

Saksframlegg

Saksgang:

Styre	Møtedato
Styret Helse Sør-Øst RHF	15. mars 2012

SAK NR 017-2012

UTVIKLING AV SYKEHUSTILBUDET I VESTRE VIKEN HF

Forslag til vedtak:

Styret tar saken om utvikling av sykehusstilbudet i Vestre Viken HF til orientering og legger til grunn at det utarbeides et mandat for det videre arbeid i tråd med føringene i denne saken. Mandatet behandles i foretaksmøte i Vestre Viken HF innen utgangen av mars.

Hamar, 7. mars 2012

Bente Mikkelsen
administrerende direktør

1. Administrerende direktørs anbefalinger / konklusjon

Administrerende direktør forutsetter at Vestre Viken HF legger vekt på å fullføre en godt forankret utviklingsplan i inneværende år, for å kunne gå videre med investeringsplanene for nytt sykehus.

Nytt sykehus i Vestre Viken HF er lagt til grunn i Helse Sør-Øst RHF sine langtidsbudsjetter, og administrerende direktør mener det er viktig at helseforetaket fortsetter sin planlegging, slik at det foreligger et godt beslutningsgrunnlag når utbyggingsplanene skal vedtas.

Prinsipper og føringer i Helsedirektoratets "Veileder for tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter" skal legges til grunn for videre prosess for utvikling av sykebustilbudet i Vestre Viken HF.

Videre skal det pågående arbeidet med utviklingsplanen for sykehusområdet/foretaket inneholde faglige og økonomiske konsekvenser av en mulig sammenslåing/samløkalisering av sykehusene som nå er lokalisert i hhv. Drammen og Kongsberg, vurdert opp mot opprettholdelse av dagens sykehusstruktur.

Utviklingsplanen, som består av en virksomhetsmessig utviklingsplan og en bygningsmessig utviklingsplan, skal vise hvordan ulike virksomhetsmessige og bygningsmessige tiltak kan løse aktuelle og fremtidige behov, slik at sykehusområdets og regionenes sørge-for-ansvar kan ivaretas best mulig.. Det må gjøres en gjennomgang av Strategi 2025 slik at det ikke er begrensninger og andre forhold i denne som kommer i strid med intensjonene i foretaksmøtets beslutninger, og slik at den svarer opp kravene til virksomhetsmessig utviklingsplan i overnevnte veileder.

Administrerende direktør forutsetter at det i utviklingsplanen gjøres reelle vurderinger av lokaliseringer både i forhold til pasientenes behov, tilgjengelig, brukbar eksisterende bygningsmasse, klima og miljømessige forhold og i forhold til økonomi.

Mulighetsstudien ga ikke svar på om dette er et økonomisk gunstig alternativ, sett opp mot andre alternativer. Dersom andre løsninger viser seg realistiske og mer optimale, økonomisk eller på andre måter må dette fremkomme. Det er viktig å få belyst hvilke lokaliseringsmessige alternativer som best understøtter målsettingene i utviklingsplanen, slik at det identifiseres hvilke alternativer som skal videreføres i en idéfase. De aktuelle lokaliseringsmessige alternativene skal således følge av utviklingsplanen, men på en slik måte at ulike lokaliseringmuligheter kan være med videre til idé- og konseptfase, i den grad utviklingsplanen ikke gir entydige avklaringer på hvilket alternativ som det er aktuelt å gjennomføre.

Forutsetningen for å kunne fremme investeringstiltak i utviklingsplanen, er at disse kan tilfredsstillere kravene til økonomisk bæreevne og gjennomføres innenfor foretakets og Helse Sør-Øst RHF sitt samlede finansielle handlingsrom.

Det forutsettes gjennomført en ekstern kvalitetssikring (KSK) av utviklingsplanen før det kan besluttes å gå videre i tidligfasebehandlingen, det vil si fortsette til idéfase og konseptfase.

En godt dokumentert utviklingsplan vil lette videre beslutninger, og gjøre det mulig å bruke mindre tid på neste fase i planleggingen, slik veilederen for tidligfaseplanlegging beskriver.

Denne saken legges fram for styret for å kunne gi et grunnlag for utarbeiding av et tydelig mandat for slutføring av utviklingsplanen for Vestre Viken HF, for å sikre en god prosess i planleggingen, og at unødig tidstap dermed unngås.

2. Faktabeskrivelse

I foretaksprotokollen i Helse Sør-Øst RHF 31.01.12, under pkt. 4.3 om investeringer og kapitalforvaltning, er utviklingen av sykehustilbudet i Vestre Viken HF behandlet spesielt. Her står det:

Foretaksrådet viste til brev fra Helse Sør-Øst RHF av 3. januar 2012 om mulighetsstudie for oppgradering/ utvidelse av Drammen sykehus, hvor Helse Sør-Øst RHF viser til styrebehandlingen 20. desember 2011 jf. sak 091-2011. Det fremgår at styret i Helse Sør-Øst RHF anser at mulighetsanalysen fra Vestre Viken HF svarer på spørsmålet om det er fysisk mulig å bygge på eksisterende tomt jf. protokoll fra foretaksrådet i Helse Sør-Øst RHF 6. januar 2011. Styret i Helse Sør-Øst RHF ber på bakgrunn av de opplysninger som nå foreligger om at videre tilnærming til prosjektet avklares i Helse- og omsorgsdepartementet.

I foretaksrådet 6. januar 2011 ble det også forutsatt at utredning og avklaring av tomtevalg for sykehus i Buskerud, Vestre Viken HF skulle gjennomføres innenfor Helse Sør-Øst sine rammer og eventuell tomteanskaffelse og utbygging tilpasses regionens økonomiske bæreevne. Foretaksrådet registrerte at mulighetsanalysen ikke gir svar på forutsetningene rundt økonomiske forhold.

Det er stilt generelle krav om at investeringstiltak skal baseres på gjennomførte utviklingsplaner. Helse Sør-Øst RHF har i brev av 1. juni 2009 gitt Vestre Viken HF i oppdrag å utarbeide slike planer. Det er signalisert at dette skal gjennomføres i løpet av 2012. For å kunne ha et mest mulig robust beslutningsgrunnlag for gjennomføring av investeringsprosjekter i Vestre Viken HF la foretaksrådet til grunn at Helse Sør-Øst RHF's videre prosess knyttet til oppgradering/ utbygging av sykehus Vestre Viken følger de ordinære styringsystemene for planlegging av investeringsprosjekter. Dette innebærer at investeringstiltak skal baseres på vedtatt utviklingsplan for Vestre Viken HF. Dette arbeidet er under gjennomføring. Mulighetsstudien som nå er gjennomført for utbygging i tilknytning til eksisterende sykehus i Drammen, vil være et innspill i denne planen.

Foretaksrådet la til grunn at i arbeidet med utviklingsplanen skal faglige og økonomiske konsekvenser av en mulig sammenslåing av sykehusene som nå er plassert i hhv. Drammen og Kongsberg vurderes nærmere. Slike vurderinger skal sees i forhold til opprettholdelse av dagens sykehusstruktur i Vestre Viken HF. I arbeidet skal det legges til grunn at tilbud innenfor somatikk og psykiatri skal samlokaliseres. Mulig investeringstiltak for sammenslåing av sykehusene som er plassert i Drammen og Kongsberg forutsetter en plassering som gir tilstrekkelig nærhet til både Drammen og Kongsberg.

Foretaksmøtet la til grunn at:

- *Helse Sør-Øst RHF skal legge vedtatte prinsipper og føringer for planlegging av investeringsprosjekter til grunn i det videre planarbeidet for utvikling av sykehustilbudet i Vestre Viken HF.*
- *Arbeidet med utviklingsplanen for Vestre Viken HF skal inneholde faglige og økonomiske konsekvenser av en mulig sammenslåing av sykehusene som nå er plassert i hhv. Drammen og Kongsberg. Disse analysene skal vurderes i forhold til opprettholdelse av dagens sykehusstruktur.*

Foretaksprotokollens ordlyd ble videreformidlet til Vestre Viken HF i foretaksmøte 16.02.12 hvor det ble blant annet ble protokollert:

Foretaksmøtet viste til protokoll fra foretaksmøte for Helse Sør-Øst RHF 31. januar 2012, der utvikling av sykehustilbudet i Vestre Viken HF er tatt inn som et underpunkt under sak 4.3 Investeringer og kapitalforvaltning

Foretaksmøtet i Vestre Viken HF viser til at styret i Helse Sør-Øst RHF i møte 15. mars 2012 vil behandle videre oppfølging av denne saken.

Vestre Viken HF vil i nytt foretaksmøte innen utgangen av mars 2012 få formidlet de krav og tidsfrister som vil gjelde for den videre oppfølgingen.

2.1 Hva saken gjelder

Saken om utvikling av sykehustilbudet i Vestre Viken HF har en lang forhistorie, med utredninger av ulike alternativer siden før helsereformen i 2001/-02. Styret i tidligere Helse Sør RHF behandlet en utredning om nytt sykehus i Nedre Buskerud i juni 2006, hvor det ble vedtatt å legge dette sykehuset på Gullaug i Lier. Etter etableringen av Helse Sør-Øst RHF 1. juli 2007 er saken behandlet i følgende styresaker og foretaksprotokoller i Helse Sør-Øst RHF:

- Styresak 059-2007, behandlet 21.11.07, var en orienteringssak som omhandlet oppdraget om å utrede tomtesituasjonen på Gullaug.
- I foretaksmøte 17.12.07 ble Helse Sør-Øst RHF bedt om:
 - Å planlegge for et nytt sykehus i Buskerud til erstatning for dagens sykehus i Drammen.
 - Å forhandle med eier av Gullaug-tomta om kjøp av 250 daa. Det var ikke aktuelt å benytte Sykehuset Buskerud HF sin opsjon på kjøp av 800 daa.
 - Å søke å finne en forsvarlig løsning for psykiatrien på Lier fram til nytt sykehus er etablert.
- Styresak 066-2007, behandlet 18.12.2007, omhandlet større investeringer i Helse Sør-Øst RHF, med fokus på videre prosess for nye sykehus i Buskerud og Østfold. I denne saken ble det vedtatt å vurdere kapasitet, opptaksområder og struktur/oppgavefordeling i regionen som helhet. Sentrale elementer i denne vurderingen skulle være hovedstadsprosessen, som blant annet skal sikre et fortsatt desentralisert tilbud av spesialisthelsetjenester, og planene for nye sykehus i Buskerud og Østfold.

Investeringsprosjektene måtte også vurderes i forhold til de økonomiske rammebetingelsene i Helse Sør-Øst RHF, herunder økonomisk bæreevne og tilgang på investeringsmidler.

I samme møte, som sak 067-2007 ble vedtaket i foretaksmøtet 17.12.2007 tatt til etterretning, og det ble bedt om en rask avklaring av saken.

- Styresak 131-2008, behandlet 18.12.2008, omhandlet prioritering av investeringer over 50 MNOK. I denne saken vedtok styret bl.a. å prioritere realisering av nye sykehusbygg ved Sykehuset Buskerud HF og Sykehuset Østfold HF.
- Styresak 059-2009, behandlet 17.06.2009, var en orienteringssak om oppfølging av styresak 131-2008. I denne saken ble det orientert om mandat for utviklingsplan i Vestre Viken HF, som ble gitt foretaket i brev dat. 01.07.2009.
- Styresak 093-2009, behandlet 10.12.2009, omhandlet det økonomiske handlingsrommet og investeringsmessige utfordringsbildet i foretaksgruppen. I denne saken la bl.a. styret til grunn at det ble gjennomført en god prosess med utviklingsplanen for Vestre Viken HF innen utgangen av 2010, herunder løsning for sykehuspsykiatrien i foretaket som protokollert i foretaksmøtet 17. desember 2007.
- Styresak 091-2010, behandlet 16.12.2010, omhandlet kjøp av tomt på Gullaug. I denne saken anså styret at de foreliggende utredningene og konklusjoner indikerte at det var et vesentlig avvik i forhold til det grunnlaget som lå i mandatet som foretaksmøtet i Helse Sør-Øst RHF hadde gitt i foretaksprotokollen av 17. desember 2007.
- I foretaksmøte i Helse Sør-Øst RHF 06.01.2011 ble det fastslått at det ikke var aktuelt å kjøpe tomt på Gullaug, og at det skulle gjennomføres en mulighetsanalyse for oppgradering/utvidelse av nåværende sykehusbygg i Drammen. Eventuelle andre alternativ skulle utredes hvis dette alternativet ikke var aktuelt. Eventuell tomteanskaffelse og utbygging måtte tilpasses regionens økonomiske bæreevne.
- Styresak 091-2011, behandlet 20.12.2011, omhandlet mulighetsstudien fra Vestre Viken HF om oppgradering og utvidelse av sykehuset i Drammen. Styret mente at mulighetsanalysen svarte på spørsmålet om det er fysisk mulig å bygge med utgangspunkt i eksisterende tomt, og oversendte saken til Helse- og omsorgsdepartementet for avklaring av videre tilnærming til prosjektet.
- Saken ble behandlet i foretaksmøte i Helse Sør-Øst RHF 31.01.2012, og behandlingen er gjengitt i pkt. 2 i denne saksframstillingen.

2.2 Handlingsalternativer og hovedpunkter

Punktet om utvikling av sykehustilbudet i Vestre Viken må bl.a. sees i sammenheng med det innledende avsnittet under pkt. 4.3 i foretakprotokollen fra 31.01.12, der det forutsettes at Helse Sør-Øst RHF:

- *legger prinsipper og føringer i Helsedirektoratets Veileder for tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter til grunn i planprosesser. Revidert veileder legger bl.a. til grunn at investeringsprosjekter skal forankres i de regionale helseforetakenes overordnede strategiplaner og i helseforetakenes utviklingsplaner.*

Foretaksmøtet legger til grunn at arbeidet med utviklingsplanen som Helse Sør-Øst RHF bestilte 1. juli 2009 fullføres i løpet av 2012.

I forbindelse med ferdigstillingen av utviklingsplanen presiserer foretaksmøtet to krav:

- Prinsipper og føringer i Helsedirektoratets *Veileder for tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter* skal legges til grunn for videre prosess.
- Utviklingsplanen for Vestre Viken HF skal inneholde faglige og økonomiske konsekvenser av en mulig sammenslåing av sykehusene som nå er plassert i hhv. Drammen og Kongsberg, vurdert opp mot opprettholdelse av dagens sykehusstruktur.

Føringene i veilederen innebærer bl.a. at utviklingsplanen skal vise hvordan ulike virksomhetsmessige og bygningsmessige tiltak kan løse aktuelle og fremtidige behov. Gjennom den bygningsmessige delen av utviklingsplanen skal det identifiseres nødvendige investeringstiltak for å understøtte den virksomhetsmessige delen av utviklingsplanen. Dette er nærmere omtalt i sak xxx-2012 – *Fullmaktsstruktur for bygginvesteringer – tilpasning til endrede styringskrav*.

Alternative måter å løse det enkelte investeringstiltaket på – herunder lokalisering – skal i utgangspunktet identifiseres gjennom et bredt idésøk i den etterfølgende idéfasen for det enkelte tiltak. Denne fasen skal normalt ende opp med 3-4 reelle alternativ, inklusiv nullalternativet, som skal utredes videre i konseptfasen. I henhold til veilederen kan imidlertid antallet alternativ som utredes reduseres hvis utviklingsplanen gir entydige avklaringer på hvilket alternativ som det er aktuelt å gjennomføre.

Presiseringen i protokollen om at ... *videre prosess knyttet til oppgradering/utbygging av sykehus Vestre Viken følger de ordinære styringssystemene for planlegging av investeringsprosjekter* innebærer at veilederens føringer og prinsipper legges til grunn, samt at det videre arbeidet følger ordinær fullmaktsstruktur, slik at det er først etter gjennomført konseptfase at prosjektet skal tilbake til Helse- og omsorgsdepartementet i den ordinære styringsdialogen, og da knyttet til budsjettbehandlingen.

3. Administrerende direktørs vurderinger

3.1 Risikovurderinger: etisk, faglige, økonomiske, omdømmemessige, juridiske m.v.

Det er stort fokus rundt lokaliseringsspørsmålet i den politiske debatten. Samtidig er det noe usikkerhet rundt hva en utviklingsplan innebærer, og delvis også hvordan foretaksprotokollen skal fortolkes. Det viktigste er at utviklingsplanen beskriver de endringer som er nødvendige ut fra befolkningens behov, innenfor økonomisk ramme, i forhold til de overordnede vedtak som er gjort av organisering i regionens omstillingsprogram, bruk av nye bygg og bygg av god standard og slik at regionens ”sørge for”-ansvar ivaretas.

Det er derfor viktig at denne saken klargjør forventninger til den videre prosessen på en ryddig og entydig måte.

I og med at den reviderte veilederen for tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter er gjort obligatorisk, må kravene i denne legges til grunn for videre prosess.

Utviklingsplanen skal gi svar på hvilke tiltak som vil er nødvendige for å oppnå virksomhetens mål. De investeringsmessige tiltakene må imidlertid vurderes i forhold til både foretakets bæreevne og foretakets og foretaksgruppens samlede finansielle handlingsrom.

3.2 Drøfting pro et contra

Helsedirektoratets *Veileder for tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter* forutsetter at det skal foreligge en utviklingsplan, bestående av en virksomhetsmessig utviklingsplan og en bygningsmessig utviklingsplan, for virksomheten.

Virksomheten i denne sammenheng er å forstå som sykehusområdet / Vestre Viken HF, slik også mandatet for utviklingsplanen som ble gitt i brevet fra Helse Sør-Øst RHF 01.07.09 la til grunn. Denne virksomhetsmessige utviklingsplanen er i store trekk å oppfatte som utarbeidet gjennom Strategi 2025, som ble behandlet i styret i Vestre Viken HF 21.12.2011, som sak 115-2011.

Siden Strategi 2025 ble utarbeidet før veilederen ble utgitt i desember 2011, og før foretaksmøtet i Helse Sør-Øst RHF 31.01.11, må det i den videre prosessen imidlertid vurderes om strategiplanen må suppleres for å kunne tilfredsstillende forutsetningene i veilederen for en virksomhetsmessig utviklingsplan, og føringer og krav gitt i foretaksmøtet.

Det må videre forutsettes at den bygningsmessige utviklingsplanen identifiserer de tiltakene som er nødvendige for å understøtte den virksomhetsmessige utviklingsplanen. Veilederen gir ingen entydige føringer på hvilke alternativ som skal være en del av utviklingsplanen, og hvilke som skal komme ut av en etterfølgende idéfase.

I det videre arbeidet med utviklingsplanen er det imidlertid viktig å få klarlagt både økonomisk bæreevne og finansielt handlingsrom for de tiltakene som foreslås.

I henhold til veilederen skal det gjennomføres en ekstern kvalitetssikring etter konseptfasen. Siden mange av de viktigste rammevilkårene for utviklingen av sykehusstilbudet blir lagt allerede ved behandlingen av utviklingsplanen, og de tiltakene som følger av denne, er det imidlertid grunn til å hevde at slik ekstern kvalitetssikring vil være svært hensiktsmessig å gjennomføre også på utviklingsplanen.

Ut fra erfaringer med andre utviklingsplaneprosesser i Helse Sør-Øst RHF, og tidligere prosesser for utvikling av sykehusstilbudet i tidl. Sykehuset Buskerud HF og Vestre Viken HF, forutsettes det at Helse Sør-Øst RHF fortsatt er representert i styringsgruppen, fortrinnsvis med både helsefaglig og bygningsmessig og/eller økonomisk kompetanse i en observatørrolle.

3.3 Konklusjon

Prinsipper og føringer i Helsedirektoratets *Veileder for tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter* skal legges til grunn for videre prosess for utvikling av sykehusstilbudet i Vestre Viken HF.

Videre skal det pågående arbeidet med utviklingsplanen for sykehusområdet/foretaket inneholde faglige og økonomiske konsekvenser av en mulig sammenslåing av sykehusene som nå er plassert i hhv. Drammen og Kongsberg, vurdert opp mot opprettholdelse av dagens sykehusstruktur.

Det skal legges til grunn at tilbud innenfor somatikk og psykiatri skal samlokaliseres.

Det må vurderes hvilke suppleringer og analyser som gjøres til Strategi 2025 for at denne skal tilfredsstillere kravene i, og hensikten med, den virksomhetsmessige delen av utviklingsplanen.

Utviklingsplanen skal beskrive hvilke organisatoriske og investeringsmessige tiltak som er nødvendige for oppnå målsettingene i planen. I hvilken grad dette også gir entydige svar på hvilke lokaliseringmessige alternativ som best understøtter disse målsettingene, vil være et resultat av, og ikke en forutsetning for, utviklingsplanen.

Forutsetningen for å kunne fremme investeringstiltak i utviklingsplanen, er at disse kan tilfredsstillere kravene til økonomisk bæreevne og gjennomføres innefor foretakets og Helse Sør-Øst RHF sitt samlede finansielle handlingsrom.

Mulighetsstudien som nå er gjennomført for utbygging i tilknytning til eksisterende sykehus i Drammen, vil være et innspill til utviklingsplanen.

Helse Sør-Øst RHF skal være representert i styringsgruppen for den videre planprosessen.

Utviklingsplanen forutsettes ferdigstilt i løpet av 2012. Det forutsettes gjennomført en ekstern kvalitetssikring av planen før den legges fram for behandling.

Trykte vedlegg:

- Ingen

Utrykte vedlegg:

- Protokoll fra foretaksmøte i Helse Sør-Øst RHF 31.01.2012