VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN

Ändamålsenlighet i region-ens investeringsprocess

Dnr: REV 2016–00180 (REV 54-2016)

Genomförd av: Revisionsenheten

Behandlad av Revisorskollegiet den 8 februari 2017

Innehåll

Sammanfattning 3
Inledning 4
Bakgrund 4
Granskningens syfte och revisionsfrågor 4
Avgränsning 5
Revisionskriterier 5
Granskningsansvariga 5
Metod 5
Resultat av granskningen 6
Nämndernas beredning 6
Sahlgrenska universitetssjukhuset - Bild- och InterventionsCentrum (BOIC) 6
Alingsås lasarett – Ombyggnad/tillbyggnad 7
Servicenämnden - Måltidsprojektet 8
Botaniska trädgården – Nytt växthus 9
Beredningsprocessen 11
Initial utvärdering 11
Fördjupad analys 12
Slutlig analys/förslag 12
Revisionens bedömning 12
Den regionala investeringsprocessen 14
Omslutning 14
Utfall mot budget 14
Likviditet 15
Uppsikt 15
Stabiliseringspolitik 15
Revisionens bedömning 15
Svar på revisionsfrågorna och slutsats 17
Rekommendationer 18
Undertecknande 18

Sammanfattning

Regionen fastställer årligen en 3-årig investeringsplan. Regionens investeringsnivå bedöms under 2016 uppgå till totalt 4 090 mnkr varav fastigheter 2 107 mnkr och övrigt fördelat på investeringar i utrustning och kollektivtrafikens fordonspark. De största fastighets- och utrustningsinvesteringarna görs inom sjukvården i regionens olika geografiska områden. För att investeringsprocessen ska vara ändamålsenlig och effektiv krävs en prioriteringsprocess på koncernnivå ur ett långsiktigt perspektiv. Detta uttrycks också i budgeten för 2016 ”*Investeringsplanen ska bygga på en långsiktig analys av behoven*”. Den regionövergripande processen ska sammanväga budget- och investeringbehov hos enskilda förvaltningar. Exempelvis krävs det en långsiktig koncernstyrning av investeringar för att nå en optimal regional produktionsstyrning av sjukvårdens utbud. Annars finns det en risk för att varje sjukhus ser till sina egna verksamhets behov och efterfrågan i sitt geografiska område.

Granskning har skett av regionens investeringsprocess där regionstyrelsen har ansvaret tillsammans med nämnder och styrelser. Det har dessutom vara ett extra fokus på ett antal beslutade investeringsobjekt inom Sahlgrenska universitetssjukhuset, Alingsås lasarett, Servicenämnden och Göteborgs botaniska trädgård.

Granskningens syfte har varit att bedöma om nämnders/styrelsers och regionens investeringsprocesser för fastigheter respektive utrustning är ändamålsenliga. Revisionen har noterat stora brister avseende strategisk styrning mot regionens övergripande styrdokument. Beredningsprocessen är under utveckling men investeringsbeslut fattas utan långsiktiga perspektiv och utan säkerställda kalkyler. Kostnaderna för investeringarna fördelas på framtida generationer och det är otillfredsställande att beslutsfattarna inte kan bedöma den ekonomiska påverkan.

Rapportens bedömningar har lett fram till följande rekommendationer:

- Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att säkerställa en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån regionens strategiska måldokument.
- Vidare rekommenderas regionstyrelsen att säkerställa att det finns tillförlitliga ekonomiska kalkyler innan beslut fattas om större investeringar och att regionstyrelsen lämnar förslag på fördelning av samtliga tillkommande kostnader hänförliga till investeringarna.
- Granskade utförarstyrelser rekommenderas att vid stora investeringar utvärdera fler investeringsalternativ samt att utveckla ekonomiska kalkyler vad gäller beräkning av tillkommande kostnader och ange hur mycket av dessa som kan egenfinansieras och hur mycket som kräver regional finansiering.

Inledning

Bakgrund

Västra Götalandsregionens budget 2016 anger som övergripande mål: ”Regionfullmäktige anger att utgångspunkten för den finansiella inriktningen är att uppnå en styrka i ekonomin så att den kännetecknas av långsiktighet och hållbarhet.”
Regionen fastställer årligen en 3-årig investeringsplan. Regionens investeringsnivå bedöms under 2016 uppgå till totalt 4 090 mnkr varav fastigheter 2 107 mnkr och övrigt fördelat på investeringar i utrustning och kollektivtrafikens fordonspark. De största fastighets- och utrustningsinvesteringarna görs inom sjukvården i regionens olika geografiska områden.
För att investeringsprocessen ska vara ändamålsenlig och effektiv krävs en prioriteringsprocess på koncernnivå (regionstyrelse såsom ägarrepresentant) ur ett långsiktigt perspektiv. Detta uttrycks också i budgeten för 2016 ”*Investeringsplanen ska bygga på en långsiktig analys av behoven*”. Den regionövergripande processen ska sammanväga budget- och investeringbehov hos enskilda förvaltningar. Exempelvis krävs det en långsiktig koncernstyrning av investeringar för att nå en optimal regional produktionsstyrning av sjukvårdens utbud. Annars finns det en risk för att varje sjukhus ser till sina egna verksamhets behov och efterfrågan i sitt geografiska område.
Planering av investeringar på koncernnivå samt på nämnd-/styrelsenivå kräver att hänsyn alltid tas till eventuella förändringar i driftsbudgeten. Exempelvis innebär investeringar i vårdbyggnader i regel ökade driftskostnader och avskrivningar. Om detta inte säkras kan det innebära att investeringsbeslut fattas som begränsar budgetutrymmet, vilket kan innebära utträngning av annan verksamhet.
Sammantaget ställer dessa två riskperspektiv krav på att budgetprocessen på koncernnivå och nämnd/styrelsenivå ses både ur ett investeringsperspektiv och driftsperspektiv.
Revisionen har i förstudien ”Granskning av konsekvensanalyser av kostnadsutveckling inom strategiska områden” uppmärksammat att det finns en risk för bristande konsekvensbedömning mellan olika investeringsbehov i investeringsprocessen mellan koncernperspektiv och nämnd/styrelseperspektiv, samt att det finns en risk för bristande konsekvensbedömning i budgetprocessen mellan investeringsperspektiv och driftsperspektiv. Ansvarsgrunden för de nämnder som berörs i denna granskning är därmed risken för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll och god ekonomisk hushållning.

Granskningens syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om nämnders/styrelsers och regionens investeringsprocesser för fastigheter respektive utrustning är ändamålsenliga.

Revisionsfrågor att besvara i granskningen:

- Har granskade nämnder säkerställt en ändamålsenlig beredning som medfört tillräcklig kvalitet i bedömning av investeringarnas nytta och bedömda kostnader?
- Har regionstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig beredning som medfört tillräcklig kvalitet i beslutsunderlagen avseende investeringarnas nytta och bedömda kostnader?
- Har regionstyrelsen säkerställt att beslutade investeringar följer regionens långsiktiga mål för produktionsstyrningen?
- Har regionstyrelsen vid beslut om enskilda investeringar fastställt hur driftkostnader, avskrivningar och kapitalkostnader ska finansieras av respektive nämnd/styrelse?

Avgränsning

Granskning kommer att ske av regionens investeringsprocess där regionstyrelsen har ansvaret tillsammans med nämnder och styrelser. Det kommer dessutom vara ett extra fokus på ett antal beslutade investeringsobjekt (fastighet och utrustning) inom Sahlgrenska universitetssjukhuset (SU), Alingsås lasarett (AL), Servicenämnden (SN) och Göteborgs botaniska trädgård (GBT). Granskningen avser endast beredningsprocessen och inte genomförandet av byggprojekt, upphandling eller inköp.

Revisionskriterier

Följande revisonskriterier ligger till grund för granskningen:

- Kommunallagen 6 kap § 1 om regionstyrelsens samordnings och uppsiktsplikt.
- Kommunallagen 8 kap 1 § om god ekonomisk hushållning.
- Regionfullmäktiges budget 2016, avseende finansiella mål.

Granskningsansvariga

Granskningsansvariga: Thomas Vilhelmsson och Kari Aartojärvi
Kvalitetsansvarig: Ulf Aronsson
Revisorskollegiets kontaktrevisorer: Staffan Albinsson och Bo-Lennart Bäcklund

Metod

Intervju och genomgång av investeringsprocessen med ansvariga inom koncernkontoret. Därefter har intervjuer genomförts med ansvariga tjänstemän inom valda styrelsers förvaltningar.

Resultat av granskningen

Nämndernas beredning

Sahlgrenska universitetssjukhuset - Bild- och InterventionsCentrum (BOIC)



I början av 2000-talet såg sjukhusledningen ett behov av bilddiagnostik och en möjlighet till avancerad forskning. Ett parallellt problem var att all utveckling av verksamheten innebar kostsamma ombyggnader av lokalerna. Lösningen blev en helt ny byggnad med moduler som kan underlätta framtida anpassningar i den teknikintensiva verksamheten. Förberedelserna för projektet med att bygga BOIC påbörjades redan 2004. Det formaliserades under 2007 för att beslutas av SU:s styrelse 2008. I början av 2010 fattade RS ett genomförandebeslut och byggstart skedde 2012. I systemhandlingen framgår att SU som ett av världens ledande universitetssjukhus behöver utvecklas med en ny byggnad med större potential inom bilddiagnostik och behandling.

Driftsättningen av de olika etapperna har hittills följt tidplanen och budgeten har hållits trots vissa initiala problem med ventilation, IT, mobiltäckning och lås. Nästa stora etapp färdigställs under 2017 men med viss försening till följd av den tekniktunga utrustningen. Det har varit massiva utbildningsinsatser för att undvika produktionsbortfall vid uppstart av respektive verksamhet. Byggnaden kommer öppna för samarbete mellan ett flera specialiteter och ge nya möjligheter för behandlingar. Mycket fokus har legat på cyklotronen som är placerad i källaren. Den ska producera radioaktiva isotoper som bland annat används i kroppen för att tillsammans med röntgenutrustningen säkerställa den exakta positionen för cancerceller. Cyklotroner finns på andra universitetssjukhus i Sverige och SU har fått sina isotoper från Lund men efter transporten till Göteborg har de förlorat 50 % av funktionen. Med en egen anläggning ska SU inom rimlig tid kunna förse hela VGR.

Utvecklingen av vården sker i snabb takt och de intervjuade från SU anser att investeringar av denna typ är nödvändigt för att följa med i den medicinska utvecklingen och vara ledande inom forskningen. Det förbättrar möjligheterna till rekrytering av hög kompetens och ger patienterna de senaste behandlingsmetoderna. På senare tid har regionen fattat beslut om centralisering av viss verksamhet till färre utbudspunkter där personalen kan specialisera sig och på så sätt uppnå bättre vårdresultat. Med detta som utgångspunkt anses BOIC ligga i linje med regionens långsiktiga målbild. Intervjuade anser att det är viktigt att regionledningen styr resurserna så att pengarna används optimalt.

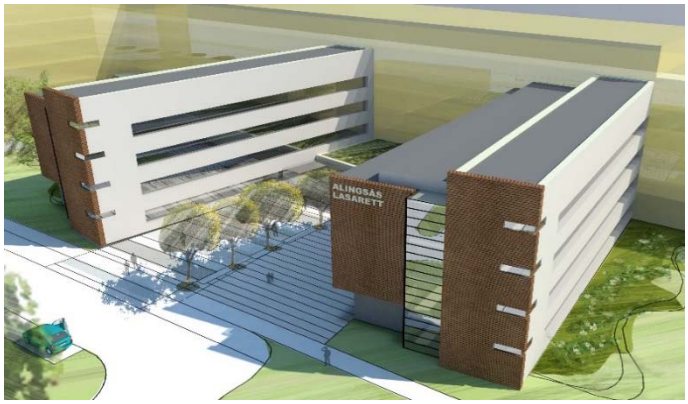
Styrgruppen har kontinuerligt rapporterat projektgenomförandet till styrelsen. Styrgruppen är medveten om att det kan vara svårt för ledamöterna att ha tillräcklig kunskap om ett projekt med högspecialiserad verksamhet och en budget på två miljarder kronor. Istället menar de att

de kommunicerar ett förtroende och en kunskap som styrelsen måste lita på. Det har varit åtskilliga presentationer av BOIC för RS under åren och flera olika projektrepresentanter har deltagit. Det har varit svårt att få stöd för BOIC som innebär höga kostnader samtidigt som det är svårt att beskriva den direkta nyttan för patienterna.

När regionfullmäktige fattade beslut om investeringen i BOIC beslutades att hälften av tillkommande lokalhyror skulle finansieras av moderförvaltningen. SU har gjort en bedömning av driftkostnaderna för den nya byggnaden vid full verksamhet. Koncernkontoret har gjort en lägre bedömning med hänvisning till att SU inte ska kompenseras för kostnader som hänförs till verksamhet som flyttats från andra delar av sjukhuset. I förhandlingarna för 2017 var differensen 16 mnkr och SU arbetar med hur de ska hantera underskottet. De intervjuade påpekar att det även finns behov av ett ofinansierat traumacenter inom BOIC, något som kan komma att förskjutas i brist på resurser.

Projektet följs kontinuerligt av projektledningen och styrgruppen för att verifiera avvikelser mot budget och tidplan. Verksamheten kommer att utvärderas efterhand som den flyttar in. Samtidigt som det tar tid att uppvisa säkerställda resultat utifrån effektivitet och kvalitet.

Alingsås lasarett – Ombyggnad/tillbyggnad



Diskussionerna om utökningen av antalet vårdplatser påbörjades under 2011 då regionen utredde vårdplatssituationen samtidigt som HSN presenterade sin befolkningsprognos. Man såg ett växande behov samtidigt som Arbetsmiljöverket anmärkt på befintliga lokaler och krävt åtgärder. AL arbetade fram ett material som i ett par omgångar blivit fördröjt till följd av att regionen saknat tydlig strategi för organiseringen av sjukvården. Den ursprungliga planen har dock legat kvar. Det har inte tagits fram några alternativa förslag, däremot anser intervjuade tjänstemän att varje del av projektet har värderats för att göras så kostnadseffektiva som möjligt. Byggprocessen sker inom så kallad partnering som innebär att sjukhuset, VF och byggbolaget löpande diskuterar genomförandet.

De intervjuade anser att bygget ligger väl i linje med Framtidens hälso- och sjukvård 2025 (endast beslutat av RS, inte av RF) samt det nya arbetet med Göteborgsregionens sjukvård där sjukhusdirektören kommer ingå i ledningsgruppen. De intervjuades bild är att styrelsen har varit delaktiga i hela projektet och att styrelsen tillsammans med RS/RF har fått tillräckliga underlag för att fatta beslut. Under 2016 har bygget påbörjats men prisnivån i Göteborgsområdet är högre än när projektet planerades och beslutades. Efter kommunikation med VF har AL därför beslutat att avvakta med att inreda ett av våningsplanen.

Hyreskostnaderna till VF beräknas öka med ca 30 mnkr per år efter utbyggnaden. AL redogjorde i systemhandlingen för vilka åtgärder de skulle genomföra men inte vilka bespa-

ringar detta skulle leda till. Enligt beslutet i RS ska sjukhuset ansvara för 13 mnkr per år medan övriga 17 mnkr per år finansieras genom RS koncernbidrag till fastighetsnämnden. I enlighet med anvisningarna som gällde vid beredningen av projektet så lämnade sjukhuset in beräknade utrustningsinvesteringar kopplade till de nya lokalerna. En totalsumma för utrustningsinvesteringarna fastställdes samt en plan för den årliga fördelningen. En viss förskjutning har skett mellan åren men det beslutade totalbeloppet får inte överskridas. Avskrivningarna belastar verksamheten under sju år och finansieringen måste hanteras tillsammans med HSN.

Generellt anser sjukhuset att investeringsprocessen internt fungerar bra men rutinerna som används av verksamhetscheferna är gamla och de håller på att uppdateras för säkerställa bättre underlag. De intervjuade tycker att regionens investeringsprocess genom bättre dokumentation skulle kunna bli ett tydligare redskap i deras egen process.

Servicenämnden - Måltidsprojektet



SN har en genomarbetad investeringsprocess som utgår från en kartläggning av investeringsbehovet. Materialet sammanställs och en bedömning görs mot tilldelad ram. Ramarna för respektive verksamhetschef delas ut. För investeringar som överskrider servicedirektörens delegering finns en separat hantering. Vid behov av fastighetsinvesteringar kontaktas VF och investeringen hanteras i VF:s investeringsplan fram till det är dags att starta projektet. Under processen informeras nämnden men de är inte aktiva i beslutsprocessen. För serviceverksamheten är nyttokalkylen en viktig del bland annat för att visa att genomförda investeringar kommer innebära att medel kan återlämnas till förvaltningarna. Förvaltningarna har önskat långsiktiga kalkyler från Regionservice och enligt intervjuade har det skett en del förändringar, exempelvis av styrmodellen som under senare år som stärkt processen.

Måltidsprojektet har varit en långdragen process men under 2013 beslutades genomförandet som till stor del handlar om att byta ut föråldrad utrustning men även att modernisera köken. SN:s verksamhet är intäktsfinansierad så majoriteten av investeringarna genomförs inom den egna budgeten. Enligt beskrivningen i regionfullmäktiges beslut skulle verksamheten inte belastas av måltidsprojektet. Intäkterna från verksamheten har dock minskat kraftigt mot kalkylen. Det beror främst på att antalet vårddygn de senaste 10 åren minskat med 200 000 vårddygn/år och följden blir att kostnaden per portion blivit betydligt högre. Den nya internhyresmodellen har inneburit ökad lokalhyra för Regionservice vilket inte ursprungligen var känt. De intervjuade anser att beslutet borde ha föranletts av en analys av framtida vårddygn/sjukhus, vilket inte gjordes eller var svår att förutse vid tillfället för beslut. Avvikelsen mot kalkylen har fortsatt att växa och idag har Regionservice löpande delavstämningar med VF eftersom kostnadsökningarna främst är relaterade till fastigheter eller byggnadstekniska förändringar som ej var kända vid beslutet. Ett av målen med projektet är att kunna frigöra resurser till verksamheten och då krävs det satsningar även om detta projekt har stött på många problem. Det har funnits ett gediget beslutsunderlag avseende måltidsprojektet som dock inte till

fullo har kunnat ta hänsyn till den pågående minskningen av antalet vårddygn. Intervjupersonen anser trots det att nämnden haft tillräckligt material för att kunna göra en korrekt bedömning

Botaniska trädgården – Nytt växthus



Inom GBT finns en standardiserad rutin för nominering av investeringar. De olika förslagen rangordnas och prioriteras. För investeringar inom ram fattas beslutet av förvaltningschefen. GBT följer regionens framtagna rutiner men anser att informationen varit otydlig vid förändringar. Att bygga ett nytt växthus i GBT har blivit avgörande för att kunna bedriva verksamheten. VF sköter fastigheterna i regionen men i GBT har styrelsen haft det ansvaret. Nuvarande växthus byggdes när GBT tillhörde Göteborgs stad. Vid överföringen av GBT till regionen överläts växthusen till GBT. Underhållet var eftersatt redan från början och under lång tid saknades resurser för att åtgärda bristerna. De senaste åren har processen stärkts och de mest kritiska delarna är åtgärdade. Det finns ett flertal anledningar till att en investering behövs:

- Växthuset är energiineffektivt och uppvärmningen kostar mycket pengar.
- Växthuset är inte anpassat för dagens maskinutrustning och underhåll vilket medför att personalen har ett fysiskt krävande arbete.
- Tekniken är gammal vilket kräver manuell styrning av temperatur och luftfuktighet.
- Elsystemet är i dåligt skick och skulle behöva bytas.
- Många av förrådsbyggnaderna är undermåliga.
- Växthuset är inte tillgänglighetsanpassat.
- Växthuset är inte anpassat för en meningsfull besöksverksamhet och forskning vintertid.

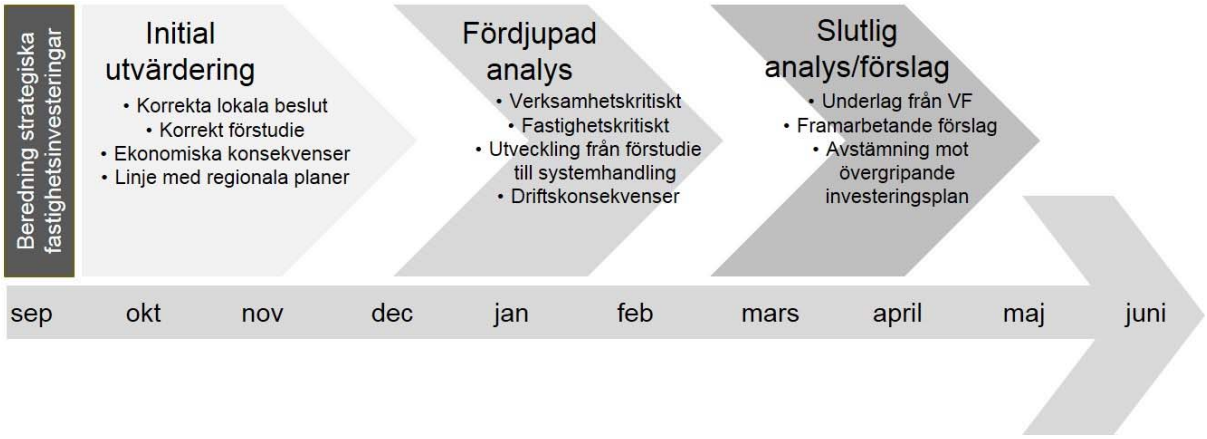
En förstudie genomfördes under ledning av VF vilken lämnades in för nominering 2014. Förstudien bekostades genom särskilda medel beslutade av RF. I samband med en allmän presentation 2015 av kommande stora fastighetsinvesteringar framkom att koncernkontoret ansåg att förstudien var bristfällig. Styrelsen för GBT bedömde att en omvärldsanalys krävdes samt en fördjupad undersökning av leverantörer, teknik, ekonomi mm. Det senaste stora publika växthuset som byggts i Sverige stod färdigt på 90-talet. Personal, styrelse och representanter för Västfastigheter har därför besökt växthus i bland annat USA, Danmark, England och Tjeckien. Syftet med växthuset är att det ska vara publikt samtidigt som det ska innehålla forskning och odling. I den komplettering till förstudien som lämnades in 2016 valdes två referensväxthus ut. Det var ett produktionsväxthus i New York och ett publikt som ska byggas i Oslo.

I den detaljerade investeringsplanen för 2016-2018 hade ett nytt växthus lagts utanför planperioden. När RF beslutade att höja ramen prioriterade RS åter upp frågan och avsatte 20 mnkr för projektering. Det är en förhållandevis hög summa samtidigt som man anser att det behöver utredas ordentligt. Den intervjuade anser att ett nytt växthus ligger i linje med den av RF nyligen beslutade inriktningen för GBT och att det ligger i linje med regionens målbild och den politiska inriktningen. Det fortsatta arbetet har underlättats av att de fått en projektledare inom

VF. GBT behöver anlita expertis med specifik kunskap om växthus, vilket är svårt. Även placeringen av det nya växthuset behöver lösas. Om växthuset ligger tillsammans med dagens universitetslokaler blir nyttan större för dem samtidigt som det inte påverkar dagens verksamhet under byggtiden. Ytan för ett nytt växthus finns också där nuvarande växthus är placerat men det skulle kräva en dyr och riskfylld evakueringslösning. De senaste beräkningarna visar att ett nytt växthus skulle kosta ca 350 mnkr. Då anser intervjupersonen att de får en bra standard på ett modernt växthus som uppfyller kraven. GBT har inte beskrivit andra alternativ men för billigare lösningar krävs att de kompromissar med de brister som de har för avsikt att lösa. Ett kortsiktigt alternativ är att renovera dagens växthus till en kostnad på ungefär 20 mnkr.

Det har inte varit några avskrivningskostnader för de gamla växthuset och ett nytt växthus skulle innebära flera miljon kronor per år. Samtal om delfinansiering förs med Göteborgs stad samt Göteborgs universitet som idag bedriver forskning i trädgården men ännu finns inga överenskommelser. Personalresursen bedöms bli densamma och besöksintäkterna från parken frivilliga entréavgift och växthusets entréavgift väntas inte påverkas nämnvärt. Energieffektiviteten kommer garanterat bli högre men hur kostnaden slutligt blir påverkas av flera faktorer, exempelvis elmarknadens pris. Den intervjuades bedömning är att de ökade kostnaderna nästan uteslutande kommer att behöva finansieras via högre driftbidrag från regionen.

Beredningsprocessen



Initial utvärdering

Investeringsprocessen utgår från ett nedifrånperspektiv där nämnderna presenterar sina förslag baserat på hur de vill utveckla sin verksamhet. I processen krävs korrekta beslut av den egna nämnden/styrelsen som grundas på en väl genomförd förstudie. De ekonomiska konsekvenserna ska vara tydligt beskrivna och förslaget ska ligga i linje med regionens planer. Intervjuade på förvaltningarna och centralt i regionen anser att de verksamhetsmässiga beskrivningarna i förstudierna är av god kvalitet. Det ger styrelserna ett stabilt underlag och beslutsordningen fungerar bra. Det har dock varit problematiskt att få fram underlag som på ett tillförlitligt sätt kan visa de framtida ekonomiska konsekvenserna.

Vid intervjuerna med förvaltningarna är deras bedömning att investeringarna passar in i regionens långsiktiga målbild baserat på de övergripande styrdokument som finns att tillgå idag. De övergripande styrdokumenten innehåller ofta generella formuleringar och är begränsade till 5-10 års perspektiv. Det medför att den centrala beredningen får in ett stort antal nomineringar som måste bedömas. Investeringsplanen för 2017-2019 är fastställd men det finns ett flertal projekt som blivit nedprioriterade och hamnat på väntelistan. Regionen har därför stoppat möjligheten att föreslå nya projekt under en tvåårsperiod. Dagens strategidokument ger inte tillräcklig vägledning och det arbetas med att tillföra ett tydligare uppifrånperspektiv i beredningsprocessen. Det behövs långsiktiga strategiska planer som beskriver de övergripande planerna som ska vara styrande för investeringarna inom alla regionens verksamhetsområden (sjukvård, kollektivtrafik, kultur och regional utveckling). Konsekvensen kan bli att det görs liknande investeringar på flera sjukhus samtidigt och geografiskt på platser där det i dagens planer saknas information om hur de ska användas framöver. Det tydliga lokala perspektivet i investeringsprocessen ökar risken för att verksamheter utreder förslag som ur ett regionalt perspektiv inte är prioriterade. På lokal nivå utreds ofta bara ett alternativ och processen hinner gå ganska långt innan förslaget ställs mot den regionala målbilden.

Sedan ett par år har det pågått ett utvecklingsarbete av regionens investeringsprocess och ett nytt förslag ska presenteras under 2017. Centralt i regionen är det två personer som arbetar med sammanställning av nämndernas material och beredningen inför politiska beslut. Idag används 3-åriga investeringsplaner med fördelen att de är överblickbara men målet är längre planeringsperspektiv som åtminstone innebär 5-åriga planer. Detta skulle behöva kompletteras av

planer på betydligt längre sikt som de som redan görs inom Västfastigheter och Kollektivtrafiknämnden. Det finns förslag på att bryta ner RF strategiska styrdokument för att ge tydligare inriktning, men för det krävs en fullt genomarbetad process.

Fördjupad analys

Den fördjupade analysen inleds med att bedöma hur kritisk varje investering är för verksamheten och utifrån skicket på dagens fastigheter. I denna fas är VF viktiga eftersom de har kunskap om regionens fastigheter, underhållsbehov, energiförbrukning mm. Syftet med analysen är att ge RS ett bra beslutsunderlag kring vilka förstudier som bör nomineras in till investeringsplanen. När väl ett projekt är nominerat får det godkänt att utveckla förstudien mot en fullskalig systemhandling. De framtida driftskostnaderna behöver preciseras men tillförlitliga kalkyler saknas ofta. Enligt förvaltningarna beror det på att det inte finns säkerställda siffror alternativt att det inte kommer att bli några ökade kostnader. Vanliga brister i kalkyleringen är överskattning av vinsterna av nya lokalers energibesparing, lokalernas utformning och nya arbetssätt. I intervjuer med verksamheten har det framkommit tendenser till rädsla hos ansvariga på förvaltningarna för att otillräcklig besparing eller för höga kostnader kan göra dem till förlorare i kampen om investeringsmedlen. Att kalkyler saknas innebär också att det inte kan beräknas hur mycket som kommer att belasta RS/RF respektive styrelse/nämnd via HSN. Det finns i nuvarande modell en risk att investeringar får genomförandebeslut men att kostnaderna blir betydligt högre än den ursprungliga nomineringen.

Stora fastighetsprojekt ska beslutas av RS men de påverkar beställare och utförares kostnadsbild. Koncernkontoret har efterfrågat synpunkter från HSN men deras inställning till processen har hittills varit passiv eftersom deras ansvar är att beställa vårdvolymer medan ansvaret för hur det genomförs ligger på utförarna. På senare år har investeringsprocessen krävt att beräknade utrustningsinvesteringar tillhörande fastigheten också ska preciseras. En totalsumma för utrustningsinvesteringarna beslutas i samband med fastighetsinvesteringen men det varierar vad finansieringsbesluten omfattar. Ordinarie utrustningsinvesteringar begärs i en årlig budget per styrelse och nämnd. Hittills har det varit ett fast belopp plus uppräkning.

Slutlig analys/förslag

Projektledarna för fastighetsprojekten arbetar inom VF. De har en aktiv del i systemhandlingarna och alla underlag samlas in för den slutliga analysen. Slutberedningen av nominerade förslag sker först i investeringsgruppen som innehåller representanter från flertalet förvaltningar. Materialet lämnas till investeringsrådet som har en mer strategisk sammansättning. Deras kunskap behövs och deras synpunkter är viktiga för att kunna fatta strategiska beslut utan att det blir onödiga fördröjningar. Hela investeringsplanen sammanställs för beslut av RS/RF.

Trots att materialet ofta är ofullständigt avseende ekonomiska kalkyler så finns det ett starkt politiskt tryck på att investeringar ska lyftas fram för beslut. Resultatet blir att de centrala tjänstemännen ibland tvingas lämna svagt underbyggda analyser till RS. Det medför en risk för att lokala och populära prioriteringar går före mer angelägna satsningar.

Revisionens bedömning

Västra Götalandsregionens investeringsprocess vilar på en 1-årig budget med en 3-årig investeringsplan. Det pågår ett utvecklingsarbete på tjänstemannanivå med att ta fram en mer

långsiktig planperiod men detta är ännu inte genomfört. Investeringsprocessen utgår från ett tydligt nedifrånperspektiv där verksamheten tar fram förslag och underlag som via nämnder och styrelser prioriteras och presenteras för RS/RF. För att få en mer heltäckande process krävs en komplettering med ett tydligare uppifrånperspektiv som utgår från regionens långsiktiga målbild och styrdokument. Dagens styrdokument är dock för generella och behöver brytas ner för att få en styrande betydelse. Ett uppifrånperspektiv innebär att RS/RF ska informera nämnderna om deras långsiktiga planer och vad som krävs av verksamheten och därmed även deras fastigheter och utrustning för att uppfylla målbilden. Nämnderna bör därefter utreda alternativa förlag på lösningar och för RS presentera förslag som på bästa sätt möter regionens behov. På så sätt kan regionledningen säkerställa att utvecklingen sker i rätt tid och rätt omfattning samt med tillräckliga resurser. Granskningen har bland annat noterat att tillbygget av AL har begränsats i omfattning redan innan bygget har startat eftersom det inte ryms inom beslutad budget. De närmsta åren finns en inriktning för närsjukvård och produktionsstyrning där AL har en roll men långsiktigt saknas strategiska planer för hälso- och sjukvården. För GBT har RS beslutat om projektering av ett nytt växthus för att säkerställa behoven. I dagsläget är det uppenbart att det krävs åtgärder men det måste fastställas om dessa ligger i linje med Västra Götalandsregionens målbild och på den nivå som regionen önskar.

Generellt bedöms investeringsprocessens dokumenthantering fungera bra. Underlag från verksamheterna och de större systemhandlingarna innehåller informativa beskrivningar av behov, konsekvenser och effekter av investeringen. Det som i många projekt saknas är beskrivningar av investeringens ekonomiska konsekvenser. Det gäller i första hand de ökade kostnaderna men också vad de positiva effekterna kan bidra med i ekonomisk besparing. I den centrala beredningen görs ett omfattande arbete för att ge RS/RF ett så stabilt beslutsunderlag som möjligt men det är svårt för verksamheterna att beskriva de ekonomiska konsekvenserna. Svagheten blir att RF fastställer investeringsplanen utan kunskap om vad de framtida konsekvenserna kommer att bli. Ett exempel i granskningen är regionservice måltidsprojekt som enligt kalkylerna och RF:s beslut inte skulle belasta verksamheterna men där konsekvenserna ändå har blivit sådana. Man bör dock ta hänsyn till att styrmodellen har förändrats efter beslutet. En svårighet som hänger samman med investeringsprocessens underifrånperspektiv är konkurrensen mellan olika satsningar i regionen. En investering ska helst ge ett positivt utfall vilket kan medföra att förslagen innehåller orealistiska kalkyler. Med större fokus på regionens övergripande behov finns det bättre möjligheter även för olönsamma men nödvändiga investeringar att prioriteras.

En fastighetsinvestering medför även utrustningsinvesteringar som kompletterar byggnaden. Utrustningsinvesteringarna fastställs med ett totalbelopp och en plan för respektive år. Denna kan dock förändras baserat på hur projektet fortlöper. Efter driftsättning av en investering kommer avskrivningskostnader och kapitalkostnader som belastar VF och som de i sin tur lägger på hyran till utförarna. Det är viktigt att det redan i samband med investeringsbeslutet är klarlagt vad som ska finansieras med intern effektivisering och vad som kräver ökad ersättning från RF via beställarnämnderna eller hyreskompensation från RS. Konsekvensen kan bli som med BOIC att den beräknade driftkostnaden följer planen men SU och koncernkontoret har lite olika syn på vilken verksamhet som är tillkommande och som ska kompenseras.

Den regionala investeringsprocessen

Omslutning

I tjänstemannaförslaget inför 2016 års budgetbeslut gjordes en prioritering av de mest väsentliga investeringarna och de rangordnades i tre grupper. Enligt förslaget skulle nivån för de högst prioriterade investeringarna hamna på 4,4 mdr men politiskt föreslogs en ökning till 4,8 mdr och totalt 14,4 mdr de kommande tre åren. De projekt som lyftes upp var tåginvesteringar och projektering för ett nytt växthus till GBT. Investeringstakten har ökat drastiskt de senaste åren och väntas kulminera först omkring år 2020. Det har förts diskussioner om vilken nivå som är rimlig utan att det tränger undan annan verksamhet men det saknas en modell för hur det ska värderas. Tjänstemännen bedömde att en ökning på ca 1,0 mdr inför 2016 skulle vara hanterbart. Stockholms läns landsting (SLL) är 50 % större än VGR men har en kollektivtrafik med dubbelt så hög omsättning. Samtidigt har de en investeringsnivå på 15-20 mdr per år de kommande fem åren. I jämförelse med andra stora landsting är dock regionens investeringar procentuellt på ungefär samma nivå.

Det finns en oro för att kostnader för avskrivningar och kapitalkostnader (ingår i hyran från VF) framöver kommer att ta en allt större andel av kostnadsmassan. Avskrivningarna motsvarar ca 4 % av kostnadsmassan och väntas ha en ökningstakt på 4,6 % vilket är något högre än för personalkostnader som är den enskilt största kostnadsposten i regionen. Det är en relativt ringa ökningstakt trots en betydligt högre investeringsnivå. Ökningen realiseras dock först när ett antal av dagens stora planerade investeringar tas i drift. En strategisk fråga som inte konkretiserats är investeringarnas fördelning mellan regionens olika sektorer. Historiskt har investeringarna utifrån omslutning varit absolut högst inom sjukvården och lägst inom kultur och regionutveckling. Kollektivtrafiken har haft en förhållandevis låg nivå med stora årliga variationer men kommer framöver att ha en större andel.

Utfall mot budget

Avvikelse mellan investeringsbudgeten och dess utfall har i alla tider vållat problem och beror bland annat på överklaganden och pressade tidplaner. Under många år har utfallet endast nått 70-80 % av budgeten. De senaste åren har gapet ökat ytterligare vilket beror på konjunkturläget som innebär konkurrens om kompetenta projektledare, allt fler som ska använda byggbranschens resurser samtidigt och att det blivit allt svårare för verksamheten att avsätta personal. När investeringsmedlen inte använts har de överförts till nästkommande år vilket i sin tur gör det svårt att beräkna avskrivningar. Samtidigt är det ett pedagogiskt problem att förklara varför det alltid finns pengar kvar. Nyligen införde regionen begränsningar som gör att medel till utrustningsinvesteringar måste sökas på nytt om de inte använts vilket blåser upp de årliga volymerna. Idag är det fasta anslag för utrustningsinvesteringar vilket koncernkontoret vill förändra till att det istället ska vara en årlig värdering av behoven. För att på central nivå få en bättre struktur har nämnderna tilldelats en ram men samtidigt finns ett utgiftstak på hur mycket som får användas. Det finns alltså fler godkända investeringar än vad budgeten tillåter vilket medför att det höjda investeringsutrymmet vid jämförelse mellan åren egentligen är ännu högre. Användningen av begreppen har varit svår att förklara och på utförarsidan blir problemet att bedöma om hela ramen ska delas ut till verksamheten eller om gränsen ska vara utgiftstaket.

Likviditet

Regionens likviditet har tidigare varit en faktor i samband med bedömning av investeringsnivån men i takt med att likviditeten stärkts så har det blivit mindre intressant. I dagens lågräntelläge hade det inte varit något problem att behöva låna till investeringar men långsiktigt är det en risk. Regionens starka likviditet innebär ”billig” tillgång till pengar och även på den öppna marknaden är pengar för närvarande ”billigt”. Internt har förvaltningarna belastats med en så kallad administrativ ränta på lånat kapital med 2,9 %. Historiskt har den legat närmare den faktiska marknadsräntan men det har funnits en önskan om att förutsättningarna ska vara stabila över tid och att det ska finnas förståelse för att det kostar att investera. Samtidigt får styrelser/nämnder hjälp av RS med att betala stora delar av de ökade kostnaderna under de första åren efter idrifttagning och många behöver tillskott till ökade driftskostnader från HSN vilket motverkar incitamenten.

Uppsikt

RS har i sitt uppdrag att utöva uppsikt över övriga styrelsers och nämnders verksamhet och ska rapportera avvikelser till RF. VF står för den kontinuerliga kontrollen av att investeringsprojekten följer beslutade ramar och rapporterar till ägarutskottet. Koncernkontoret har saknat en kontinuerlig uppföljning av följsamheten till projektplanerna och dess ekonomiska ramar. Från och med 2017 kommer avdelningen för verksamhetsuppföljning som löpande träffar alla verksamheter att månatligen rapportera kostnadsuppföljningar av större investeringsprojekt till koncernstabsledningen.

Stabiliseringspolitik

Regionen bör förhålla sig till prisbilden på marknaden som stiger när det är resursbrist och sjunker vid lågkonjunktur. Enligt ansvarig tjänsteman på koncernkontoret innebär marknadsläget högre priser i upphandlingarna och förseningar som höjer kostnaderna med 5-6 %. Dessutom har det i vissa fall varit svårt att överhuvudtaget få in anbud. Stabiliseringspolitik handlar om statens möjlighet att styra konjunkturen genom bland annat infrastruktursatsningar[1] och statsbidragen[2] till den offentliga sektorn. På det regionala planet betyder stora infrastruktursatsningar i goda tider högre priser men även en ”överhettning” på marknaden. Om långsiktiga regionala satsningar istället planeras till lågkonjunkturer är tillgången på personal bättre, priset lägre och samhällsnyttan högre. I regionen är trycket på nya investeringar idag stort och investeringarna planeras jämnt över åren. Det har inte gjorts några bedömningar av den stabiliseringspolitiska tidsaspekten utifrån invånarnas eller samhällets nytta.

Revisionens bedömning

Västra Götalandsregionen har beslutat om en investeringsnivå på 4,8 mdr kronor de kommande tre åren. Baserat på verksamheternas önskemål är behovet betydligt större även om

[1] Trafikanalys: Infrastrukturåtgärder som stabiliseringspolitiskt instrument - Redovisning av ett regeringsuppdrag - Rapport 2012:1. Denna utredning gjordes på uppdrag av regeringen som en utvärdering av de stabiliseringspolitiska infrastruktursatsningarna som gjordes efter den ekonomiska krisen 2008. En av slutsatserna är att mindre infrastrukturella investeringar kortsiktigt kan ha stabiliseringspolitisk påverkan på sysselsättningen medan stora investeringar leder till stabilare ekonomi. Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken.
[2] Spara i goda tider - för en stabil kommunal verksamhet SOU 2011:59, Avsnitt 2.5 Behovet av förändringar. Här konstateras att kommunerna inte ska ta ansvar för stabiliseringspolitiken men att deras resursutnyttjande kan förstärka konjunktursvängningarna. Utgångspunkten är hanteringen av balanskravet och statsbidragens påverkan.

vissa av de nominerade investeringarna inte bedöms vara akuta. Det är viktigt att styrande politiker får tillräcklig information för att kunna göra en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna och helheten i fastighetsbeståndet. Att investera och underhålla i för hög takt innebär ett slöseri med resurser men att ligga på en för låg nivå (trots den relativt höga nivån) innebär risk för kapitalförstöring. Det har inte gjorts någon heltäckande analys av verkliga behov, ekonomisk hållbarhet eller marknadens förutsättningar.

Fokus på regionens likviditet har minskat men de likvida medlen har trots allt ett alternativvärde som måste beaktas, d v s pengarna kan investeras externt för att generera avkastning. I regionens interna system belastas verksamheterna med en förhållandevis hög internränta vilket kan ha en dämpande effekt. Detta motverkas av att kostnaderna för de flesta stora investeringar i någon grad ändå måste kompenseras av RS/RF.

Regionstyrelsens uppföljning och kontroll av pågående investeringar hanteras av VF som driver projekten. De rapporterar hur projekten fortlöper till ansvarig nämnd samt till ägarutskottet som för det vidare till RS. Från och med 2017 kommer koncernkontorets avdelning för verksamhetsuppföljning att följa de större projektens ekonomi direkt med verksamheterna. Det är viktigt att RS har en fungerande uppföljning för att kunna informera RF. Ett exempel på bristande information till RF är tillbyggnaden på AL som efter beslut ändrat omfattning. Koncernkontoret har noterat avvikelser mot investeringsbeslutet för måltidsprojektet men i detta fall har ägarutskottet valt att inte föra frågan vidare.

Svar på revisionsfrågorna och slutsats

Nedan följer bedömningar av respektive revisionsfråga och det avslutas med en samlad bedömning utifrån granskningens syfte:

• Har granskade nämnder säkerställt en ändamålsenlig beredning som medfört tillräcklig kvalitet i bedömning av investeringarnas nytta och bedömda kostnader?	Delvis. Förstudier och systemhandlingar bedöms vara väl beredda avseende dagens verksamhetsbrister, vad som behöver göras och vad investeringen kommer att bidra med i verksamheten. För att stärka processen bör dock fler alternativa utredas ställt mot regionens behov. Det ingår i beredningsprocessen att kalkylerade framtida kostnader ska beskrivas. Ofta saknas kvalitetssäkrade siffror av kostnaderna och vad den egna verksamheten kommer att kunna bidra med till följd av effektivisering. Bristande kunskap om det ekonomiska konsekvenserna kan vilseleda beslutsfattarna och kan leda till bristande ekonomisk hushållning i framtiden.
• Har regionstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig beredning som medfört tillräcklig kvalitet i beslutsunderlagen avseende investeringarnas nytta och bedömda kostnader?	Nej. Koncernkontorets investeringsprocess håller på att utvecklas för att säkra kvaliteten i beslutsunderlagen och att kunna värdera olika investeringar mot varandra. Koncernkontoret har arbetat för högre krav i beredningen, exempelvis att det ska finnas ekonomiska kalkyler innan beslut. Fullständiga kalkyler har inte kunnat frambringas för vissa av de investeringsprojekt som håller på att genomföras. Koncernkontoret har även försökt införa mer långsiktiga planer men det har de ännu inte fått gehör för.
• Har regionstyrelsen säkerställt att beslutade investeringar följer regionens långsiktiga mål för produktionsstyrningen?	Nej. Regionens strategidokument är i viss mån vägledande även om formuleringarna öppnar för egna tolkningar. Investeringsprocessen utgår inte från en strategisk styrning utan från nämnder och styrelsers egna mål. Många av de styrande dokumenten är inte tillräckligt långsiktiga för att hantera investeringar som har en nyttjandeperiod på tiotals år. En möjlig konsekvens är att dagens tunga investeringar inte kan att nyttjas så optimalt som det beskrivits i beslutsunderlagen.
• Har regionstyrelsen vid beslut om enskilda investeringar fastställt hur driftkostnader, avskrivningar och kapitalkostnader ska finansieras av respektive nämnd/styrelse?	Nej. Vid genomförandebeslut saknas kalkyler för hur de ökade kostnaderna ska finansieras. För många investeringar är det svårt att beräkna och för vissa saknas informationen helt. Det saknas krav på att ansvarig styrelse/nämnd ska ta fram säkerställda kalkyler. Det är en otillräcklig styrning av investeringsmedlen som kan innebära att skattemedel används ineffektivt och att regionens finansiella mål inte uppnås.
Granskningens syfte har varit att bedöma om nämnders/styrelsers och regionens investeringsprocesser för fastigheter respektive utrustning är ändamålsenliga. Revisionen har noterat stora brister avseende strategisk styrning mot regionens övergripande styrdokument. Beredningsprocessen är under utveckling men investeringsbeslut fattas utan långsiktiga perspektiv och utan säkerställda kalkyler. Kostnaderna för investeringarna fördelas på framtida	

generationer och det är otillfredsställande att beslutsfattarna inte kan bedöma den ekonomiska påverkan.

Rekommendationer

Rapportens bedömningar har lett fram till följande rekommendationer:

- Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att säkerställa en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån regionens strategiska måldokument.
- Vidare rekommenderas regionstyrelsen att säkerställa att det finns tillförlitliga ekonomiska kalkyler innan beslut fattas om större investeringar och att regionstyrelsen lämnar förslag på fördelning av samtliga tillkommande kostnader hänförliga till investeringarna.
- Granskade utförarstyrelser rekommenderas att vid stora investeringar utvärdera fler investeringsalternativ samt att utveckla ekonomiska kalkyler vad gäller beräkning av tillkommande kostnader och ange hur mycket av dessa som kan egenfinansieras och hur mycket som kräver regional finansiering.

Undertecknande

Thomas Vilhelmsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Kari Aartojärvi
Certifierad kommunal yrkesrevisor