

Avdelning Koncernekonomi

Västra Götalandsregionen

2020-09-07

Utvecklingen av Västra Götalandsregionens nya investeringsprocess

Förord

I denna rapport sammanfattas det utvecklingsarbete som legat till grund för den nya investeringsprocessen i Västra Götalandsregionen (VGR). Sammanfattningen bidrar med en heltäckande bild av utvecklingsarbetet, med klargöranden om vad det är för frågeställningar och överväganden som ligger till grund för resultatet av utvecklingsarbetet.

En hög grad av öppenhet kring det gjorda utvecklingsarbetet skapar dels en förståelse för vad olika delar av den nya investeringsprocessen syftar till, dels förutsättningar för att vidareutveckla den nya investeringsprocessen.

Kristoffer Ekström

Strateg, Koncernkontoret, Koncernstab verksamhetsuppföljning, ekonomi och inköp

Innehåll

Sammanfattning av Västra Götalandsregionens investeringsprocess	4
1. Granskning och uppdrag	7
2. Metod	9
2.1 Avgränsningar	9
2.2. Nulägesanalys	12
2.3 Omvärldsanalys.....	14
2.4 Förankring	14
2.5 Implementering	14
2.6 Säkra kvalitet.....	15
3. Bedömningar och åtgärder	16
3.1 Investeringar i enlighet med den långsiktiga färdriktningen	16
3.2 Investeringar som är det bästa för regionen i sin helhet	18
3.3 Investeringar i de medel som bidrar bäst till måluppfyllelse	19
3.4 Investeringar med tydligt ekonomiskt ansvarstagande och återhållsamhet	20
3.5 Investeringar i enlighet med fattade beslut och med tydligt ansvarstagande för förändrade omständigheter.....	22
3.6 En hantering av investeringar som är känd och begriplig.....	26

Sammanfattning av Västra Götalandsregionens investeringsprocess

Investeringar som innebär ett effektivt resursutnyttjande

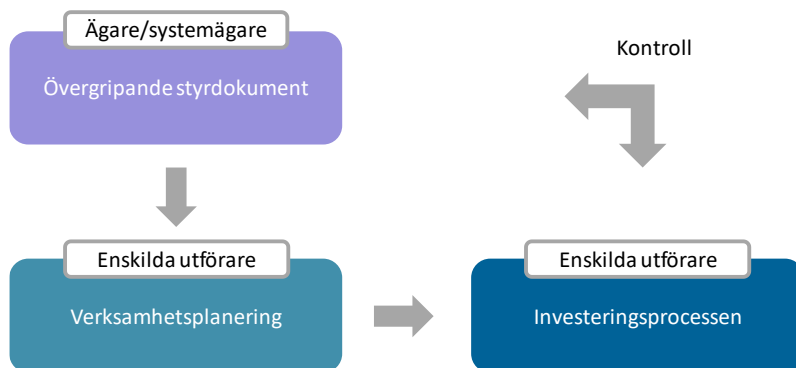
Utgångspunkten i Västra Götalandsregionens hantering av investeringar är att skapa så mycket värde som möjligt utan att det blir onödigt dyrt. Det innebär:

- Investeringar i rätt mängd och med rätt kvalitet som tillgodoser de viktigaste behoven för regionen i sin helhet.
- Investeringar med metoder och insatsvaror som håller nere kostnaden.

Investeringar i enlighet med de övergripande styrdokument

Ägare/systemägare beslutar om övergripande mål, strategier, planer, uppdrag och liknande för regionens olika verksamheter och verksamhetsområden. Varje utförare planerar produktionsmedlen inom ramen för de övergripande styrdokument, överenskommelser med beställare och verksamhetens ekonomiska förutsättningar. I de delar verksamhetsplaneringen visar på behov av investeringar hanteras de inom Västra Götalandsregionens investeringsprocess.

Figur 1: Investeringar i enlighet med de övergripande styrdokument som finns beslutade.

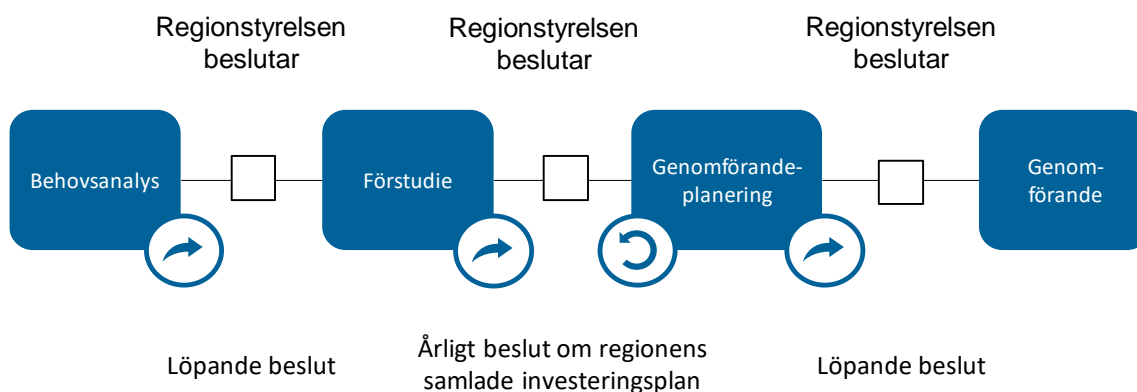


Tidig och tydlig ägarstyrning

Investeringar med långsiktig påverkan på verksamhet och ekonomi styrs av ägaren. Ägarstyrningen innebär att steg för steg kontrollera och besluta om fyra grundläggande frågeställningar:

1. Behovsanalys; finns det ett angeläget behov av en investering?
2. Förstudie; vilket lösningsalternativ svarar mot behovet på det bästa och mest effektiva sättet?
3. Genomförandeplanering; vad är en ändamålsenlig, proportionerlig och effektiv utformning av lösningen?
4. Genomförande; finns det förutsättningar att genomföra den planerade lösningen?

Figur 2: Sammanfattning av flödet i VGR:s investeringsprocess.



Investeringar med endast mindre påverkan på verksamhet och ekonomi styrs i stället av enskilda nämnder/styrelser, inom ramen för de budgetramar som ägaren beslutar om för respektive nämnd/styrelse.

Om en investering styrs av ägaren eller av verksamheten innebär ingen skillnad vad det gäller enskilda nämnders/styrelsers ansvar för investeringens ekonomiska konsekvenser.

Ägaren följer upp alla investeringar.

Alla investeringar hanteras inte likadant

Västra Götalandsregionens investeringar sker i olika storleksordning (från tusentals kronor till miljarder kronor) och typer av tillgångar (fastigheter, fordon och utrustning). Olika kategorier av investeringar innebär skilda omständigheter vad det gäller planeringshorisont, komplexitet, upphandlingsformer etcetera. En effektiv hantering påkallar därmed lämpliga förenklingar i beredning och beslut om olika kategorier av investeringar. En hantering som inte är enhetlig blir däremot mindre överskådlig.

Prioriteringar förutsätter en samlad hantering av regionens investeringar

Med begränsade resurser är det inte möjligt att förverkliga alla politiskt beslutade mål, strategier och planer på en och samma gång. Därmed blir det nödvändigt med prioriteringar mellan olika viljeförklaringar och målsättningar. Allt kan vara viktigt, men allt kan inte vara lika viktigt.

Koncernövergripande prioriteringar förutsätter en samlad hantering av regionens investeringar. Eller med andra ord, att alla investeringar läggs på bordet samtidigt i beredning och beslut om Västra Götalandsregionens investeringsbudget och investeringsplan. Därmed blir alla investeringar föremål för en fullständig prövning av vad som är bäst för regionen i sin helhet och vad regionen långsiktigt har råd med. Planerade investeringar med tveksamheter eller otydligheter kring behov, lösning eller genomförbarhet blir lägre prioriterade, eller nekas helt och hållet.

Det är ägarens beslut som gäller

Enskilda nämnder/styrelser ansvarar för att finna lösningar och genomföra dem inom ramen för de direktiv och ekonomiska ramar som ägaren har beslutat om. Det ställer höga krav på verksamhetens arbetssätt, hantering av osäkerheter och egenkontroll. Om det likväl inträffar förändringar som innebär nya omständigheter måste ägaren kunna ta ställning till dem på ett förutsättningslöst sätt. Enskilda nämnder/styrelser måste därför informera skyndsamt om avvikelser och de har inget eget mandat att genomföra avvikelser innan ägaren beslutat om de kan accepteras eller ej.

1. Granskning och uppdrag

Utvecklingsarbetet startade efter en inledande granskning med efterföljande uppdrag våren 2017. Därefter kompletterades det pågående utvecklingsarbetet med ytterligare granskningar och uppdrag våren 2018 och våren 2020.

Tabell 1: Uppdrag och bakomliggande granskningsrapporter i utvecklingsarbetet med den nya investeringsprocessen.

Granskning	Uppdrag	Direktiv
Inledande granskning och uppdrag våren 2017		
Revisionens granskningsrapport ”Ändamålsenlighet i regionens investeringsprocess” (REV 2016–00180).	Uppdraget ”Utveckling av investeringsprocessen 2017” från Ekonomidirektören på Koncernkontoret till Avdelning Koncernekonomi.	<ul style="list-style-type: none"> • Säkerställa en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån regionens strategiska styrdokument. • Tillförlitliga ekonomiska kalkyler innan beslut fattas om större investeringar. • Fördelning av samtliga tillkommande kostnader hänförliga investeringar. • Modell för prioritering av anmälda investeringar, mellan olika verksamhetsområden.
Kompletterande uppdrag 2018		
-	Uppdraget ”Uppdrag om förslag till utveckling av ägarutskottets beredning av investeringsfrågor” från regiondirektören till Ekonomidirektören på Koncernkontoret.	<ul style="list-style-type: none"> • Ta fram förslag till hur ägarutskottets beredning av övergripande investeringsfrågor kan utvecklas.
Kompletterande granskning och uppdrag våren 2020		
Deloitte's granskningsrapport ”Rapport avseende granskning av intern styrning och kontroll av investeringsprojekt”.	<p>Beslut 21 januari 2020 i regionstyrelsen om uppdrag till regiondirektören med åtgärder för stärkt styrning och kontroll av investeringsprojekt (RS 2019-01920).</p> <p>Uppdraget ”Åtgärder till följd av granskning av fastighetsinvesteringsprojekt” från regiondirektören till Ekonomidirektören på Koncernkontoret. Olika deluppdrag fördelades på Avdelning Koncernekonomi,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Starkare bestämmelser om avvikelser. • Klarlägganden om ansvarsförhållanden och milstolpar. • Skärpt hantering av upparbetade kostnader för utredning och planering. • Uppföljning med prognos för hela projektet, inte bara för innevarande år. • Former för politisk dialog mellan fastighetsnämnden och ägarutskottet.

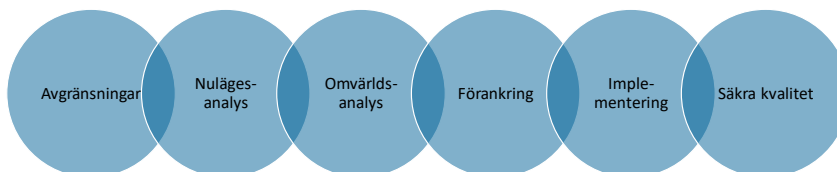
	<p>Avdelning Budget och verksamhetsuppföljning, fastighetsdirektören samt regiondirektörens ledningsstöd.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Övergripande styrgrupper för större ägarstyrda investeringar, där ägaren sitter med.• Förutsättningar för nödvändiga prioriteringar mellan investeringsprojekt.• Starkare incitament till kostnadseffektiva lokallösningar.• Hantering av evakueringskostnader.• Bättre uppföljning och kontroll av investeringsprojekten.• Säkerställa att övergripande styrande dokument innehåller bedömningar av investeringsbehov.• Ytterligare direktiv inom ramen för internhyresmodellen, fastighetsnämndens reglemente m.m.
--	---	--

2. Metod

Utvecklingsarbetet med den nya investeringsprocessen har genomförts på ett ordnat och öppet sätt, med hänvisning till:

- Avgränsningar, i form av valda utgångspunkter i förändringsarbetet.
- Nulägesanalys, med klargöranden om vilka som berörs av förändringsarbetet, vad som i nuläget inte fungerar tillfredställande och hur det i stället borde vara i det önskade läget.
- Omvärldsanalys, med lärande från andra hur man kan lösa liknande utmaningar som vi har.
- Förankring, genom att motivera och stödja de som omfattas av förändringen.
- Implementering, med en implementeringsplan och prioriteringar mellan olika moment i införandet av ett nytt arbetssätt.
- Säkra kvalitet, genom att återkommande följa upp, utvärdera och arbeta med ständig förbättring.

Figur 3: Metodsteg i utvecklingsarbetet med Västra Götalandsregionens hantering av investeringar.



2.1 Avgränsningar

Förbättring av befintlig hantering

Framtagandet av VGR:s nya investeringsprocess har skett med utgångspunkt i den investeringsmodell som beslutades 2013 (RS 236-2012), med ett flertal relaterade justeringar som tillsammans innebär en väsentlig förbättrad hantering.

Separat investeringsbudget

Utvecklingsarbetet med investeringsprocessen har skett med utgångspunkt i befintlig ordning med en separat investeringsbudget, men med förbättringar i hanteringen av investeringar som möter de utmaningar som en separat investeringsbudget medför.

En separat investeringsbudget innebär att investeringar beslutas vid sidan av den ordinarie driftbudgeten. Beslut i dag påverkar därmed budgetutrymmet, och kravet på en ekonomi i balans, först i framtida driftbudgetar, inte i dag. Eller med andra ord, varje investeringsbeslut innebär i praktiken ett ”lån” på framtida, ännu ej beslutade,

driftbudgetar. Alternativet är att beslutade investeringsutgifter belastar driftbudgeten, och därmed tränger undan andra utgifter, direkt när de genomförs.

Det finns både för- och nackdelar med en separat investeringsbudget.

Exempel på fördelar:

- Det är enklare att besluta om investeringar när undanträngningseffekten i driftbudgeten fördelas över lång tid.
- Det är skäligt att beslutade investeringar belastar både nuvarande och framtida skattebetalare, då det ofta handlar om tillgångar med långvarigt nyttjande.¹
- Det blir en stabilare budgetprocess när ökade/minskade investeringar inte medför drastiska förändringar i löpande utgifter.

Exempel på nackdelar:

- En ordning som medger att besluta i dag och betala imorgon är en väldokumenterad källa till en försvagad budgetprocess, med ökade budgetrisker som följd.
 - Prioriteringsdiskussionen i budgetarbetet undermineras när inte alla utgifter får en undanträngningseffekt redan när de beslutas om.
 - Finansieringen av investeringsbesluten är osäker, eftersom det finns en osäkerhet kring de framtida intäkter som betalar för beslutade investeringar.
- Det finns en demokratisk utmaning med en ordning som medger dagens majoritet att fatta beslut som begränsar framtida, ännu ej valda, majoritetens reformutrymme.

Västra Götalandsregionen tillämpar, i likhet med övriga regioner och kommuner i Sverige, en separat investeringsbudget. Det ställer höga krav på den ekonomiska styrningen i hanteringen av investeringar. Bland annat att det i finns en uttrycklig koppling mellan investeringsbudgeten och framtida driftbudgetar (se ”Riktlinje för god ekonomisk hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv i Västra Götalandsregionen”, dnr RS 2019-06176).

Etablerade arbetssätt och begrepp

Arbetssätt och begrepp som i sammanhanget är etablerade i vår omvärld har varit en given utgångspunkt i utvecklingsarbetet, men med anpassningar till de förutsättningar som föreligger i en politiskt styrd organisation.

Investeringar hanteras i hög grad i enlighet med beprövade erfarenheter och etablerade kunskaper i vår omvärld (som inte är begränsad till regioner). Till exempel projektstyrning av fastighetsinvesteringar, med behovsanalys, förstudie, genomförandeplanering och genomförande i enlighet med rådande standarder i byggbranschen.

¹ I enlighet med den s.k. generationsprincipen.

Motsvarande resonemang gäller etablerade begrepp. Utgångspunkten är att den nya investeringsprocessen använder, och refererar till, redan etablerade begrepp när det finns.

Kvalitativa bedömningar av regional lönsamhet

För vinstmaximerande företag bedöms en investering utifrån hur lönsam den är i förhållande till kostnaden för att finansiera investeringen. Bedömningen av privata investeringar sker vanligen kvantitativt, med den s.k. internräntemetoden. Om den beräknade internräntan för en investering är högre eller lika med företagets avkastningskrav är investeringen lönsam.

För offentliga organisationer är utgångspunkten i stället att maximera samhällsnyttan för medborgarna, där de nyttor som en investering skapar jämförs med kostnaden för att finansiera investeringen. Motsvarande kvantitativ metod för bedömning av offentliga investeringar är samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl, där samtliga nyttor som skapas med en investering värderas monetärt. Om det summerade monetära värdet för alla nyttor överstiger finansieringskostnaden är investeringen lönsam för samhället.

I utvecklingsarbetet gjordes emellertid bedömningen att ett generellt införande av samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler i hanteringen av VGR:s investeringar var ett för stort steg, som skulle kräva mycket resurser och ta lång tid att etablera. I stället valdes en utgångspunkt i kvalitativa bedömningar av olika investeringars bidrag till politisk måluppfyllelse i relation till vad måluppfyllelsen kostar och möjligheten att hantera kostnaden.

Eller med andra ord, att det för varje investerad krona skapas så mycket nytta som möjligt i enlighet med de politiskt beslutade målen för verksamheten.

Alla investeringar kan inte hanteras likadant

Utvecklingsarbetet med den nya investeringsprocessen har haft utgångspunkten att olika kategorier av investeringar behöver hanteras på delvis olika sätt. Ställningstagandet kommer emellertid inte utan en kostnad, då det innebär en inte lika enkel och överskådlig hantering som med en mer enhetlig hantering.

Bakgrunden är att investeringar sker i olika typer av tillgångar; fastigheter, fordon och utrustning. Olika kategorier av investeringar innebär skilda omständigheter vad det gäller planeringshorisont, komplexitet, upphandlingsformer osv. Det finns dessutom en uttalad vilja att inte belasta regionstyrelsen med småärenden, vilket påkallar att omfattningen på en investering blir styrande. Därutöver har det varit viktigt att sträva efter administrativ förenkling, med lämpliga förenklingar och delegerade beslut i hanteringen av vissa investeringar.

Hantering av investeringar i enlighet med ekonomistyrningen

Utvecklingsarbetet har skett med utgångspunkt i investeringar hanteras i överensstämmelse med budgetarbetet, redovisningsregler etc. Utgångspunkten innebär en delvis begränsad flexibilitet i hanteringen av investeringar.

Hantering av investeringar stipuleras i policy, riktlinje och rutin

Framtagandet av nya styrdokument i VGR:s hantering av investeringar har skett med utgångspunkt i de anvisningar som finns beslutade i ”Rutin för Västra Götalandsregionens regiongemensamma styrande dokument”, samt vägledning från företrädande för Avdelning Ärendesamordning och kansli. Det innebär fokus på vad som ska gälla, där motiveringar, förklaringar och dylikt lämnas till tjänsteutlåtande, presentationer, PM, rapporter osv.

2.2. Nulägesanalys

Med nulägesanalysen kartlagdes vilka som berördes av utvecklingsarbetet och vad behovet av förändringar bestod av.

I nulägesanalysen hade Avdelning Koncernekonomi stöd av konsulter från Prové.

Intressentkartläggning

I ett första steg genomfördes en intressentkartläggning, som kan sammanfattas med en uppdelning i kärntressenter, primärintressenter och sekundärintressenter (se nedan).

Kärntressenter och primärintressenter intervjuades och bjöds in till seminarier under våren 2017. Det sammanställdes synpunkter på vad som fungerade bra, vad som fungerade mindre bra och vad som därmed behövde förbättras i VGR:s hantering av investeringar.

Exempel på kärntressenter

Kärntressenter är beslutande och/eller drivande. Till exempel regionfullmäktige, regionstyrelsen, ägarutskottet, regiondirektören, ekonomidirektören på Koncernkontoret, Investeringsrådet, medarbetare som handlägger investeringar på Koncernkontoret, fastighetsdirektören och medarbetare på Västfastigheter, ekonomichefer och investeringsansvariga på samtliga förvaltningar/bolag.

Exempel på primärintressenter

Primärintressenter har ett högt intresse och/eller påverkas i hög grad. Till exempel systemägare (t.ex. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen (HSS)), beställarnämnder, revisionen, medarbetare som arbetar med budget, verksamhetsuppföljning, finansförvaltning, redovisning och inköp på Koncernkontoret.

Exempel på sekundärintressenter

Sekundärintressenter har lågt intresse och är inte aktivt delaktiga. Till exempel staten, kommuner och företag (t.ex. byggtreprenörer).

Effektkartläggning och kartläggning av utvecklingsområden

Nästa steg var att sammanställa vad som över tid är ett lyckat resultat av utvecklingsarbetet (önskade effekter) och de områden som behövde utvecklas för att komma fram till det lyckade resultatet (se tabell 2 nedan).

Tabell 2: Sammanfattning av effektkartläggning och kartläggning av utvecklingsområden.

Övergripande utvecklingsområden	Önskade effekter
Den övergripande och långsiktiga färdriktningen är inte tillräckligt tydlig	Alla investeringar planeras, och kontrolleras, mot övergripande styrdokument som ger långsiktig och sammanhållen vägledning inom alla verksamhetsområden
Sub-optimal verksamhetsutveckling	Alla investeringar som planeras och beslutas om innebär den bästa möjliga lösningen för regionen i sin helhet, inte bara den enskilda verksamheten
För stort fokus på medel i stället för mål	All planering av produktionsmedlen sker utifrån en förutsättningslös analys av hur beslutade mål, strategier, uppdrag etc. för utföraren kan uppfyllas på det bästa/effektivaste sättet, inte möjligheten med olika medel
Oklarheter om ansvar och förmåga att hantera investeringarnas ekonomiska konsekvenser	All planering och alla beslut om investeringar sker med återhållsamhet, full transparens och tydligt ansvar för investeringarnas ekonomiska konsekvenser
Bristande följsamhet med besluten	Den eller de som genomför besluten ansvarar för att besluten följs och återrapportering sker på ett sätt som säkerställer att beslutsfattaren kan ta ställning till nya omständigheter på ett förutsättningslöst sätt
Regionens hantering av investeringar är inte tillräckligt känd och begriplig	Alla berörda aktörer känner till och förstår de styrande dokumenten för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar

Processkartläggning

Västra Götalandsregionens inriktning är att arbeta processororienterat, där det finns fyra koncerngemensamma huvudprocesser; hälso- och sjukvård, regional utveckling, kollektivtrafik och kultur. Därutöver finns olika lednings- och stödprocesser, där investeringsprocessen är en del av koncernens ledningsprocesser.

Med stöd av ett kartläggningsteam, med personer i olika roller och med olika ansvarsområden, genomfördes en inledande processkartläggning på en övergripande nivå, för att förstå processen i sin helhet. I den övergripande processkartläggningen klargjordes både vad som görs och vad som borde göras i enlighet med önskade effekter med arbetssättet.

Därefter genomfördes ytterligare beskrivningar av olika delprocesser i den övergripande processen, som en del i att skapa erforderliga instruktioner i hanteringen av Västra Götalandsregionens investeringar.

2.3 Omvärldsanalys

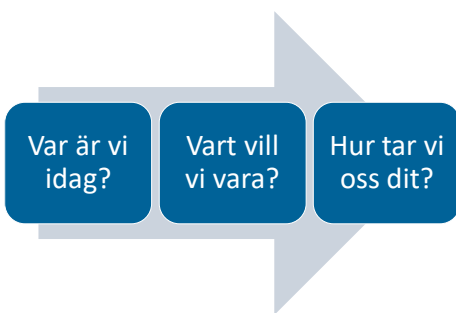
Kontakter har skett med både regioner (Stockholm, Skåne, Östergötland och Jönköping) och kommuner (Göteborgs stad) för inspiration och lärande.

Därutöver har relevant litteratur studerats.

2.4 Förankring

Erfarenheter av förändringsarbete visar på en central betydelse av god förankring i samband med förändringar. Det är en naturlig reaktion på förändringar att människor frågar sig varför det behövs en förändring, vad jag vinner på förändringen och vad förändringen kräver av mig? Eller annorlunda uttryckt, den som leder en förändring behöver motivera och stödja de som omfattas av förändringen, där det i regel finns varierande acceptans för en förändring och olika förutsättningar att genomföra den. Därför är det viktigt att alla som berörs av en förändring får en gemensam och tydlig bild av de strategiska frågeställningar som ligger till grund för förändringsarbetet.

Figur 4: Strategiska frågeställningar i samband med förändringsarbete.



Förankringen av den nya investeringsprocessen har skett med seminarier med ägarutskottet, dragningar i ekonomichefsnätverket, dragningar och diskussioner i investeringsnätverket (där investeringscontrollers eller ekonomichefer från alla förvaltningar/bolag är representerade), samt dragningar i Investeringsrådet.

2.5 Implementering

Under våren 2018 informerades regionstyrelsen om en implementeringsplan för den nya investeringsprocessen (RS 2017-05097). Med implementeringsplanen uppmärksammades de förutsättningar som behövdes för att etablera en ny hantering, gällande nya verktyg, tillämpningsanvisningar och ytterligare kommunikations- och utbildningsinsatser. Med slutsatsen att alla förbättringar tar tid att genomföra klargjordes behovet av att etablera den nya investeringsprocessen stegvis, med prioriteringar mellan olika förbättringsåtgärder.

En del i implementeringen är att klargöra att varje enskild nämnd/styrelse ansvarar för sin egen förflyttning från nuläget till det önskade läget, men med stöd av Koncernkontoret.

2.6 Säkra kvalitet

Efter att den nya investeringsprocessen är framtagen i sin helhet, beslutad och etablerad är det viktigt att säkra kvalitet. Det sker genom att regelbundet följa upp, utvärdera och arbeta med ständig förbättring av Västra Götalandsregionens hantering av investeringar.

I arbetet med att säkra kvalitet är det viktigt med en god förståelse och acceptans för att beslutade förändringar är framåtblickande och att det tar olika lång tid innan olika förändringar får önskad effekt. Etablerade erfarenheter visar att en vanlig orsak till misslyckande i ett förändringsarbete är att man inte hinner vänta på resultatet, med nya uppdrag och angreppssätt som medför att den önskade förändringen tar ännu längre tid jämfört med om man haft tålamodet att vänta på resultatet.

Risk- och konsekvensanalyser

Risk- och konsekvensanalyser är del av processorienteringen. Vad det gäller önskade effekter med respektive process är det viktigt att återkommande identifiera riskfaktorer (ogynnsamma händelser eller förhållanden), bedöma risker (sannolikhet och konsekvens) och värdera vilka risker som är acceptabla och vilka risker som behöver hanteras.

Processanalys

I arbetet med ständig förbättring av den etablerade processen är det fördelaktigt att genomföra processanalyser, där man "vandrar" genom processen och uppmärksammar möjliga förbättringar med stöd av lärandet från det löpande arbetet.

Visualisering

Ett hjälpmedel för att synliggöra och kommunicera hur arbetet med den nya investeringsprocessen fortskrider är visualisering. Allra bäst är det om det finns mätetal att följa upp arbetssättet med, för att synliggöra både framsteg och utmaningar som stöd i arbetet med ständiga förbättringar.

3. Bedömningar och åtgärder

Den resulterande hanteringen finns beslutad i policy, riktlinje och rutin för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar, som ett svar på uppdragen, olika kartläggningar och omvärldsanalysen.

Figur 5: Styrande dokument i VGR:s hantering av investeringar.



3.1 Investeringar i enlighet med den långsiktiga färdriktningen

Övergripande utvecklingsområde	Önskad effekt
Den långsiktiga färdriktningen är inte tillräckligt tydlig	Alla investeringar planeras, och kontrolleras, mot övergripande styrdokument som ger långsiktig och sammanhållen vägledning inom alla verksamhetsområden

Utvecklingsområden (2017):

- Det saknas inom flera verksamhetsområden regionala planer som ger tillräcklig vägledning i behovet av investeringar.
- Det har varit för lite fokus på att pröva, och välja bort, investeringar där det saknas en tillräcklig tydlighet kring om de ligger i linje med den långsiktiga färdriktningen eller ej.

Förbättringsåtgärder (2018):

- Tydlig princip om att investeringar ska stödja den långsiktiga färdriktningen i enlighet med de övergripande styrdokument som finns beslutade för verksamheten/verksamhetsområdet [Policy].
- Ökad tydlighet kring vilka investeringar som styrs av ägaren, med stöd av enklare och enhetliga kriterier för alla investeringstyper [Riktlinje och rutin].
- Tidig ägarstyrning av investeringar, där investeringsidéer prövas i en koncernövergripande behovsanalys innan enskilda nämnder/styrelser föreslår långtgående planer på investeringar som ägaren finner det svårt att ta ställning till på ett förutsättningslöst sätt och ev. avfärda [Riktlinje].
- Metod och beredningsgrupp(er) för att genomföra koncernövergripande behovsanalyser [Rutin].
- Avslag/omtag i den löpande hanteringen av investeringar, både i den koncernövergripande behovsanalysen och det koncernövergripande prioriteringsarbetet, som har föranlett att det börjar tas fram fler och bättre regionala planer [Löpande tillämpning].

Förbättringsåtgärder (2020):

- Befintlig rutin för framtagande av styrande dokument i VGR kompletteras med krav på att tydliggöra vilka resurser som kommer att krävas för att uppnå det styrande dokumentets intentioner [Rutin för framtagande av styrdokument].

Restlista:

- Metod och format för uppföljning av att de effekter/nyttor som skulle åstadkommas med en ägarstyrd investering faktiskt blev förverkligade.
 - Kommentar: I dag sker enbart slutredovisning för genomförda fastighetsinvesteringar (i Västfastigheters regi), som endast är en utvärdering av själva bygget.

3.2 Investeringar som är det bästa för regionen i sin helhet

Övergripande utvecklingsområde	Önskad effekt
Sub-optimal verksamhetsutveckling	Alla investeringar som planeras och beslutas om innebär den bästa möjliga lösningen för regionen i sin helhet, inte bara den enskilda verksamheten

Utvecklingsområden (2017):

- Det planeras och genomförs investeringar som optimerar enskilda verksamheters utbud/produktion på ett sätt som förutsätter ökade beställningar och förändrade patientflöden, som inte stämmer överens med vad som är det bästa för regionen/systemet i sin helhet.
- Det bereds och beslutas om planerade investeringar i ”stuprör” för enskilda verksamheter/verksamhetsområden på ett sätt som förbiser, eller åtminstone försvårar, en horisontell prioritering av vad som är bäst för regionen i sin helhet.

Förbättringsåtgärder (2018):

- Avgränsade planeringsförutsättningar i och med att ägare/systemägare blir tydligare med den långsiktiga färdriktningen (se avsnitt 3.1).
- Tidigare, fler och skarpare grindvakter i enskilda verksamheters planering av investeringar, både koncernövergripande behovsanalys och koncernövergripande prioriteringar [Riktlinje och rutin].
- Enklare, men bibehållen, ägarkontroll av större verksamhetsstyrda investeringar, för att säkerställa att enskilda nämnder/styrelser inte själva beslutar om investeringar som har strategisk betydelse för regionen/systemet i sin helhet [Riktlinje].
- Om en planerad investering förutsätter en utökad beställning och/eller ersättning från beställaren måste den som investerar inhämta ett yttrande från beställaren om den planerade investeringen [Riktlinje].
- Utvecklade former för ägarutskottets beredning av investeringsfrågor, med återkommande seminarier vid sidan av den ordinarie agendan när ägarutskottet sammanträder [Avrapporterat uppdrag].

Förbättringsåtgärder (2020):

- Ökad tydlighet kring att de beslut om planerade investeringar som sker inom enskilda verksamheter/verksamhetsområden är underordnade regionens samlade investeringsbudget och investeringsplan, som en grundläggande förutsättning för horisontella prioriteringar i regionen [Riktlinje].

3.3 Investeringar i de medel som bidrar bäst till måluppfyllelse

Övergripande utvecklingsområde	Önskad effekt
För stort fokus på medel i stället för mål	All planering av produktionsmedlen sker utifrån en förutsättningslös analys av hur beslutade mål, strategier, uppdrag etc. för utföraren kan uppfyllas på det mest ändamålsenliga och effektivaste sättet, inte möjligheten med olika medel

Utvecklingsområden (2017):

- En grundförutsättning för effektivitet är att välja rätt medel för att uppfylla beslutade mål. Det ställer höga krav på varje utförare verksamhetsplanering, utifrån de övergripande styrdokument och ekonomiska förutsättningar som finns beslutade för verksamheten. Om i stället möjlig fastighetsutveckling, och subventionen med hyresbidraget, blir styrande bidrar det till en snedvridning att välja medlet fastigheter i stället för andra ev. bättre och effektivare åtgärder.
- I beslutsunderlagen är det för mycket fokus på utformningen av medlen (t.ex. kvadratmeter, tekniska lösningar, ritningar m.m. i planeringen av en fastighetsinvestering) och för lite fokus på de nyttor/effekter som investeringen skapar och deras bidrag till måluppfyllelse.

Förbättringsåtgärder (2018):

- Behovsanalysen genomförs och prövas separat från förstudien, med fokus på behov *innan* det blir aktuellt att utreda och bedöma en lösning till behovet. Västfastigheter är inte medansvariga och fastighetsnämnden beslutar inte om behovsanalysen, undantaget när de själva är utförare [Riktlinje].²
- Formulär och mallar för att anmäla investeringar med mindre utrymme för detaljer och mer fokus på vad planerade investeringar syftar till och bidraget till måluppfyllelse [Löpande tillämpning och rutin].

Förbättringsåtgärder (2020):

- Tydligare ansvarsförhållanden i hanteringen av fastighetsinvesteringar, där utföraren har huvudansvaret för förstudien. Förstudien sker därmed med ett tydligt fokus på verksamhet och ekonomi *givet* de behov som ägaren beslutat om, inte möjlig fastighetsbebyggelse. Det är målet som är herre och medlet som är tjänare. Ansvaret inkluderar att vid behov vara mothåll vad det gäller olika lösningsalternativ som Västfastigheter föreslår [Riktlinje].

² Det är inte långsiktigt ekonomiskt hållbart att spendera skattemedel på lösningar som inte svarar mot ett angeläget behov, även om det finns utrymme i investeringsbudgeten.

- Kommentar: Det tydligare ansvaret för utföraren betyder emellertid inte att det ska byggas upp en fastighetsfunktion hos varje utförare för att genomföra förstudier. Det är fortfarande hos Västfastigheter som metodiken, expertisen och mankraften finns samlad i genomförandet av en förstudie för fastighetsinvesteringar.
- Framtagande av måttal för nyttjande av kapacitet som ger stöd i bedömningen av ett optimalt nyttjande av redan befintliga lokaler, vilket bidrar med mothåll vad det gäller investeringsidéer om fler/bättre lokaler [Påbörjat arbete på Koncernkontoret].

3.4 Investeringar med tydligt ekonomiskt ansvarstagande och återhållsamhet

Övergripande utvecklingsområde	Önskad effekt
Oklarheter om ansvar och förmåga att hantera investeringarnas ekonomiska konsekvenser	All planering och alla beslut om investeringar sker med återhållsamhet, full transparens och tydligt ansvar för investeringarnas ekonomiska konsekvenser

Utvecklingsområden (2017):

- Det finns en utbredd missuppfattning om att ägarens beslut om ägarstyrda investeringar inkluderar finansiering av de driftkostnader som följer med beslutade investeringar.
- Det planeras och genomförs fastighetsinvesteringar med dimensioner och standarder som är alltför vidlyftiga, som en konsekvens av bristande incitament för kostnadsmedvetenhet:
 - Utföraren behöver inte betala för den tillkommande kostnaden, utan det blir i stället ökade hyresbidrag.
 - Västfastigheters planering och genomförande av fastighetsinvesteringar sker i huvudsak med andras pengar.
- Beslutsunderlagen ger inte alltid en heltäckande bild av investeringarnas ekonomiska konsekvenser, vilket är en bristande förutsättning för ekonomiskt ansvarstagande:
 - Alla delar av investeringen är inte med, såsom följdutrustning till fastighetsinvesteringar.
 - Beräknade driftkostnader är begränsade till kapitaltjänstkostnader eller att de inte är synliggjorda överhuvudtaget.
- Besluten om investeringar är inte finansierade i den meningen att det inte framgår i besluten hur ökade driftkostnader ska omhändertas.
- Det finns ingen uttrycklig koppling mellan beslutade nivåer i investeringsbudgeten och beslutens påverkan på framtida driftbudgetar.

Eller med andra ord, det saknas en ekonomisk styråra i arbetet med investeringsbudget och investeringsplan.

Förbättringsåtgärder (2018):

- Tydligare fokus på att först säkerställa ändamålsenliga och proportionerliga lösningar till de behov som ägaren beslutat om, *innan* det blir aktuellt att bedöma vilka lösningar regionen har råd med [Riktlinje].³
- Incitament för återhållsamhet i hanteringen av investeringar:
 - Tydlig princip om att utföraren är ansvarig för de driftkostnader som följer med investeringen, om inget annat överenskommit [Policy].
 - Krav på att det inför beslut om att genomföra en investering redogörs för hur de driftkostnader som följer med investeringen ska omhändertas [Riktlinje].
 - Införande av ”golvhya” i internhyresmodellen för att lägga över ett större kostnadsansvar på den som investerar [Policy, riktlinje och rutin för internhyresmodellen].
- Heltäckande beslutsunderlag, både för enskilda investeringar och den samlade investeringsplanen [Riktlinje och rutin]:
 - Alla investeringsutgifter redogörs för brutto, även i de fall det finns medfinansiering.
 - Redogörelse för ev. följdinvesteringar.
 - Beräkning och sammanställning av de driftkostnader som följer med investeringar; redan aktiverade investeringar, beslutade investeringar och planerade investeringar.
- Metod och beredningsgrupp för att genomföra koncernövergripande prioriteringar, s.k. prioriteringsmodell. Allt kan vara viktigt, men allt kan inte vara lika viktigt [Rutin].

Förbättringsåtgärder (2020):

- Förtydligande om att det i den koncernövergripande behovsanalysen ska kontrolleras att alla möjligheter att nyttja befintliga tillgångar bättre är uttömda innan det blir aktuellt att planera för idéer om nya/bättre tillgångar [Riktlinje].
- Krav på att det redan i förstudien redogörs för hur de driftkostnader som följer med en planerad investering ska omhändertas [Riktlinje].
- Ytterligare justeringar i internhyresmodellen, som innebär att hyran i större utsträckning speglar lokalernas komplexitet och kostnaden att producera dem [Rutin för internhyresmodellen].
- Mer standardiserade lokallösningar [Pågående arbete på Västfastigheter]:
 - Typrum inom hälso- och sjukvården.
 - Utveckling av tekniska krav och riktlinjer.

³ Det är inte långsiktigt ekonomiskt hållbart att spendera skattemedel på lösningar som inte är ett ändamålsenligt och proportionerligt svar mot ett angeläget behov, även om det finns utrymme i investeringsbudgeten.

- Införande av en restriktion på dagens investeringsnivåer, baserad på en uttrycklig koppling mellan beslutade investeringsutgifter och framtida driftbudgetar [Riktlinje för god ekonomisk hushållning].

Restlista:

- Utredda hur ett ev. ekonomiskt incitament för Västfastigheter/fastighetsnämnden skulle kunna utformas.

3.5 Investeringar i enlighet med fattade beslut och med tydligt ansvarstagande för förändrade omständigheter

Övergripande utvecklingsområde	Önskad effekt
Bristande följsamhet med besluten	Den eller de som genomför besluten ansvarar för att besluten följs och återrapportering sker på ett sätt som säkerställer att beslutsfattaren kan ta ställning till nya omständigheter på ett förutsättningslöst sätt

Utvecklingsområden (2017):

- Det uppstår återkommande svårigheter att genomföra investeringar inom ramen för fattade beslut.
- En ordning där det i huvudsak är ägaren som hanterar inträffade avvikelser skapar s.k. ”moral hazard”, med bristande incitament för enskilda förvaltningar/bolag att planera med hög kvalitet och med återhållsamhet.
- Det finns betydande oklarheter kring både orsaker till avvikelser och hanteringen av avvikelser:
 - Det finns en bristande förståelse för skillnaden mellan undermåliga underlag och osäkerheter i underlagen som orsak till avvikelser.
 - Betalningar som endast flyttas från ett kalenderår till ett annat, samtidigt som investeringen, investeringsutgiften och tidplanen är oförändrad, borde inte hanteras som en avvikelse, eftersom regionens åtagande är oförändrat.
 - Det saknas uttryckliga krav på riskhantering för att förebygga avvikelser som beror på osäkerheter.
 - Risker för avvikelser är inte synliggjorda i besluten om investeringar, med konsekvensen att det försvårar ett medvetet risktagande.
- Uppföljningen och rapporteringen av inträffade avvikelser är otillräcklig:
 - Kontrollen, och mothållet, i styrgrupper och enskilda nämnder/styrelser är för svag.

- Ägaren blir för sent informerad om inträffade avvikelser, med få, eller inga, möjligheter att förutsättningslöst besluta om ett nej till en fördyring.
- Utföraren kommer med nya krav på lösningen i planeringens senare skede eller i pågående genomförande.
- Förstudier anmäls för snabbt, med ofullständigt innehåll och bristande kvalitet. Rådande praxis där regionstyrelsen står för hela den upparbetade planeringskostnaden för investeringar i investeringsplanen som sedan inte blir av skapar incitament att anmäla förstudier för snabbt.
- Investeringar med inbördes beroenden, där en investering eller etapp får förutsätter en annan investering eller etapp, beslutas om utan att helheten är synliggjord från början. Därmed blir ägaren ”tagen gisslan” i besluten om enskilda investeringar/etapper och inträffade fördyringar, då det blir krångligt och dyrt att avbryta en påbörjad helhet.

Förbättringsåtgärder (2018):

- Minskat ”svängutrymme” i planeringen av investeringar [Riktlinje]:
 - Ägaren agerar tydlig beställare av förstudier och genomförandeplanering, med direktiv som innebär avgränsade planeringsförutsättningar för enskilda nämnders/styrelser.
 - Ökad tydlighet kring att den som investerar ansvarar för de driftkostnader som följer med investeringar, där fördyringar inte är något undantag.
 - Skarpare kontroll av de investeringar som enskilda nämnder/styrelser planerar, med både koncernövergripande behovsanalys och koncernövergripande prioriteringar.
- Heltäckande underlag, där alla delar är med redan från början (fast det finns en betydande osäkerhet i planeringens tidiga skede) [Riktlinje och rutin].
- Tydlig princip om att investeringar ska vara behovsstyrda, där det i fördelningen av investeringsbudgeten är behoven av, och kvaliteten på, planerade lösningar som ska vara styrande (inte i vilken turordning olika investeringar är anmälda till investeringsplanen) [Policy].
- Tydlig princip om att planeringen av investeringar ska ske på ett sätt som motverkar oförutsedda förändringar i de underlag som legat till grund för besluten om investeringar [Policy].
- Förtydligande om att enskilda nämnder/styrelser inte själva får besluta om, och genomföra, avvikelser [Riktlinje].

Förbättringsåtgärder (2020):

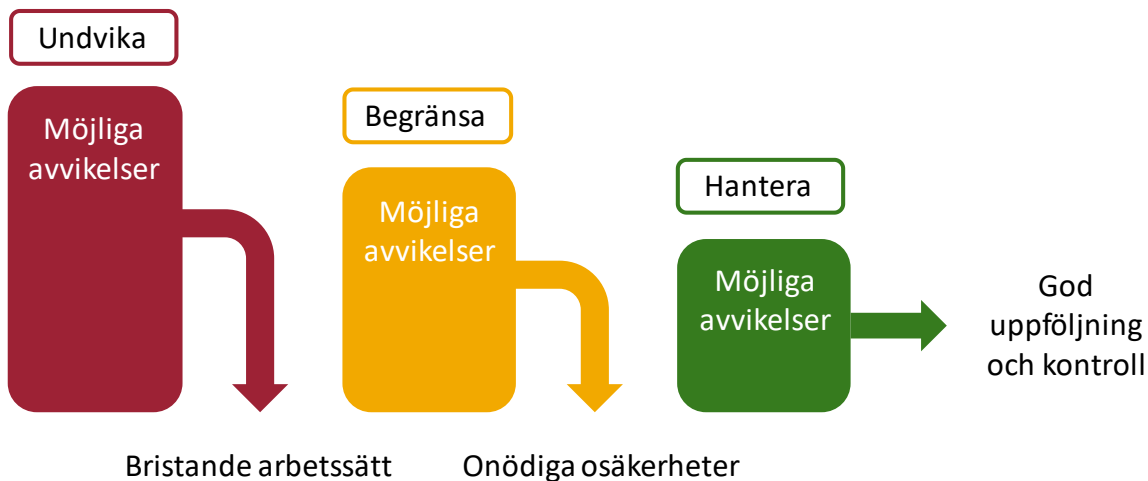
- Tydligare samordningsansvar, där berörda serviceorganisationer (t.ex. VGR IT) blir involverade redan från början i planeringen av investering [Riktlinje].
- Ändrad ansvarsfördelning för upparbetade planeringskostnader om en investering inte blir av, som stävjar en för snabb anmälan av förstudier till investeringsplanen [Riktlinje].

- Sammanhållen planering av investeringar med inbördes beroenden [Rutin].
- Förtydligande om att alla avsteg från besluten om investeringar är en avvikelse, inte bara fördyringar [Riktlinje].
- Ansvar för enskilda nämnder/styrelser att vidta förebyggande åtgärder som leder till färre och mindre avvikelser:
 - Tydligare krav på innehåll och kvalitet vad det gäller förstudien respektive genomförandeplaneringen [Rutin].
 - Kvalitetssäkring av beräknade investeringsutgifter, som stävjar systematiska fel och begränsar kalkylosäkerheten (även om det är ofrånkomligt med en viss grad av kalkylosäkerhet) [Västfastigheters riktlinje för kostnadsstyrning i projekt].
 - Medvetenhet om, och förhållningssätt till, vanliga psykologiska fallgropar i hanteringen av investeringsprojekt, med stöd av att det finns insyn och inflytande från personer som inte är direkt involverade i projektet [Rutin].
- Krav på att väsentliga risker som följer med genomförandet av en investering synliggörs, som en förutsättning för ett medvetet risktagande och möjligheten att följa upp väsentliga risker [Riktlinje].
- Egen ansträngning för inträffade avvikelser, med krav på enskilda nämnder/styrelser att lämna förslag på omprioriteringar inom ramen för befintlig budgetram och tidplan i samband med begäran om tilläggsbeslut [Riktlinje].
- Skärpt uppföljning och rapportering:
 - Krav på att enskilda förvaltningar/bolag har erforderliga rutiner/program för god egenkontroll [Rutin].
 - Projektägarskap samlas under ett område inom Västfastigheter [Tillämpning].
 - Övergripande styrgrupper, där ägaren sitter med [Uppdrag från regiondirektören till berörda förvaltningar/bolag].
 - Den nämnd/styrelse som har huvudansvaret för genomförandet av en större ägarstyrd investering ansvarar för att informera regionstyrelsen om statusen i genomförandet i samband med passerade milstolpar, som regionstyrelsen fastställt i beslutet om att genomföra investeringen [Riktlinje].
 - Löpande uppföljning och rapportering av avvikelser inom ramen för ordinarie uppföljning [Riktlinje].
 - Skyndsamt information till ägarutskottet om större avvikelser [Riktlinje].
 - Uppföljning av prognosen för hela projektet, inte bara för innevarande år [Rutin].
- Administrativ förenkling genom att:
 - Mindre avvikelser beslutar Ekonomidirektören om, på delegation av regionstyrelsen [Riktlinje].
 - Avvikelser i pågående planering prövas och beslutas om samlat, vilket sker först i beredningen av nästkommande investeringsplan

(då det ”bara” är planering och det är viktigt med en sammanhållen hantering av investeringsplanen, där fördyringar ställs mot övriga investeringsbehov för regionen i sin helhet) [Riktlinje].

- Tydligare ansvarsförhållanden i hanteringen av fastighetsinvesteringar, där Fastighetsnämnden har huvudansvaret för genomförandeplanering och genomförande. Fokus ligger därmed på byggplanering och byggande av den lösning som svarar mot verksamhetens krav på lösningen, inom ramen för den behovsanalys, förstudie och investeringsutgift som ägaren beslutat om. Ansvaret inkluderar att vid behov vara mothåll om utföraren lämnar förslag på ändringar/tillägg i verksamhetens krav på lösningen [Riktlinje].
- Möjlighet för regionstyrelsen att avsluta en större ägarstyrd fastighetsinvestering efter slutförd detaljprojektering, som en försäkring mot förändrade omständigheter i ett påbörjat genomförande. I vilka fall det är en skälig möjlighet är projektspecifikt och får vägas mot den merkostnad som villkorade avtal med byggentreprenören medför [Riktlinje].

Figur 6: Sammanfattning av avvikelshanteringen i Västra Götalandsregionens hantering av investeringar.



3.6 En hantering av investeringar som är känd och begriplig

”Allting borde förenklas så mycket som möjligt, men inte mer” (Albert Einstein)

Övergripande utvecklingsområde	Önskade effekter
Regionens hantering av investeringar är inte tillräckligt känd och begriplig	Alla berörda aktörer känner till och förstår de styrande dokumenten för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar

Utvecklingsområden (2017):

- Det är svårt att överblicka hanteringen av investeringar när riktlinjer och anvisningar är uppdelade i olika dokument, samt att det inte finns styrdokument för alla kategorier av investeringar.
- Det är för mycket tekniska/svåra begrepp.
- Bristande stringens.
- Investeringsmodellen är inte tillräckligt känd.
- Utan tillämpningsanvisningar är det inte tillräckligt tydligt vad som gäller i efterlevnaden av investeringsmodellen.

Förbättringsåtgärder (2018):

- Färre, enklare och enhetliga begrepp, med tydliga definitioner av begreppen i styrdokumenterna [Riktlinje].
- Formulär/mallar för anmälan av investeringsärenden [Tillämpning].
- ”Investeringsportal” på Insidan på VGR:s hemsida, där styrdokument, formulär/mallar, årshjul, kontaktuppgifter osv. är ihopsamlade på ett ställe [Tillämpning].⁴
- Vidareutveckling och mer frekvent nyttjande av investeringsnätverket, där investeringsansvariga på samtliga förvaltningar/bolag deltar [Tillämpning].
- Besök hos olika förvaltningar/bolag, med kommunikations- och utbildningsinsatser gällande den nya investeringsprocessen [Pågående tillämpning].
- Ökad öppenhet kring arbetssätten när Koncernkontoret prövar de investeringsärenden som enskilda förvaltningar/nämnder anmäler [Tillämpning och rutin].

⁴ <https://insidan.vgregion.se/stod-och-tjanster/amnen-a-o/ekonomi/investeringar/>

Förbättringsåtgärder (2020):

- Kortare och enklare riktlinje, samtidigt som det tagits fram förslag på en investeringsrutin dit flera skrivelser i riktlinjen har flyttats [Riktlinje].
- Inledande faktaruta i riktlinjen, med en enkel och kortfattad sammanfattning av den nya investeringsprocessen [Riktlinje].

2020-09-07

Dokumentnamn: Utvecklingen av Västra Götalandsregionens nya investeringsprocess

Kontaktperson: Kristoffer Ekström, Strateg, Koncernkontoret, Koncernstab verksamhetsuppföljning, ekonomi och inköp