övriga objekt anges en totalsumma. Fullmäktiges beslut är bindande både avseende total utgiftsvolym för byggnadsinvesteringar och för total produktionskostnad för vart och ett av de specificerade objekten.

Nämnd/styrelse får i samråd med Locum AB och inom den totala investeringsvolymen besluta om tekniska justeringar av investeringsplanen samt ändrade utgifter för enskilda objekt med anledning till ändringar i tidsplaner. Inom ramen för planerade objekt under 20 mnkr får nämnd/styrelse/bolagsstyrelse besluta om nya objekt av akut karaktär under förutsättning att ett finansiellt utrymme har skapats genom omprioriteringar. Prioriteringar skall ske i Samråd med Locum AB och HSN efter att Locum AB har bedömt det totala finansiella utrymmet inom den totala utgiftsvolymen. Det är Locum AB:s VD eller den som har delegerad beslutsrätt som beslutar om entreprenadupphandling av byggnadsinvesteringar.

#### **Trafik**

I AB SL:s investeringsplan specificeras objekt med total kostnad över 25 mnkr och en totalsumma för ospecificerade objekt anges. AB SL:s styrelse får inom den totala investeringsvolymen besluta om tekniska justeringar av investeringsplanen samt ändrade utgifter för enskilda objekt med anledning till ändringar i tidsplaner.

#### 3.2.2.4 Uppföljning

Formerna för uppföljning av landstingets investeringsverksamhet framgår i landstingets investeringsprocess. Där anges bl.a. att planerade och pågående investeringar kontinuerligt skall utvärderas i syfte att skapa underlag för beslut om att gå vidare, justera eller avbryta ett projekt. Uppföljningen avser dels hela investeringsplanen, dels de enskilda projekten. Uppföljningen av investeringsplanen sker i samband med månadsbokslut och prognoser. De enskilda projekten följs upp såväl under som efter genomförandefasen. Uppföljning under genomförandefasen avser investeringsutgift, finansiering och tidplan medan uppföljning efter genomförandet avser resultat och verksamhetsmässiga konsekvenser.

Genomförda investeringar skall utvärderas med utgångspunkt från de mål och kriterier som var de ursprungliga motiven till att genomföra investeringen. Ansvar för uppföljningen ligger i första hand hos den enhet som initierade investeringen. Uppföljningen syftar också till att utnyttja erfarenheter för att öka kunskap och kompetens hos medarbetarna. Resultatet från uppföljningen skall användas för att löpande förbättra investeringsprocessen.

### 3.2.3 Budgetdirektiv och budgetanvisningar

#### 3.2.3.1 Budgetdirektiv

Budgetdirektiven anger inriktningen för arbetet med 2010 års budget och planåren 2011-2012. Direktiven bygger på olika förutsättningar som bidrar till att huvudmålen uppnås. Huvudmålen är följande:

- Förbättrad tillgänglighet i och kvalitet inom hälso- och sjukvården.
- Förbättrad tillförlitlighet i kollektivtrafiken.
- En ekonomi i balans.

#### **Investeringar**

Planeringsförutsättningar för arbetet med 2010-2014 års investeringar baseras på fullmäktiges beslut om budgetdirektiv 2010. Investeringsplanering syftar till att skapa stabila förutsättningar för landstingets verksamheter för långsiktig planering av nödvändiga åtgärder samt korrekt prioritering i relation till ekonomiska förutsättningar.

Under 2010-2014 beräknas den totala investeringsvolymen till 47,1 miljarder kronor, varav trafiken står för 65 procent och vården för 35 procent. Under 2010 uppgår investeringarna till 8,6 miljarder kronor.

Utgångspunkt för prioritering av nyinvesteringar i infrastruktur skall vara landstingsfullmäktiges tidigare ställningstaganden och den överenskommelse som träffades mellan regionens företrädare och regeringens förhandlingsman i samband med Stockholmsförhandlingen.

Arbetet med investeringsplaner för sjukvården kräver såväl långsiktighet som helhetssyn och skall ske i samråd mellan producenter, ägare, beställare samt landstingets fastighetsförvaltare Locum AB.

Alla investeringar måste prövas utifrån följande prioritetsordning:

1. Beslutade pågående objekt samt akuta åtgärder för att säkerställa driften.
2. Åtgärder som bedöms som brådskande men kan avvakta budgetbeslut för 2011.
3. Övriga investeringar.

Utöver prioritetsordningen skall företagsekonomiskt lönsamma investeringar prövas i särskild ordning. Samtliga verksamheter skall komma in med en prioritetsordning för investeringar senast i slutet av augusti.

### 3.2.3.2 Budgetanvisningar

Landstingets budgetanvisningar för 2010 är utformade utifrån budgetdirektiven. I dokumentet anges bl.a. att landstingets investeringsprocess ligger till grund för beredning av investeringsplanen och att samråd skall ske mellan beställare och utförare innan planer lämnas till landstingsstyrelsen.

Anvisningarna anger att objekten i förslagen till investeringsplaner skall fördelas på:

- Byggnadsinvesteringar
- Trafikinvesteringar
- Maskiner, inventarier och IT-investeringar (utrustningsinvesteringar)

Vidare skall objekten även fördelas på:

**Specificerade projekt** – avser objekt med produktions-/anskaffningskostnad över 10 mnkr avseende maskiner och inventarier, 15 mnkr avseende fartyg och kajanläggningar, 20 mnkr avseende byggnader och 25 mnkr avseende AB SL:s investeringar. Objekten skall specificeras var för sig

**Ospecificerade objekt** – avser objekt vars anskaffningskostnad understiger ovan angivna beloppgränser. Objekten summeras till belopp/år.

Objekten i förslagen till investeringsplaner skall fördelas enligt prioritetsordning samt kompletteras med miljöbedömningar. Vidare skall förslaget kompletteras med en verbal beskrivning av investeringarna.

Planering av investeringar skall ske på ett sätt som möjliggör en hållbar användning av resurser. Uppgifter om eventuella följdinvesteringar skall ingå i förslaget. De samlade ekonomiska effekterna av planerad investeringar skall anges och preciseras i relation till utförd produktion och dess kvalitet. Särskild objektbeskrivning med investeringskalkyl

samt miljöbedömning enligt landstingskontorets mallar skall lämnas för varje nytt specificerat objekt.

### **3.2.4 Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUFSS 2010**

Långsiktiga trafikinvesteringar inom AB SL styrs av den regionala utvecklingsplanen för Stockholm, RUFSS.

Regionplanenämnden har ansvar för att ta fram en regional utvecklingsplan, förkortat RUFSS, som skall hantera långsiktig samhällsplanering i Stockholmsregionen. *Visionen* är att Stockholmsregionen skall bli Europas mest attraktiva storstadsregion, där många vill bo, leva och verka i framtiden.

I februari godkände Regionplanenämnden förslaget till Regional utvecklingsplan – RUFSS 2010. Nästa steg mot en slutlig och antagen plan är beslut i Landstingsfullmäktige som väntas ske i maj 2010.

## **3.3 Investeringsprojekt**

### **3.3.1 Ny rättspsykiatrisk anläggning i Huddinge**

#### **Iakttagelser**

SLSO:s styrelse beslutade 2005-06-14 att föreslå landstingsstyrelsen att föreslå landstingsfullmäktige att godkänna en investering på 523 mnkr för byggande av ny rättspsykiatrisk vårdanläggning. Investeringen inarbetades i landstingets budget för år 2006. Under planeringsprocessen ändrades förutsättningarna väsentligt med ökade kostnader som följd och år 2007 beräknades den aktuella investeringen uppgå till 762 mnkr, varav 114 mnkr skall belasta Rättsmedicinalverkets verksamhet (RMV). Ett nytt beslut om investering behövde därför fattas.

Styrelsen för SLSO beslutar, 2007-08-29, att föreslå landstingsstyrelsen att föreslå landstingsfullmäktige att besluta investering på 762 mnkr för byggande av ny rättspsykiatrisk anläggning.

Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning tillstyrkte förslaget under förutsättning att landstingsfullmäktige medgav den ökade medelstilldelning som förslaget innebar. Tillstyrkan har även inhämtats från landstingsstyrelsens förvaltning. Även enheten för ägarstyrning tillstyrkte det nya förslaget under förutsättning att hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning gör likaledes.

Landstingsfullmäktige beslutade 2008 att godkänna investeringen enligt ovan beskrivna förslag.

Processen för anskaffningen innefattade följande aktiviteter:

### **Behovsanalys**

Rättsspsykiatriska vårdsektionen Stockholm, RPVS, vid Huddinge sjukhus bedriver vård av anhållna, häktade samt patienter som avtjänar kriminalvårdsstraff. Ett utlåtande från kriminalvårdsstyrelsen i juni 2003 påvisade allvarliga brister i lokalerna, framförallt ur en säkerhetsaspekt. SLSOs, Locums och RPVS företrädare gjorde en bedömning att verksamheten har ett oundvikligt behov av att förändra nuvarande lokalsituation med hänsyn till att säkerheten, brandsäkerheten, arbetsmiljön såväl som vårdsituationen i nuvarande lokaler är helt ohållbar. Med anledning till påvisade brister inleddes ett samarbete med hyresvärden Locum, SLSO, Beställarkontor Vård (nuvarande HSN-förvaltningen) och RPVS. En behovsanalys upprättades med slutrapport 2004-04-29. En ny anläggning för RPVS planerades där målet var att skapa 72 platser som har den säkerhet som kriminalvårdsstyrelsen kräver. Detta skulle eliminera överbeläggningar och skapa en möjlighet för viss expansion inför framtiden. Den nya anläggningen skall även inrymma RMV, vilket har reglerats i en separat överenskommelse, 2009-08-29, mellan SLSO och RMV.

### **Förstudie**

En förstudie genomfördes 2005-02-20 där förutsättningar och krav som gäller för en framtida rättsspsykiatrisk anläggning utreddes. Olika lösningar prövades, analyserades och värderades. Slutligen rekommenderades ett huvudalternativ som skulle bearbetas vidare i ett programskede.

SLSO har, i enlighet med styrelsens tidigare beslut i detta ärende, tecknat ett programavtal med Locum AB innebärande en garanti för nedlagda kostnader uppgående till 12 mnkr. Ärendet behandlades i Locum AB:s styrelse 2005-05-24 och beslutades enligt förslag.

Samtliga alternativa lösningar undersöktes utifrån de förutsättningar som redan fanns inom SLL:s fastigheter vid Huddinge Sjukhusområde och Flemingsberg. I förstudien redogörs för ett antal huvudfunktioner som den framtida verksamheten bör innehålla, exempelvis olika vårdavdelningar. De olika huvudfunktionerna har identifierats av verksamheten.

I förstudien har följande krav varit styrande vid val av alternativa tomter:

- Anläggningen måste ligga inom Stockholms läns landstings upptagningsområde.
- Anläggningen måste ligga nära allmänna kommunikationer så att öppenvårdsverksamheten blir lättillgänglig samt för att uppfylla landstingets miljöpolicy.
- Anläggningen får inte ligga mer än 15 minuters ambulanstransport till närmsta sjukhus.

- Anläggningen måste ligga insynsskyddad från all kringliggande bebyggelse och för övrigt uppfylla kriminalvårdsstyrelsens krav gällande yttre säkerhet.

### Genomförande

Byggnationen av anläggningen påbörjades under april 2010. Enligt den ursprungliga planen skulle anläggningen tas i bruk under första kvartalet 2010 men enligt den nya planen är planerad driftstart år 2012.

### Ekonomi

Enligt den nya investeringskalkylen beräknades investeringskostnaden för byggnaden uppgå till totalt cirka 762 mnkr. Hyran beräknades bli 6000 kr/kvm utifrån investeringskostnaden och ett 25-årigt hyresavtal. Verksamhetens totala driftkostnad för slutna vård beräknades uppgå till 174,2 mnkr och för öppen vård till ca 5,9 mnkr. Kostnad per intagen patient blir ca 6 600 kr/vårddygn att jämföra med dagens 4 000 kr/vårddygn. Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning har, 2007-08-29, tagit del av kalkylerat nytt vårddygnspris och tillstyrker den nya kalkylen under förutsättning att motsvarande medel tillförs hälso- och sjukvårdsbudgeten vid planerad driftstart år 2012.

### Bedömning

Hantering av den beskrivna investeringen överensstämmer till stor del med de dokumenterade riktlinjerna avseende investeringsprocessen.

Till grund för investeringen ligger behovsanalys som klargör varför förändring behövs och specificerar faktiska behov.

I förstudien har olika alternativ prövats och ett huvudalternativ har föreslagits.

Beslut samt ändring av investering har hanterats av SLSO:s styrelse, landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige. Hälso- och sjukvårdsnämnden har samrått med berörda producenter om förslag till investeringar och utarbetat yttrande över investeringsförslag. När det gäller investeringen av ny rättspsykiatrisk anläggning i Huddinge har det inte skett någon formell politisk behandling i nämnden

### 3.3.2 Anskaffning av 21 spårvagnar

Anskaffning av 21 spårvagnar ingår som en del i investeringsobjekt Tvärbanan Norr – Solnagrenen. Projektet omfattar

- |   |            |
|---|------------|
| • ny spåranläggning mellan Alvik och Solna      | 3 115 mnkr |
| • ny enplansdepå Ulvsunda inkl. depåfunktion NB | 1 475 mnkr |
| • fordon 21 st inkl. strategiska reservdelar    | 550 mnkr   |
| • vändspår Alviks Strand                        | 60 mnkr    |
| • totalt inkl. fordon                           | 5 200 mnkr |

Det förslag till investeringsplan som skall levereras från AB SL skall omfatta redovisning av såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska underlag. Uppgifter som skall redovisas är:

- investeringarnas syfte
- koppling till verksamhetsplaner
- konsekvenser för personal, miljö, kapacitet, kvalitet och driftsaspekter
- resultat kalkyl

Vidare skall förslaget innefatta förslag till finansieringsplan

Det har inte varit möjligt att bedöma investeringen – anskaffning av 21 spårvagnar då någon dokumentation enligt ovan inte kunnat presenteras, varken av de tjänstemän som bereder förslagen inför beslut i landstingsstyrelsen eller av AB SL. Enligt AB SL är anskaffningen av 21 spårvagnar en del i den samlade investeringen i Tvärbanan Solna och någon särskild dokumentation exempelvis kalkyler har inte tagits fram avseende spårvagnarna.

### **3.4 Hur initieras budgetförslagen och vilka underlag bifogas?**

#### **Iakttagelser**

Landstingets budgetdirektiv beslutas av landstingsfullmäktige. I samband med beslut om kommande års budget fastställer landstingsfullmäktige investeringsplaner för landstingets förvaltningar och bolag samt beslutar om årets utgiftsvolym. Planen omfattar utrustnings-, byggnads- samt trafikinvesteringar.

Varje förvaltning och bolag initierar budgetförslag för investeringar och lämnar förslag till investeringsplaner. Till respektive specificerat investeringsobjekt redovisas erforderliga underlag, exempelvis miljöbedömningar och investeringskalkyler.

Verksamhetsdrivande nämnd/styrelse har skyldighet att bereda ärenden inkluderat nödvändigt samråd/dialog med exempelvis Locum AB och hälso- och sjukvårdsnämnden. Landstingsstyrelsens förvaltning säkerställer och konsoliderar materialets innehåll. Förvaltningen förhåller sig dock inte till investeringsförslagets storlek.

När det gäller hälso- och sjukvården förekommer det att såväl verksamhetsdrivande nämnd som Locum AB skriver fram investeringsbelopp avseende samma investering, detta även om det till slut för nämnden handlar om ett hyresförhållande gentemot Locum AB och Landstingsfastigheter. Det förekommer även att endast verksamhetsdrivande nämnd skriver fram fastighetsinvesteringar under tröskelbelopp trots att dessa inte återfinns inom Locum AB:s framskrivningar.

Från landstingsstyrelsens förvaltning har framförts att beslutsprocessen för strategiska investeringar skulle kunna förbättras genom att ta beslut i tre steg. Dvs förstudie, beslut

om programarbete samt beslut om genomförande. Långa beslutsprocesser är både kostsamt och resurskrävande. Risken för ”förgävesinvesteringar” är överhängande.

### **Bedömning**

Rutinen för initiering av investeringsbudgetförslagen är känd i organisationen.

Dialog/samråd mellan verksamhetsdrivande nämnder/styrelser och Locum AB är otillräcklig/bristfällig och uppfyller inte kraven enligt den av landstingsfullmäktige beslutade Investeringsprocessen. Detta då de verksamhetsdrivande nämnderna/styrelserna har möjlighet att inrymma budgetförslag för fastigheter i sin ram uppstår risken att beslutade investering är dåligt beredda. Konsekvensen är då att Locum AB inte alla gånger har kapacitet att leverera genomförande av investeringen enligt fattat beslut. Detta kan då ha varit känt i dialogen men inte förts fram i den verksamhetsdrivande nämnden/styrelsens beslutsunderlag.

Dialog/samråd mellan verksamhetsdrivande nämnder/styrelser och hälso- och sjukvårdsnämnden är otillräcklig/bristfällig och uppfyller inte kraven enligt den av landstingsfullmäktige beslutade Investeringsprocessen. Vi hittar få spår av samråd med berörda enheter inom sjukvårdsproduktionen om förslag till investeringar och utarbetade yttranden över investeringsförslag. Detta riskerar att hälso- och sjukvårdens utveckling inte styrs på ett optimalt sätt.

## **3.5 Hur sker kontroller och utvärderingar av beslutsunderlagen?**

### **Iakttagelser**

Landstingsstyrelsens förvaltning genomför kontroller av underlaget avseende nödvändig formalia och beredning. Om kontroller visar ofullständigt underlag så lyfts inte investeringen i förslaget till investeringsplan. Investeringen kan eventuellt bli föremål för särskild beredning enligt definierad process.

Utvärderingar av beslutsunderlagen har hittills saknats i processen vad gäller investeringarnas inriktning och beloppsstorlek. Detta skall heller inte ske enligt gällande process. Det är en fråga som hänskjuts till den politiska nivån.

Processen definierar att investeringsförslagen/underlagen skall stämmas av gentemot strategiska planer. Detta är något som inte låter sig göras inom hälso- och sjukvård då strategiska långsiktiga planer saknas. Ett arbete har dock påbörjats med att ta fram långsiktiga planer, se vidare under avsnitt 3.6. Långsiktiga trafikinvesteringar inom AB SL styrs av den regionala utvecklingsplanen för Stockholm. Det finns dock inga spår av formell avstämning i strategiska utskottets beredning.

Den gällande processen saknar en etappindelning avseende investeringsplanering/beslut. Med det menas exempelvis initierings-, förstudie-, programarbete- samt finansiellt genomförandebeslut.

### **Bedömning**

Det som i investeringsprocessen är definierat som konsolidering, prioritering och komplettering fungerar bra. Underlag kompletteras och stipulerad formalia säkras i underlagen.

Den av landstingsfullmäktige beslutade investeringsprocessen är tydlig avseende hur investeringen skall bedömas gentemot långsiktig strategisk inriktning inom såväl hälso- och sjukvård som trafikområdet. Följsamheten mot beslutad investeringsprocess brister i detta avseende då det i nuläget saknas strategiska långsiktiga planer inom hälso- och sjukvården. Detta medför att ingen avstämning kan ske mellan investeringsförslag och strategiska planer. AB SL gör avstämning mellan långsiktiga investeringar och den regionala utvecklingsplanen. Avstämningarna går dock inte att följa då det saknas formell avstämning i strategiska utskottets beredning.

## **3.6 Hur sker samordning och prioritering på koncernnivå?**

### **Iakttagelser**

Tidigare var större delen av landstingets investeringar reinvesteringar, medan landstingets nuvarande investeringsram innehåller flera större strategiska investeringar. Det har blivit uppenbart att hälso- och sjukvården är i behov av ett mer långsiktigt perspektiv. En särskild investeringsberedning har etablerats av landstingsdirektören. Beredningens uppdrag är att i samverkan mellan landstingsstyrelsens förvaltning, hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning och Locum AB bereda förslag till hantering av de stora investeringsbehoven i hälso- och sjukvården. Vidare skall försök göras att identifiera och kvantifiera ännu ej aktualiserade investeringsbehov, som exempelvis behov av ytterligare vårdplatser till följd av demografisk utveckling.

Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning bedriver parallellt projektet ”Den framtida hälso- och sjukvården” för att beskriva tänkbara scenarier för den närmaste 10-15 åren utifrån prognoser för demografisk utveckling, förväntade sjukvårdsbehov, finansiella förutsättningar och möjligheter att förändra vårduppgifterna och vårdens struktur. Avsikten är att under 2010 och 2011 arbeta fram och presentera förutsättningar som underlag för beslut om såväl investeringar som inriktning av den fortsatta utvecklingen av hälso- och sjukvårdens struktur.

Hälso- och sjukvårdsnämndens roll i investeringsprocessen är begränsad. Få investeringsfrågor är föremål för politisk beredning även om de är av avsevärd storlek. Hälso- och sjukvårdsnämnden har svårt att bedöma långsiktiga investeringsfrågor

beroende på att långsiktig strategisk inriktning för hälso- och sjukvården för närvarande saknas.

Strategiska utskottet och produktionsutskottet saknar en långsiktig strategisk styrning av hälso- och sjukvård. Strategiska utskottet och produktionsutskottet skall bereda investeringsärenden, något som inte regelmässigt sker idag. Istället bereds investeringsärendena i partigrupperna vilket medför att det saknas spårbarhet i protokoll och annan offentlig dokumentation.

När det gäller investeringar inom hälso- och sjukvård skall det föras en dialog och göras en avstämning mellan utföraren och hälso- och sjukvårdsnämnden. Enligt reglementet skall hälso- och sjukvårdsnämnden samråda med berörda enheter inom sjukvårdsproduktionen om förslag till investeringar och utarbeta yttrande över investeringsförslag. Vid intervju framkommer att uppfattningen hos nämndens förvaltning är att dialoger och avstämningar inte förekommer regelmässigt. Som exempel på en investering där dialogen inte fungerat har flytten av folktandvårdens verksamhet nämnts. Investeringen planerades från Folktandvården och när den i princip var klar fick nämnden kännedom. Det skedde således ingen avstämning med nämnden och de var inte delaktiga i processen.

Locum AB har svårt att i investeringsprocessen avgöra investeringens långsiktighet då det inte finns någon hälso- och sjukvårdsstrategi att göra bedömningar gentemot.

Det sker inte politisk prioritering mellan AB SL:s investeringar och hälso- och sjukvårdens investeringar. Däremot sker prioritering mellan enskilda objekt inom trafikinvesteringar respektive mellan enskilda objekt inom hälso- och sjukvårdsinvesteringar.

### **Bedömning**

Investeringsprocessen och reglementen är tydliga avseende krav på att göra bedömningar av investeringar utifrån strategiskt långsiktig planering. Detta är dock något som inte sker inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Hälso- och sjukvårdsnämnden, strategiska utskottet samt produktionsutskottet lever inte upp till sitt ansvar enligt sina reglementen vad gäller investeringar.

Dialogen avseende ansvar och koordinering av större projekt sker inte regelmässigt inom hälso- och sjukvården.

Locum AB har svårt att i investeringsprocessen avgöra investeringens långsiktighet. Detta skapar osäkerhet då Locum AB har att definiera en hyra.

### **3.7 Hur sker uppföljning och utvärdering av investeringsprojekt?**

#### **Iakttagelser**

Uppföljningen av investeringsprojekt sker integrerat med övrig ekonomisk uppföljning.

Den gällande investeringsprocessen definierar idag inte vad som skall ske i olika steg avseende initiering, förstudie, programarbete och genomförande. Av intervjuerna framkommer att trots brist på dokumentation av dessa steg så används dessa i processen.

Investeringsuppföljningen är idag tämligen årsbunden istället för projektbunden. När det gäller avvikelshantering så anpassar AB SL gränsernas procentsats till projektets omfattning, vilket kan vara 5-20 procent eller avvikelse i form av ett fastställt belopp. Vad som gäller för det enskilda ärendet beslutas i styrelsen. Utöver detta definieras ibland särskilda nivåer för när avvikelser skall tas upp till förnyad prövning av hela investeringen. Locum AB hanterar avvikelser på i huvudsak två sätt, tilläggsbeslut eller avvikelse.

#### **Bedömning**

Dagens uppföljningsarbete betonar uppföljning gentemot årsbudget för längre investeringar istället för projektets samlade budget över tid. Detta medför att uppföljningsarbetet riskerar att fokusera på fel saker.

Uppföljning och utvärdering är en viktig del i investeringsprocessen. Den gällande investeringsprocessen är otydlig och blandar ihop begreppen. Förslaget till ny investeringspolicy har tydliggjort syftet med uppföljning och utvärdering samt klargjort skillnaden mellan begreppen. Dock är Investeringspolicyn ännu inte beslutad och därför bedöms uppföljning och utvärdering som fortsatt otydligt.

### **3.8 Hur ser ansvars- och rollfördelning ut?**

#### **Iakttagelser**

Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar för att hälso- och sjukvården styrs, samordnas och utvecklas för att motsvara befolkningens behov. När det gäller investeringar är nämndens ansvar att samråda med berörda producenter om förslag till investeringar och utarbeta yttrande över investeringsförslag.

Av hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll framgår att större delen av ärenden berör avtal med olika leverantörer av hälso- och sjukvård, såväl interna som externa. Vidare nämns NKS inriktning. I övrigt nämns inga andra investeringar. Dialogen mellan hälso- och sjukvårdsnämnden och olika beställare vid större investeringar är enligt uppgift delegerad till tjänstemän. Hälso- och sjukvårdsnämnden gör ingen bedömning av de samlade investeringarna inom hälso- och sjukvården.

När det gäller investeringsbeslutet av ny rättspsykiatrisk anläggning i Huddinge har det inte skett någon formell politisk behandling i nämnden. Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning yttrade sig slutligt om byggnation av anläggningen.

Strategiska utskottet skall enligt reglementet bereda strategiska investeringsärenden. Från strategiska utskottets protokoll framgår att man fått information om enskilda större investeringar, exempelvis Citybanan och operationssalarna, men långtifrån alla.

Landstingsdirektör och ekonomidirektör informerar exempelvis strategiska utskottet om framtida investeringar inom hälso- och sjukvård samt större investeringar inom landstinget. Några detaljer kring dessa framgår inte i protokollen. Någon beredning av investeringsärenden sker inte i utskottet. Informationen behandlas/bereds istället i de olika partigrupperna.

Vidare hamnar relativt ofta AB SL:s investeringar i landstingsstyrelsens förslag till fullmäktige utan att ha beretts i utskottet.

Av intervjuer har framkommit att strategiska utskottet och produktionsutskottets rollfördelning är oklar i ansvar avseende investeringar inom hälso- och sjukvården. Skillnaden i ansvar mellan strategiska utskottet och produktionsutskottet sägs vara att produktionsutskottet skall ha ett produktionsperspektiv och behöver inte ta hänsyn till finansiering medan strategiska utskottet skall bevaka att investeringen passar in i fullmäktiges direktiv, vilket också innebär att bevaka fullmäktiges totala ram för investeringar.

Det finns exempel på svårigheter att fånga samtliga inventarieinvesteringar, verksamhets specifika investeringar samt andra kringinvesteringar i större projekt. Vid granskningen av investering i Rättspsykiatrisk anläggning i Huddinge så består svårigheterna i två delar. Det är dels att det varit svårt att fånga tänkta inventarieinvesteringar och dels att gränssnitt och ansvar för vissa investeringsområden såsom larm varit oklart för SLSO.

### **Bedömning**

Hälso- och sjukvårdsnämnden, strategiska utskottet och produktionsutskottet uppfyller inte de krav som respektive organs reglemente ställer avseende investeringar.

Rollfördelningen mellan strategiska utskottet och produktionsutskottet avseende investeringar inom hälso- och sjukvården är otydlig.

Locum AB:s roll är oklar i processen då investeringsäskanden görs av verksamhetsdrivande nämnd/styrelse inom hälso- och sjukvården.