

\$ % & '

Landstinget Dalarna

Granskning av landstingets investeringsprocesser

KPMG Bohlins AB

Augusti 2008

Antal sidor: 11

Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning	1
2.	Uppdrag	1
3.	Bakgrund	2
4.	Syfte och särskilda frågeställningar	2
5.	Metod	3
6.	Investeringar	3
6.1	Beskrivning av beslutsprocessen	3
6.1.1	Budget för utrustning/ inventarier	3
6.1.2	Budget för fastigheter	3
6.1.3	Budget för IT-utrustning	3
6.1.4	Investeringsram	4
7.	Landstingets investeringsprocess	4
7.1	Beskrivning av nuvarande investeringsprocess	5
7.1.1	Investeringar i utrustning och inventarier	5
7.1.2	Investeringar i fastigheter / byggprocessen	5
7.1.3	Investeringar i IT-utrustning	6
7.2	Pågående förändring av investeringsprocessen	6
8.	Granskade exempel på investeringar	6
8.1	Fastighetsinvestering; Ombyggnad på Borlänge sjukhus	6
8.2	Utrustningsinvesteringar inom Länsjukvården	7
9.	Kommentarer	8
10.	Slutsatser och rekommendationer	9

1. Sammanfattande bedömning

KPMG har på uppdrag av revisorerna i Landstinget Dalarna granskat landstingets investeringsprocess. Syftet har varit att bedöma ändamålsenligheten i de processer som leder fram till en investering.

Beslutsprocessen inför investeringar kan beskrivas på följande sätt. Landstingsfullmäktige beslutar om investeringsramen för nästkommande år i samband med fastställandet av landstingsplanen. I denna särskiljs investeringarna i tre grupper; Utrustning/inventarier, fastigheter och IT-utrustning. Olika hanteringsprocesser finns för de olika grupperna.

I nuläget är inte möjligt att avgöra om de mest angelägna investeringarna genomförs inom landstinget utifrån verksamheternas nuvarande behov och kända förändringar, eftersom någon strukturerad investeringsprocess med bedömning och prioritering av alla äskanden inte görs. Idag kan det vara så att akuta behov och de projekt som får mest uppmärksamhet och/eller har "bäst" företrädare är de som prioriteras.

Vem som fattar beslut i olika stadier av investeringsprocessen beror på typen av investeringsobjekt. Investeringsbesluten fattas inom förvaltningarna avseende utrustningsinvesteringar utifrån den ram som tilldelats. I många projekt finns de tre olika investeringsprocesserna delaktiga i olika omfattning. Samordningen i projekten bygger på personligt ansvar från projektledare och/eller förvaltningsledning. Ingen central samordning eller kontrollerad investeringsprocess finns på övergripande nivå inom landstinget.

Vår granskning indikerar på att den interna kontrollen ska stärkas i landstingets investeringsprocess – främst mot bakgrund av förslaget på ny Investeringspolicy samt Tillämpningsanvisningar avseende investeringspolicy. Det är av avgörande vikt för att lyckas att ett nytt arbetssätt kring investeringsprocessen startar. En del i detta arbete är den kommande investeringspolicyn men framförallt krav på att samtliga processteg ska genomföras. Avgörande för framgång är givetvis att regelverket kring investeringar accepteras och nyttjas av samtliga inblandade parter.

Vår sammanfattande bedömning är att investeringsprocessen/ -erna i Landstinget Dalarna, i den del som ingår i vår granskning, inte fungerar på ett optimalt sätt i nuläget. Förbättringsåtgärder är vidtagna med bl a förslag på ny Investeringspolicy samt Tillämpningsanvisningar avseende investeringspolicy. Det är av intresse att följa upp de intentioner som redovisas kring framtida investeringsprocess inom några år.

2. Uppdrag

KPMG har av landstingets revisorer fått i uppdrag att granska landstingets investeringsprocesser. Som underlag för projektplanen har vi nyttjat revisionskollegiets projektbeskrivning.

3. Bakgrund

I takt med att gapet mellan behov och tillgängliga resurser inom bl a sjukvården blir mer påtagligt ökar kraven på prioritering av befintliga resurser. De ökade kraven gäller inte minst landstingets investeringar då dessa påverkar både den nuvarande och den framtida verksamheten.

Investeringsprocessen inom landstinget är intressant att studera ur flera aspekter. För det första är det viktigt att ”rätt” investeringar genomförs, dvs hur prioriteringen görs. De investeringar bör i första hand genomföras som är mest angelägna utifrån verksamhetens nuvarande behov och kända förändringar. För det andra måste investeringar bygga på korrekta kalkyler och antaganden. För att möjliggöra prioriteringar mellan investeringar behöver t ex den förväntade nyttan av en planerad investering framgå tydligt i beslutsunderlaget. Slutligen är ansvarsfrågan viktig. Vem/vilka fattar beslut i olika stadier av investeringsprocessen?

Landstinget avser att årligen avsätta ca 310 – 340 miljoner kronor för investeringar (313 milj kr år 2008). Dessa redovisas i Landstingsplanen antingen som utrustningsinvesteringar eller fastighetsinvesteringar. Viktigare utrustningsinvesteringar avser t ex sjukvården (86 + 8 miljoner kr), IT-investeringar (35 milj kr) samt investeringar som görs av LD-hjälpmiddel (27 milj kr). Övriga nämnder och styrelser erhåller mindre anslag för utrustningsinvesteringar i form av klumpsummor.

4. Syfte och särskilda frågeställningar

Syftet med granskningen är att bedöma ändamålsenligheten i de processer som leder fram till en investering.

Inom ramen för att uppnå det grundläggande syftet bör bl a följande frågeställningar beaktas:

- Kartläggning och bedömning av ändamålsenligheten i förekommande investeringsprocesser
- När och av vem/vilka i organisationen görs prioriteringar mellan olika investeringsönskemål och säkerställer arbetssättet ett tillräckligt demokratiskt inflytande?
- På vilka grunder görs prioriteringarna m a p kapacitet, kvalitet, ekonomi etc?
- Finns korrekta underlag i form av såväl kort- som långsiktiga driftkostnadskonsekvenser? Hur beaktas eventuella kringkostnader som behov av särskild kompetens, utbildning, service, underhåll etc?
- Stödjer investeringsprocesserna uppnåendet av fastställda mål i verksamheten?
- Vilka regler finns rörande finansieringsformer, t ex köp eller leasing?
- Övriga frågeställningar som är relevanta för att uppnå granskningens syfte

5. Metod

Granskningen har utförts under tiden maj – augusti 2008 genom insamling av underlag för analys genom intervjuer och studier av relevanta dokumentet.

Investeringsprocessens utformning och funktion har granskats dels översiktligt i ett övergripande landstingsperspektiv och dels utifrån två genomförda investeringar inom två olika förvaltningar; en fastighetsinvestering och en investering inom länssjukvården.

I granskningen avgränsades investeringsprocessen till att omfatta regler, policy kring investeringar, äskanden, kalkylering, finansiering, prioritering mellan investeringsobjekt, investeringsbeslut samt uppföljning av genomförda investeringar. Upphandlings- och inköpsarbete granskades inte.

6. Investeringar

En förändring av hantering av investeringar har inletts inom landstinget under år 2008. Förslag till nytt arbetssätt kommer enligt uppgift att presenteras för landstingsstyrelsen under hösten 2008.

6.1 Beskrivning av beslutsprocessen

Beslutsprocessen inför investeringar kan beskrivas på följande sätt. Landstingsfullmäktige beslutar om investeringsramen för nästkommande år i samband med fastställandet av landstingsplanen. I denna särskiljs investeringarna i tre grupper; Utrustning/inventarier, fastigheter och IT-utrustning. Olika hanteringsprocesser finns för de olika grupperna;

6.1.1 Budget för utrustning/ inventarier

Budgeten fördelas till de olika förvaltningarna och landstingsstyrelsen. Investeringsramen för 2008 är enligt landstingsplanen 136 400 tkr. Förvaltningarna hanterar sin investeringsbudget på olika sätt. Någon central samordning eller uppföljning finns inte.

6.1.2 Budget för fastigheter

Budget för investeringar i projekt för lokalförändringar (Byggprocessen) tas fram av Landstingsfastigheter. Underlag i form av sk Verksamhetsbeskrivning för lokalförändring, VBL från verksamhetsansvariga sammanställs. Investeringsramen för 2008 är enligt landstingsplanen 141 900 tkr.

6.1.3 Budget för IT-utrustning

IT-investeringar för kommande år värderas av landstingets IT-råd och förslag till prioriteringar lämnas till landstingets strategiska ledning med start från år 2008. Budgeten hanteras av IT-enheten. Investeringsramen för 2008 är enligt landstingsplanen 35 000 tkr

6.1.4 Investeringsram

Investeringsbudgeten de senaste åren framgår av nedanstående tabell.

Investeringsredovisning

Mkr

	Bokslut 2004	Budget 2005	Bokslut 2005	Budget 2006	Bokslut 2006	Budget 2007	Bokslut 2007	Budget 2008	Budget 2009
Utrustning	110,3	140,5	117,6	157,4	129	133,8	114,8	184,1	175,5
Fastighetsförvaltning	47,9	54,2	51,2	108,3	80,1	130,2	139	141,9	204,9
SUMMA	158,2	194,6	168,8	265,7	209,1	264	253,8	326	380,4
Avskrivningar	163		164		168		191	(188)	(214)

Källa; Årsredovisningar 2005-2007, Landstingsplan 2009

Vanligen har inte den hela avsatta investeringsbudgeten används under året. Återstående belopp har i vissa fall flyttats över till nästkommande år. Under samtliga år 2005 – 2007 har avskrivningarna varit lägre än investeringarna, trots att alla investeringar inte har genomförts. Den långsiktiga nivån på landstingets investeringar bör diskuteras och fastställas.

Vid jämförelse mellan planerade investeringar enligt investeringsbudget och genomförda investeringar enligt årsredovisningarna 2005, 2006 och 2007 framkommer att nyttjandet av tilldelad budget är 87% år 2005, 79% år 2006 och 96% år 2007.

Kommentar

En tumregel är att investeringar bör genomföras till ett belopp motsvarande minst gjorda avskrivningar

7. Landstingets investeringsprocess

I investeringsprocessen ingår vanligen följande aktiviteter;

- Initiering av behov och äskande av medel
- Prioritering och beslut om investering
- Kravspecifikation och kalkylering av objekt
- Genomförande av upphandling

- Leverans
- Betalning och registrering i anläggningsregister
- Uppföljning av genomförd investering

De tre första momenten av investeringsprocessen genomförs som regel före det aktuella året medan genomförande av inköp sker under det aktuella året och uppföljning därefter.

Aktiviteterna i processen utförs av olika aktörer och på olika sätt.

7.1 Beskrivning av nuvarande investeringsprocess

Hanteringen av investeringar skiljer sig mellan förvaltningarna och varierar beroende på investering; inventarier, ITutrustning och fastigheter. Inventarier/ utrustningsinvesteringar hanteras idag inom varje förvaltning inom den av landstingsfullmäktige fastställda investeringsramen. Fastighets- och ITinvesteringar har också en av fullmäktige fastställd ram. Där svarar ITenheten och Landstingsfastigheter för genomförandet av investeringarna.

Styrdokument för investeringsprocessen är främst landstingsplanen. Vidare finns anvisningar, för investeringar avseende inventarier/utrustning, IT och fastigheter. Anvisningarna redovisar processens olika steg med interna blanketter och tidplaner. Dessa anvisningar justeras årligen. Som investeringsobjekt räknas per definition objekt som beloppsmässigt (exkl moms) beräknas överstiga ett basbelopp och med en beräknad varaktighet på minst tre år. Objekt som beloppsmässigt var för sig underskrider ett basbelopp hanteras och prioriteras inom ramen för driftsbudgeten.

7.1.1 Investeringar i utrustning och inventarier

Investeringsprocessen för inventarier kan beskrivas på följande sätt; Samtliga nyinvesteringar ska föregås av en nytto- och kostnadsanalys. Detsamma gäller mer omfattande reinvesteringar. I denna analys ska samtliga aspekter/kostnader inkluderas och inte enbart själva investeringsobjektet. Analysen ska även inkludera aspekter/kostnader rörande andra investeringsprocesser, ex.vis IT och/eller byggprocess.

7.1.2 Investeringar i fastigheter / byggprocessen

Investeringsprocessen för fastigheter kan beskrivas på följande sätt;

- Verksamhetsbeskrivning (VBL) med omfattning på lokalförändringen och dess nytta mm upprättas av verksamhetsansvarig. Förvaltaren beskriver förändringens konsekvenser och uppskattar investeringsbehov och hyreskostnader. Förslag till VBL ska redovisas i verksamhetens samverkansgrupp. Förvaltningschef beslutar om projektet ska drivas vidare och därmed startar byggprocessen. Förvaltningschefen använder VBL för att i samband med landstingets budgetprocess begära finansiering till byggprojekt.

- När VBL godkänts och finansiering säkrats startar arbetet med lokalprogram, projektor-
ganisation, förslagshandlingar och projektering inom byggprocessen
- Det sista steget i byggprocessen omfattar upphandling, byggande och idrifttagan-
de/överlämnande

7.1.3 Investeringar i IT-utrustning

Investeringsprocessen för inventarier kan beskrivas på följande sätt; IT-enhetens uppdrag och roll förändrades delvis under 2006 i och med att samtliga IT-relaterade kostnader hanteras av IT-enheten och att verksamheterna därmed ges möjlighet att via köp/avtal avropa en funktionell to-
tallösning rörande egen IT-miljö, omfattande hård- och mjukvara, system, drift, support etc.

Verksamheterna ska informera IT-enheten om kommande års planerade IT-investeringar. Inve-
steringar för kommande år ska sedan värderas i Landstingets IT-råd och förslag till prioriteringar
lämnas till landstingets strategiska ledning.

IT-enheten bistår förvaltningarna vid bedömningar och beräkningar av föreslagna IT-
investeringar, vilka enligt investeringsanvisningarna ska föregås av en behovs- och konsekvens-
analys. Samtidigt ska överenskommelse träffas om projektstöd från IT-enheten, beräkning av pro-
jektkostnader som ska belasta driftbudgeten samt kommande driftskostnader

7.2 Pågående förändring av investeringsprocessen

En arbetsgrupp inom landstinget har på uppdrag av ekonomidirektören tagit fram ett förslag på
Investeringspolicy för Landstinget samt övergripande tilläggsanvisningar. Förslaget är nu på re-
miss till förvaltningschefer och beräknas lämnas till LS och LF under november 2008.

I förslaget redovisas att investeringar ska skattefinansieras dvs inte medföra någon nyupplåning.
Vidare ska leasingfinansiering avropas mot av upphandlingsenheten ingångna avtal samt att even-
tuella saleleasback-förfaranden ska godkännas av Landstingsfullmäktige

8. Granskade exempel på investeringar

8.1 Fastighetsinvestering; Ombyggnad på Borlänge sjukhus

Den fastighetsinvestering som granskats är ombyggnation och utökning av distriktsläkarmottag-
ningen på Borlänge sjukhus.

Som konsekvens av ett antal beslut kring primärvården i Borlänge uppkom ett behov av ombyggnad
och utökning av lokalerna för distriktsläkarmottagningen på Borlänge sjukhus.

Förvaltaren inom Landstingsfastigheter redovisade först en grov dispositionsplan med konse-
kvensanalys. Analysen redovisade bl a behov att flytta andra verksamheter för att få plats med
den utökade distriktsläkarmottagningen. Med dispositionsplanen som grund startade länssjukvår-

dens planeringssekreterare tillsammans med verksamheten att utarbeta en VBL enl byggprocessen. Förvaltaren finns under arbetet med som bollplank. En VBL överlämnas till Landstingsfastigheter för beslut. Efter beslut om projektstart tillsätter Landstingsfastigheter en projektledare vars uppdrag är att slutföra projektet. Ett förfrågningsunderlag utarbetas – förenklat uttryckt så förfinas och förverkligas den VBL som utarbetas tidigare i processen. En lokalplanerare finns med i processen och ett lokalprogram utarbetas. Förvaltaren hos Landstingsfastigheter är beställare. Projektet startade hösten 2006 med byggstart december 2007 och planerad inflyttning december 2008. Projektkostnaden är kalkylerad till 26.4 Mkr. Den del av investeringsprocessen som Länssjukvården har ansvar för omfattar lös inredning och utrustning.

Landstingsfastigheter har en väl inarbetad arbetsprocess avseende fastighetsinvesteringar. En bra övergripande beskrivning av processen med tydliga avstämningstillfällen finns. Mallar och dokument finns framtagna för olika ändamål och nyttjas enligt uppgift. Underlaget som tas fram handlar till största del om kostnader för ombyggnationer och lokalförändringar inom befintliga fastigheter. Underlag som visar effekter på verksamheten tas inte fram. Kostnadsuppföljning görs kontinuerligt för projekten av projektledaren. Justeringar rapporteras. En sammanställning/ slutredovisning görs för att stämma av kalkyl och se om budget har kunnat hållas

Redovisat projekt genomförs i Borlänge kommuns fastighet. Tidigare har projekt genomförts till vårdcentralerna i bl a Leksand, Hedemora, Svärdsjö och Gagnef, som samtliga har annan fastighetsägare än landstinget. Grundprincipen är att investeringen genomförs enligt landstingets byggprocess. Redovisningstekniskt skrivs investeringen av på innevarande hyresperiod.

8.2 Utrustningsinvesteringar inom Länssjukvården

Inom Länssjukvården ska investeringar främst ses utifrån ett behov - inte som en kostnad. Med det menas att prioriteringarna ska vara behovsinriktade – var finns det största behovet att tillgodose.

Anvisningar för kommande års investeringar lämnas ut i juni månad årligen. Anvisningarna innehåller allmänna anvisningar, tidplan, blanketter samt en sammanställning över de projekt som är senarelagda/ ej beslutade.

Respektive basenhets äskande ska prioriteras internt och stämmas av inom respektive tvärgrupp/matris innan inlämning. Äskandet med en nytto- och kostnadsanalys lämnas till en central beredningsgrupp. Beredningsgruppen består av ledningsrepresentanter och företrädare från medicinteknik, upphandlingsenhet och chefsläkare. Beredningsgruppen lämnar ett förslag på utrustningsinvesteringar och ett förslag på samordning av investeringar mot IT-rådet.

Upp till 300 olika investeringsprojekt lämnas från verksamheten till beredningsgruppen. Den första bedömning som görs är om projektet ska klassas som driftkostnad eller investering. Kompletterande uppgifter hämtas in. Medicinsk teknisk kompetens avgör behovet av reinvesteringar i viss utrustning. Beredningsgruppen lägger ett förslag på investeringsbudget utifrån tilldelad ram. Förslaget redovisar vilka projekt som tillstyrks, avstyrks och vilka som ska avvakta.

I de flesta projekten finns beröringspunkter med andra investeringsprocesser. Bl a finns en beredning för fastighetsfrågor inom Länssjukvården.

9. Kommentarer

Genom att Landstinget Dalarna *centralt* inte sammanställer information om genomförda investeringsprojekt eller gör någon uppföljning har det varit svårt att få fram underlag som på ett tydligt sätt visar processerna i sin helhet för en utomstående

I nuläget är inte möjligt att avgöra om de mest angelägna investeringarna genomförs inom landstinget utifrån verksamheternas nuvarande behov och kända förändringar, eftersom någon strukturerad investeringsprocess med bedömning och prioritering av alla äskanden inte görs. Idag kan det vara så att akuta behov och de projekt som får mest uppmärksamhet och/eller har "bäst" företrädare är de som prioriteras.

Vem som fattar beslut i olika stadier av investeringsprocessen beror på typen av investeringsobjekt. Investeringsbesluten fattas inom förvaltningarna avseende utrustningsinvesteringar utifrån den ram som tilldelats. I många projekt finns de tre olika investeringsprocesserna delaktiga i olika omfattning. Samordningen i projekten bygger på personligt ansvar från projektledare och/eller förvaltningsledning. Ingen central samordning eller kontrollerad investeringsprocess finns på övergripande nivå inom landstinget.

För att lösa "akuta" investeringar under året finns ospecificerade budgetposter. Storleken på dessa poster är upp till 10% av totala investeringsramen. Beslut om nyttjande av dessa medel fattas av förvaltningschefen

De i syftet för granskningen redovisade frågeställningarna redovisas i nedanstående tabell med kommentarer;

Frågeställning	Innehåll	Kommentar
Ändamålsenlighet i investeringsprocessen	Processbeskrivningar finns för varje grupp av investering.	Otydlig process på "koncernnivå". Processbeskrivningar med olika utgivningsår redovisas
Prioriteringar	Ingen synlig central prioritering – budgetramarnas storlek. Begränsade beslutsunderlag - centralt	Tydliga kriterier saknas, liksom motiveringar till beslut
Underlag	Mallar och anvisningar. Konsekvensbeskrivningar. Investeringskalkyler inkl utbildning, underhåll, anpassningar etc	De anvisningar inkl blanketter som upprättas årligen för de olika investeringsprocesserna är tydliga
Måluppfyllelse	Nyttokalkyler. Effektivitetskalkyler	Mycket begränsad uppföljning av investeringarnas effekt

Finansiering	Princip; självfinansiering. Regler finns för andra finansieringsformer	
--------------	---	--

Flera av de önskvärda kriterierna för en tydlig investeringsprocess saknas i hanteringen av investeringar inom Landstinget Dalarna.

10. Slutsatser och rekommendationer

Den nuvarande hanteringen av investeringsmedel är att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen beslutar om de flesta investeringar som görs. Förvaltningscheferna har samtidigt stora möjligheter att göra egna prioriteringar inom den tilldelade investeringsramen och med hjälp av driftbudgeten. Detta förfarande har uppmärksamats och en medvetenhet finns hos ledningen att svagheter finns i den nuvarande hanteringen. Ekonomidirektören har uppdragit åt en arbetsgrupp att se över nuvarande investeringsprocess från grunden och ge förslag på ett nytt samordnat arbetssätt. Arbetsgruppen har lämnat ett förslag som nu är på remiss och frågan förväntas avgöras under hösten 2008. Avgörande för framgång är givetvis att regelverket kring investeringar accepteras och nyttjas av samtliga inblandade parter.

Vår granskning indikerar på att den interna kontrollen ska stärkas i landstingets investeringsprocess – främst mot bakgrund av förslaget på ny Investeringspolicy samt Tillämpningsanvisningar avseende investeringspolicy. Det nya ekonomisystemet ger möjligheter att kodifiera processteg och samt att få en enhetlig inrapportering i anläggningsregister etc. Det är av avgörande vikt för att lyckas att ett nytt arbetssätt kring investeringsprocessen startar. En del i detta arbete är den kommande investeringspolicyn men framförallt krav på att samtliga processteg ska genomföras.

Vår sammanfattande bedömning är att investeringsprocessen/ -erna i Landstinget Dalarna, i den del som ingår i vår granskning, inte fungerar på ett optimalt sätt i nuläget. Förbättringsåtgärder är vidtagna med bl a förslag på ny Investeringspolicy samt Tillämpningsanvisningar avseende investeringspolicy. Det är av intresse att följa upp de intentioner som redovisas kring framtida investeringsprocess inom några år.

Mats Lundberg

Certifierad yrkesrevisor