

Till regionstyrelsen

Granskning av styrning för hållbara investeringar (REV 2024–100)

Revisionen har granskat Västra Götalandsregionens styrning för hållbara investeringar i fastigheter. Det innebär att vi har granskat hur hållbarhet avseende klimat- och miljömål i Miljömål 2030 beaktats i dessa investeringar. Granskningen har omfattat regionstyrelsen och styrelsen för fastighet, stöd och service.

Syftet med granskningen var att bedöma om regionstyrelsen och styrelsen för fastighet, stöd och service har säkerställt en ändamålsenlig och tillräcklig styrning av klimat- och miljömål i Västra Götalandsregionens investeringsprocess.

Vi bedömer att styrelsen för fastighet, stöd och service har, och regionstyrelsen huvudsakligen har, en ändamålsenlig och tillräcklig styrning av klimat- och miljömål i Västra Götalandsregionens investeringar i fastigheter. Vi bedömer att ansvar och former för regionstyrelsens hållbarhetsutskott avseende styrning av hållbarhet i fastighetsinvesteringar bör tydliggöras.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- tydliggöra hållbarhetsutskottets ansvar och medverkan i ärendeberedningen avseende hållbara investeringar.

Vi önskar få ett yttrande från er senast den 30 april 2025. Det ska framgå av yttrandet vilka åtgärder som ni har gjort eller planerar att göra med anledning av den rekommendation som vi lämnar. Yttrandet skickar ni till revision@vgregion.se.

Revisionsrapporten översänds för yttrande till regionstyrelsen och för kännedom till styrelsen för fastighet, stöd och service samt till regionfullmäktiges presidium.

Vänersborg den 27 november 2024

För revisorskollegiet,

Krister Stensson,
ordförande

Vivi-Ann Nilsson,
vice ordförande



Revisionsrapport
2024-11-27

Granskning av styrning för hållbara investeringar

Datum: 2024-09-23

Dokumentnamn: Granskning av styrning för hållbara investeringar

Diarienummer: REV 2024-00100

www.vgregion.se/revision

Innehåll

Innehåll.....	2
Läsanvisning.....	3
Sammanfattning.....	4
Rekommendationer.....	4
Bakgrund.....	5
Syfte och revisionsfrågor.....	5
Avgränsning.....	6
Revisionskriterier.....	7
Ansvariga styrelser.....	9
Metod.....	9
Resultat.....	9
Organisation och ansvarsfördelning för hållbarhetsberedning i fastighetsinvesteringar.....	9
Målstyrning och processer för hållbarhetsberedning i fastighetsinvesteringar.....	13
Har styr- och ledningssystemen efterlevts?.....	18
Sammanfattande bedömning.....	21
Rekommendationer.....	22
Det kommunala ansvarssystemet.....	23
Revisionen i korthet.....	24
Regionen i korthet.....	25

Läsanvisning

I den här revisionsrapporten redovisas den granskning som revisionen har genomfört inom området styrning för hållbara investeringar

Vi som skriver rapporten är sakkunniga biträden (tjänstepersoner) till de förtroendevalda revisorerna (politiker). Det är även vi som har genomfört granskningarna. Vi är yrkesrevisorer och medlemmar i branschorganisationen Skyrev, som är ett nationellt forum för yrkesrevision.

Rapporten riktar sig i första hand till ledamöterna i styrelserna som vi har granskat samt tjänstepersonerna i förvaltningarna men även till regionfullmäktige, övriga tjänstepersoner i regionen, regionens invånare, media med flera.

Rapporten är indelad i fyra delar. Vi hoppas att den ska ge dig som läsare en god bild av den granskning som vi har genomfört.

*

I början av rapporten hittar du vår sammanfattning. Där får du snabbt en bild av det vi har kommit fram till i granskningen. Där hittar du också de rekommendationer som vi lämnar med anledning av granskningen.

I den andra delen beskriver vi utgångspunkterna för vår granskning, det vill säga det som ramar in granskningen. Där ser du även vilka styrelser som omfattas av granskningen.

Sedan kommer vi till *den tredje delen*: resultatet. Där går vi igenom de iakttagelser och bedömningar som vi har gjort i granskningen. Sist i det avsnittet hittar du en sammanfattande bedömning samt den rekommendation som vi lämnar med anledning av granskningen.

I den sista delen av rapporten hittar du information om det kommunala ansvarssystemet, revisionens uppdrag och regionen.

Sammanfattning

Revisionen har granskat Västra Götalandsregionens styrning för hållbara investeringar i fastigheter. Det innebär att vi har granskat hur hållbarhet avseende klimat- och miljömål beaktats i dessa investeringar.

Granskningen omfattar regionstyrelsen samt styrelsen för fastighet, stöd och service och har inriktats på större investeringar i fastigheter. Vi har dels granskat styrning för hållbarhet i fastighetsinvesteringar generellt, dels hur detta har omsatts i två utvalda fastighetsinvesteringar.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen samt styrelsen för fastighet, stöd och service har säkerställt en ändamålsenlig och tillräcklig styrning av klimat- och miljömål enligt Miljömål 2030 i Västra Götalandsregionens investeringar i fastigheter.

Regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen har i budget för 2024 beslutat att hållbarhetsmål enligt Miljömål 2030 ska prioriteras som en integrerad del i alla regionövergripande beslut och i beslut inom alla förvaltningar. Hållbarhetsmålen ska tydliggöras och vara en del i styr- och ledningsprocesser. Detta är av särskild vikt vid större beslut som kan ha miljöpåverkan. Styrning av hållbara investeringar har inte tidigare granskats av revisionen.

Granskningen visar att fastighet, stöd och service har en ändamålsenlig och tillräcklig styrning av klimat- och miljömål i Västra Götalandsregionens investeringar i fastigheter. Granskningen visar också att regionstyrelsen huvudsakligen har en ändamålsenlig och tillräcklig styrning av klimat- och miljömål i Västra Götalandsregionens investeringar i fastigheter. Vi bedömer att ansvar och former för regionstyrelsens hållbarhetsutskott avseende styrning av hållbarhet i fastighetsinvesteringar bör tydliggöras.

Rekommendationer

I samband med granskningar lämnar vi ofta rekommendationer om förbättringar till de granskade nämnderna och styrelserna. Nedan hittar du den rekommendation som vi lämnar med anledning av granskningen av styrning för hållbara investeringar:

Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att:

- tydliggöra hållbarhetsutskottets ansvar och medverkan i ärendeberedningen avseende hållbara investeringar.

Bakgrund

Västra Götalandsregionen ansvarar för att främja en hållbar utveckling i Västra Götaland som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer¹. Regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen har i budget för 2024 (2025–2026) beslutat att hållbarhetsmål enligt Miljömål 2030 ska prioriteras som en integrerad del i alla regionövergripande beslut och i beslut inom alla förvaltningar. Hållbarhetsmålen ska tydliggöras och integreras i styr- och ledningsprocesser. Detta är av särskild vikt vid strategiska beslut som innebär förändring som i sin tur kan ha en miljöpåverkan.

Regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen har beslutat om Miljömål 2030. Miljömål 2030 samlar Västra Götalandsregionens ambitioner inom ekologisk hållbarhet. Miljömål anger mål för ett hållbart samhälle med låg miljö- och klimatpåverkan.

Regionfullmäktige fastslår i policy för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar att investeringar ska bidra med nytta och effekter i enlighet med Västra Götalandsregionens mål, strategier och krav som finns beslutade för verksamheten.²

Enligt budgeten för 2024 (2025–2026) ska investeringarna bidra till att uppnå resultat- och effektmål för regionens verksamhet. Investeringarna för de kommande tre åren beräknas uppgå till i genomsnitt 6,3 miljarder kronor per år. Västra Götalandsregionen är en stor fastighetsägare och ska ha fokus på miljö- och energismart byggteknik och fastighetsförvaltande.

Revisorskollegiets revisionsplan för 2024 (2025–2026) identifierar investeringar och hållbar styrning av klimat- och miljömål som relevanta riskområden för granskning 2024. Därför har revisorskollegiet beslutat att genomföra en granskning av Västra Götalandsregionens styrning för att uppnå hållbara investeringar under 2024. Styrning av hållbara investeringar har inte tidigare granskats av revisionen.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om regionstyrelsen och styrelsen för fastighet, stöd och service har säkerställt en ändamålsenlig och

¹ Regeringsformen (1974:152, SFS 2022:1600), 1 kapitlet, 2§.

² Miljömål 2030 för Västra Götalandsregionens egna verksamheter, antagen av regionfullmäktige 2021-04-13 § 75, diarienummer RS 2020-07372

tillräcklig styrning av klimat- och miljömål i Västra Götalandsregionens investeringsprocess.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har regionstyrelsen och styrelsen för fastighet, stöd och service, inom sina respektive ansvarsområden, säkerställt att styr- och ledningssystem för investeringsprocessen avseende hållbarhet för klimat och miljömål är ändamålsenliga och tillräckliga?
- Har regionstyrelsen och styrelsen för fastighet, stöd och service, inom sina respektive ansvarsområden, säkerställt att beslutsunderlagen i beredningsprocessen svarar mot Västra Götalandsregionens miljö- och klimatmål samt gällande regelverk för de investeringsärenden som ingår i granskningen?

Med ändamålsenliga och tillräckliga styr- och ledningssystem menar revisionen att ett styr- och ledningssystem med tydlig organisation och ansvarsfördelning är utformat och implementerat, att det finns styrdokument för målstyrning och processer för ärendeberedning samt att styr- och ledningssystemet ska följa regionfullmäktiges beslut om mål och riktlinjer.

Avgränsning

Granskningen har omfattat regionstyrelsen och styrelsen för fastighet, stöd och service.

Granskningen har avgränsats till ägarstyrda fastighetsinvesteringar³ inom investeringsprocessen.

Granskningen har avgränsats till faserna⁴ genomförandeplanering och genomförandebeslut.

Granskningen har avgränsats till hållbarhet avseende miljö- och klimatmål inom Västra Götalandsregionens Miljömål 2030 (mål resurseffektivt och giftfritt samt mål låg klimatpåverkan)⁵.

³ Med det avses fastighetsinvesteringar (mark, anläggning, byggnad) med långsiktig påverkan på verksamhet och ekonomi där regionstyrelsen ansvarar för beslut med stöd av styrelsen för fastighet, stöd och service, Riktlinje för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar beslutad 2022-02-08 § 32 (RS 2021-05040).

⁴ Enligt riktlinje för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar ingår faserna behovsanalys, förstudie, genomförandeplanering och genomförande. Genomförandeplaneringen innebär att konkretisera det alternativ som förstudien förordat. Genomförande innebär slutlig detaljutformning, upphandling och byggande.

⁵ Miljömål 2030 för Västra Götalandsregionens egna verksamheter, antagen av regionfullmäktige 2021-04-13 § 75, diarienummer RS 2020-07372.

Revisionsfråga två har avgränsats till två investeringsobjekt i Västra Götalandsregionens investeringsplan.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier menas de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallag (2017:725) 6 kapitlet Styrelsen och övriga nämnder 1, 6 § om styrelsens och nämnders ansvar.
- Reglemente för regionstyrelsen antaget av regionfullmäktige 2024-02-27 § 18, diarienummer RS 2023–01583
 - Styrelsen har övergripande samordningsansvar för att nämnder och styrelser bedriver verksamhet enligt reglemente.
 - Styrelsen ansvarar att stärka det interna hållbarhetsarbetet i Västra Götalandsregionen (B-del, 13 §).
 - Regionstyrelsen ska bereda och besluta om investeringar enligt beslutad investeringsmodell. Regionstyrelsens beslut om investeringar ska utgå från fastställda måldokument och strategiska planer (B-del 14 §).
 - Regionstyrelsen utser ett ägarutskott, ett hållbarhetsutskott.
- Reglemente för styrelsen för fastighet, stöd och service antaget av regionfullmäktige 2024-02-27 § 18, diarienummer RS 2023–01583
 - Styrelsen svarar för långsiktig lokalförsörjning utifrån verksamhetsbehov, övergripande strategiska planer för verksamheternas utveckling samt regionstyrelsens inriktnings- och investeringsbeslut (B- del, 4 §).
 - Styrelsen svarar för genomförandeplanering, och genomförande av ny-, om och tillbyggnader av fastigheter. Arbetet sker enligt beslutade styrdokument i Västra Götalandsregionens hantering av investeringar samt de mål och anvisningar som i övrigt anges av regionfullmäktige och regionstyrelsen (B-del, 8§).
- Budget 2024 Västra Götalandsregionen, regionfullmäktige 2023-11-28 § 238, diarienummer RS 2023–03045
 - Budget anger att måluppfyllelsen enligt Miljömål 2030 ska öka. Miljöperspektivet ska beaktas i regionövergripande

beslut och i beslut i alla förvaltningar och bolag.
Hållbarhetsmålen behöver tydliggöras och integreras i styr-
och ledningsprocesser.

- Policy Styrning i Västra Götalandsregionen, antagen av regionfullmäktige 2023-11-28 § 246, diarienummer RS 2022-03751
 - Nämnders och styrelsers styrning ska vara tillräcklig för att planera verksamheten utifrån givna uppdrag och resurser, genomföra, följa upp och analysera verksamheten utifrån väsentliga aspekter som grund för åtgärder och utveckling.
- Policy för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar, antagen av regionfullmäktiges 2024-04-09 §74, diarienummer RS 2023-00854
 - Investeringar, och motsvarande åtaganden, som Västra Götalandsregionen planerar, genomför och/eller finansierar ska bidra med nyttor och effekter i enlighet med de koncernövergripande mål, strategier och krav som finns beslutade för verksamheten.
 - Regionstyrelsen ska, inom ramen för beslutad investeringsbudget och investeringsplan, besluta om enskilda investeringar som får en långsiktig påverkan på verksamhetsformer och/eller den framtida ekonomin.
- Miljömål 2030 för Västra Götalandsregionens egna verksamheter, antagen av regionfullmäktige 2021-04-13 § 75, diarienummer RS 2020-07372
 - Miljömål 2030 ska ledas och styras genom Västra Götalandsregionens huvud - och stödprocesser (fastigheter).
 - En viktig förutsättning för genomförandet av Miljömål 2030:s ambitioner är att miljöarbetet är strukturerat, integrerat i verksamhetsprocesser och att det finns en tydlig ansvarsfördelning.
 - Miljömål 2030 samlar Västra Götalandsregionens ambitioner inom ekologisk hållbarhet och ska bidra till att utveckla och förbättra Västra Götalandsregionens verksamheter. I miljömål 2030 anges att hållbarhet ska vara en ram för allt utvecklingsarbete i Västra Götaland och beaktas i alla beslut. Miljömål 20230 anger Mål för hållbarhet inom fastighetsinvesteringar.
- Västra Götalandsregionens politiska organisation för mandatperioden 2023-2027, antaget av regionfullmäktige 2022-04-12 § 66, diarienummer RS 2022-01294.

- För att få ett mer sammanhållet internt miljöarbete inordnas frågor som rör regionens interna miljöarbete till ett utskott under regionstyrelsen. Utskottets ansvarsområde omfattar frågor som rör mål inom ramen för det interna arbetet med Agenda 2030.

Ansvariga styrelser

De styrelser som är föremål för granskningen är:

- regionstyrelsen, inklusive hållbarhetsutskottet och ägarutskottet
- styrelsen för fastighet, stöd och service.

Metod

Granskningen har utförts genom:

- kartläggning, analys och bedömning av Västra Götalandsregionens styr- och ledningssystem⁶ för styrning av hållbarhet samt ledningssystemet för investeringar.
- intervjuer med politiker och tjänstepersoner i berörda styrelser och förvaltningar.
- urval och granskning av två investeringsärenden.

Intervjuer har gjorts på politisk nivå samt strategisk- och operativ tjänstepersonnivå.

Resultat

Organisering för styrning av hållbarhet i fastighetsinvesteringar

Regionstyrelsen

Enligt de kriterier som redovisats tidigare i rapporten ska regionstyrelsen leda och samordna förvaltningen av Västra Götalandsregionens angelägenheter, stärka det interna hållbarhetsarbetet och bereda och

⁶ Västra Götalandsregionens styr- och ledningssystem omfattar organisation och ansvarsfördelning, styrdokument för att målstyra, planera, leda, kontrollera, följa upp och utvärdera verksamheten samt processer för ärendebereidning.

besluta om investeringar enligt beslutad investeringsmodell.
Regionstyrelsen ska också utse ett ägarutskott och ett hållbarhetsutskott.

Politisk organisation

Av granskade dokument framgår att regionstyrelsen har utformat en politisk organisation för att styra investeringsprocessen avseende hållbarhet. Den politiska organisationen framgår av figur 1 nedan. Organisering och ansvarsfördelning är dels regionövergripande för nämnder och styrelser, dels för regionstyrelsen och dess förvaltning. Styrelsen har i riktlinjer och uppgiftsbeskrivningar angett hur den politiska processen för beredning och beslut ska ske.

I granskningen konstaterar vi att regionstyrelsen har bildat ett ägarutskott och ett hållbarhetsutskott. Styrelsen har beslutat om utskottens ansvar i Västra Götalandsregionens investeringsprocess. Utskotten har fått uppgiftsbeskrivningar som anger deras beredande ansvar för styrning av hållbarhetsmål i investeringsprocessen.

Ägarutskottets uppgiftsbeskrivning beskriver hur utskottet ska bereda investeringsärenden enligt investeringsmodellen till regionstyrelsen. Beredningen ska utgå från måldokument och strategiska planer.

I hållbarhetsutskottets uppgiftsbeskrivning framgår att utskottet ska vara delaktigt i fastighetsinvesteringsprocessen och att Västra Götalandsregionens hållbarhetsmål ska integreras i utskottets arbete. Regionstyrelsen och hållbarhetsutskottet ska ha ett strategiskt, samordnande ansvar för beredning av hållbarhet i fastighetsinvesteringar. Hållbarhetsutskottet har också en stödjande roll för utförarverksamheterna i arbetet med hållbarhetsmål. Utskottet ska följa genomförandet av hållbarhetsarbetet, analysera, ta initiativ till åtgärder och föreslå förändringar för att nå Västra Götalandsregionens hållbarhetsmål. Granskningen visar dock att hållbarhetsutskottets delaktighet i processen för fastighetsinvesteringar är begränsad. I intervjuer uppges att investeringsprocessen inte är optimerad för helhetssyn och styrning på hållbarhet, det är regionstyrelsen och ägarutskottet som hanterar strategisk styrning och uppföljning av hållbarhetsfrågor för fastighetsinvesteringar. Styrelsen för fastighet, stöd och service säkerställer att mål inkluderas i beslutsunderlagen. I intervjuerna sägs att detta arbetssätt skapar glapp i hållbarhetsutskottets roll för hållbarhetsarbetet i fastighetsinvesteringar som därför anses behöva utvecklas och förtydligas.

Riktlinjen för hantering av investeringar beskriver ansvarsfördelningen i ärendeberedningen mellan regionstyrelsen och ägarutskottet samt ansvarsfördelningen i förhållande till nämnder och styrelser. Revisionen

noterar att det inte finns någon beskrivning av hållbarhetsutskottets ansvar i riktlinjen.

Förvaltningsorganisation

Granskningen har visat att regionstyrelsen har upprättat en förvaltningsorganisation⁷ med utgångspunkt i policy styrning, policy för hantering av investeringar, reglementet samt fullmäktiges beslut om politisk organisation för mandatperioden 2023–2027 vilket beskrivs nedan.

Regiondirektören har inom sitt mandat⁸ utformat och implementerat ett styr- och ledningssystem med organisation och ansvarsfördelning för att styra hållbarhetsmål avseende klimat- och miljömål i Västra Götalandsregionens investeringsprocess.

Ekonomidirektören ansvarar för beredningen av investeringsärenden till ägarutskottet och regionstyrelsen. Till ekonomidirektörens stöd finns investeringsrådet. Investeringsrådet leds av ekonomidirektören och bidrar till gemensam styrning av investeringar i hela Västra Götalandsregionen.⁹

Investeringsrådet har underliggande beredningsgrupper¹⁰. I dessa grupper finns särskild kompetens för hållbarhet inom klimat och miljö.

Beredningsgrupperna består av representanter med funktionsansvar från sjukhusförvaltningar, fastighet, stöd och service, samt representanter från koncernstab uppdrag och produktion hälso- och sjukvård och koncernstab regional utveckling.

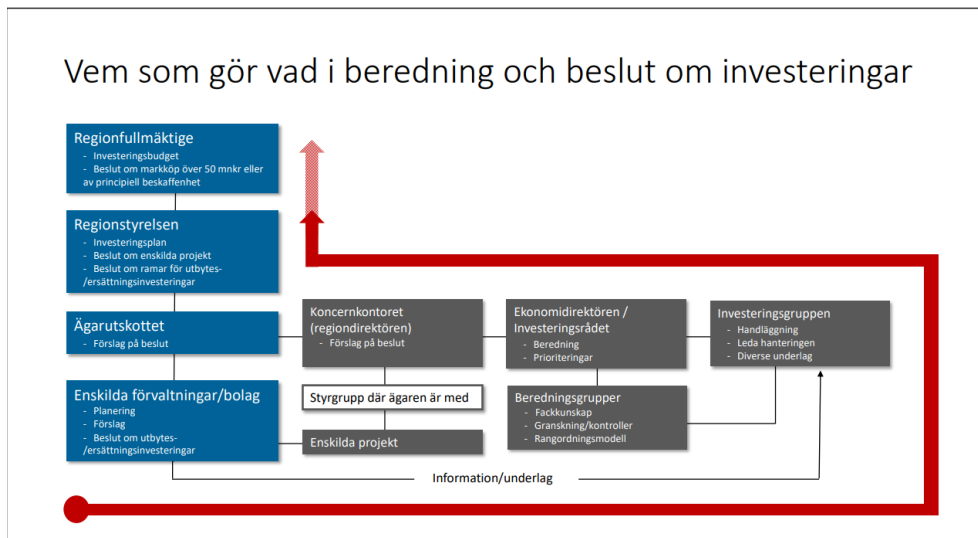
Figur 1: Översikt av organisation och ansvarsfördelning för beredning av fastighetsinvesteringar enligt Västra Götalandsregionens investeringshandbok, koncernkontoret 2024-09-02.

⁷ Instruktion till regiondirektör Diarienummer RS2022-06090

⁸ Instruktion till regiondirektör Diarienummer RS2022-06090

⁹ Investeringsrådet har ett koncernövergripande ansvar inom huvudprocesser som bereder koncernövergripande strategiska frågor inom investeringsområdet och utvärderar och prioriterar nomineringsförslag till investeringar. Diarienummer RS 2016-05203

¹⁰ Undergrupper: Beredningsgrupper till investeringsrådet. Diarienummer RS 2016-05203



Vi noterar att organisation och ansvarsfördelningen svarar upp mot regionstyrelsens uppgift att samordna och leda Västra Götalandsregionens verksamheter som huvudansvarig för investeringsprocessen. Styrningen beaktar också uppgiften som ligger på styrelsen för fastighet, stöd och service som huvudansvarig för Västra Götalandsregionens lokalförsörjning. Styrningen av hållbarhetsmål i investeringsprocessen på politisk nivå och förvaltningsnivå sker integrerat i budgetprocessen.

Styrelsen för fastighet, stöd och service

I enlighet med reglementet har styrelsen för fastighet, stöd och service utformat och implementerat ett styr- och ledningssystem med organisation och ansvarsfördelning för att styra hållbarhetsmål avseende klimat- och miljömål i Västra Götalandsregionens investeringsprocess. Styr- och ledningssystemet omfattar delegerationer¹¹, riktlinjer¹², uppdragsbeskrivningar¹³ och instruktioner¹⁴ för hållbarhet och investeringar. Detta system kompletterar regionstyrelsens regionövergripande styr -och ledningssystem.

I granskningen har vi funnit att förvaltningschefen för fastighet, stöd och service inom sitt verkställighetsansvar har beslutat om en riktlinje för organisation och ansvarsfördelning för hållbarhet inom

¹¹ Delegeringsordning för fastighet, stöd och service (SFSS 2024-00427).

¹² Riktlinje Miljö i projekt, vidaredelegerat verkställighetsbeslut 2023-08-15.

¹³ Uppdragsbeskrivning för förvaltningsråd inom hållbarhet, förvaltningschefs verkställighetsbeslut 2024-04-02.

¹⁴ Instruktion för förvaltningschef för styrelsen för fastighet, stöd och service (SFS 2024-00966)

investeringsberedning¹⁵. Riktlinjen tydliggör hur miljöarbetet bedrivs i fastighet, stöd och service i enlighet med lagstiftning, regionens miljömål och beslutade aktiviteter.

Förvaltningschefen för fastighet, stöd och service har inom sitt verkställighetsansvar också beslutat om en riktlinje för Miljö i projekt¹⁶. Riktlinjen beskriver organisation och ansvarsfördelning för att styra hållbarhetsmål avseende klimat och miljö i Västra Götalandsregionens fastighetsinvesteringsprojekt. Riktlinjen definierar roller och ansvar för projektledare, miljösamordnare och entreprenörer i projektet. Syftet är att säkerställa att byggprojekten uppfyller miljölagstiftning, regionala miljömål¹⁷ och interna beslut och målsättningar inom miljöområdet. Till riktlinjen finns flera vägledningar och mallar som vi har tagit del i av i granskningen.

Förvaltningschefen för fastighet, stöd och service har inom sitt verkställighetsansvar också stärkt miljöorganisationen för fastighetsinvesteringar med ett hållbarhetsråd¹⁸. Syftet med rådet är att förbättra samordning, planering och uppföljning avseende hållbarhet.

Målstyrning och processer för beredning av hållbarhet i fastighetsinvesteringar

Regionstyrelsen

Avseende styrdokument som regionstyrelsen ska förhålla sig till i målstyrning och processer för hållbarhetsberedning i fastighetsinvesteringar har vi noterat nedanstående i granskningen.

Regionstyrelsen har enligt regionfullmäktiges budgetbeslut, reglemente och policy för hantering av investeringar uppdraget att bereda och besluta om en investeringsplan för budgetåret och planperioden. I investeringsplanen samlas enskilda beslut om investeringar.

Vi har noterat att regionstyrelsen har etablerat en regionövergripande styrning för investeringsberedningen genom beslut om riktlinjer, rutiner, anvisningar och mallar¹⁹. Styrningen omfattar planering, genomförande,

¹⁵ Riktlinje Miljöorganisation Ansvar, roller och arbetssätt i miljöarbetet. förvaltningschefs verkställighetsbeslut 2024-07-05.

¹⁶ Riktlinje Miljö i projekt, vidaredelegerat verkställighetsbeslut 2023-08-15.

¹⁷ Med miljömål avses de tre regionala miljömålen i Miljö 2030: resurseffektivt och giftfritt, låg klimatpåverkan och främjad biologisk mångfald.

¹⁸ Uppdragsbeskrivning för förvaltningsråd inom hållbarhet, förvaltningschefs verkställighetsbeslut 2024-04-02.

¹⁹ Riktlinje för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar beslutad 2022-02-08 § 32 (RS 2021-05040),

uppföljning och kontroll i investeringsprocessen. Enligt vår granskning klagör styrningen hur investeringsberedningen ska ske med avseende på övergripande mål, strategier och planer för Västra Götalandsregionen, vilket innebär att Miljömål 2030 beaktas i beredningen. Vi konstaterar att investeringsmodellen inte framhåller hållbarhetsmål framför andra mål utan alla mål hanteras lika. I intervju bekräftas att ambitionerna för hållbarhet är högt ställda men att investeringsprocessen inte är specifikt utformad för att prioritera Miljömål 2030 över andra fastställda mål.

Styr- och ledningssystemet ställer krav på att beslutsunderlag i ärendeberedningen identifierar och värderar hur investeringar bidrar till målpuppfyllelseavseende hållbarhet enligt Miljömål 2030 jämte andra mål.

Regionstyrelsens styr- och ledningssystem omfattar också uppföljning och kontroll av investeringsplanen. I granskningen har vi sett att uppföljningen och kontrollen genomförs genom regionstyrelsens årliga revidering och beslut av investeringsplanen och inom detta i beredning av enskilda investeringsärenden. I intervjuer anges detta vara en del av regionstyrelsens uppföljning och kontroll av budgetprocessen till regionfullmäktige.

I granskningen konstaterar vi att regionstyrelsen utifrån sitt samordnande ansvar har format ett styr- och ledningssystem som anger hur ärendeprocessen sker genom fackkompetens från styrelsen för fastighet, stöd och service.

Styrelsen för fastighet, stöd och service – målstyrning och processer för hållbarhetsberedning i fastighetsinvesteringar

För de styrdokument som styrelsen för fastighet, stöd och service ska beakta i målstyrning och processer för hållbarhetsberedning i fastighetsinvesteringar har vi noterat nedanstående i granskningen.

Styrelsen för fastighet, stöd och service styrprocess omfattar planering, genomförande, uppföljning och kontroll i investeringsärenden. Styrningen omfattar också investeringar som tagits i drift. Styrningen av hållbarhetsberedning i fastighetsinvesteringar baseras på regionfullmäktiges beslut om reglemente och kompletteras med

Rutin för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar (RS 2021-01529) och Västra Götalandsregionens investeringshandbok – Intranät Västra Götalandsregionens investeringshandbok - VGR gemensamt Senast uppdaterad (2024-09-30).

regionstyrelsens regionövergripande styr -och ledningssystem. Styrningen utgörs av måldokument, delegationer, riktlinjer, vägledningar och mallar.

Fastighet, stöd och service har tagit fram riktlinjen Miljöorganisation. Riktlinjen beskriver detaljerat hur ansvaret är fördelat när det gäller miljöarbetet inom fastighet, stöd och service och visar även hur organisationen för miljöarbetet ser ut.

Fastighet, stöd och service har också tagit fram riktlinjen Miljö i projekt. Riktlinjen beskriver hantering av Västra Götalandsregionens byggprojekt så att de uppfyller miljölagstiftning, regionala miljömål och interna beslut och målsättningar inom miljö. Riktlinjen beskriver detaljerat hur kontroller och uppföljning ska genomföras av fastighetsinvesteringsprojekt avseende miljödelarna.

I granskningen konstateras att styrningen omfattar löpande beredning av enskilda investeringsärenden till regionstyrelsen enligt investeringsberedningens faser; förstudie, genomförandeplanering och genomförande. Beredningen görs i samråd med utförarstyrelser.

Vi konstaterar att styrningen utgår från Miljömål 2030 samt regionfullmäktiges budgetmål. Styrningen definierar hur investeringsberedning ska ske inom styrelsens förvaltning och anger specifikt hur målstyrningen ska ske för Miljömål 2030. Målstyrningen omfattar övergripande mål och delmål, indikatorer för styrning samt uppföljning och kontroller. Styrelsen för fastighet, stöd och service genomför uppföljning och kontroll av beredningen av fastighetsinvesteringar till regionstyrelsen i enskilda ärenden. Som beskrivits ovan utgör detta en del i regionstyrelsens uppföljning och kontroll av investeringsplanen.

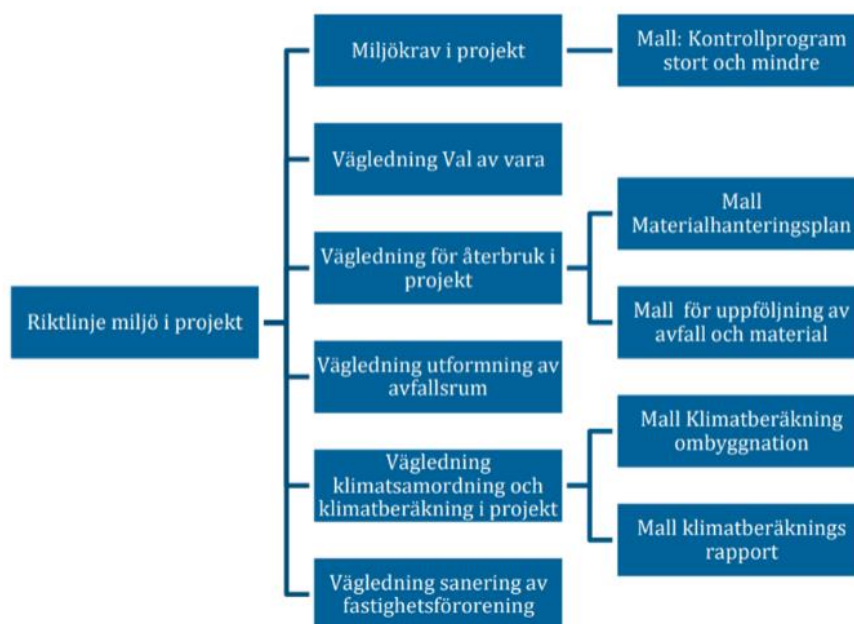
Styrelsen har antagit mål- och inriktningsdokument²⁰ som beskriver styrningen på strategisk nivå för ökad måluppfyllelse för Västra Götalandsregionens hållbarhetsmål. Riktlinjen Miljö i projekt med underliggande vägledningar och mallar syftar till att styra Västra Götalandsregionens byggprojekt så att de uppfyller miljölagstiftning och Miljömål 2030. Riktlinjen klargör hur styrelsen möter styrkrav i författning på miljöområdet och Miljö 2030 i investeringsprocessens ärendeberedning. Dokumenten anger på detaljerad nivå hur beredningens sker där styrelsens

²⁰ Mål- och inriktningsdokument för fastighet, stöd och service 2025 Diarienummer SFSS 2024-00971

styrning är integrerad med externa miljöledningssystem^{21, 22, 23}. Miljöledningen utifrån Miljömål 2030 gäller för alla byggprojekt med olika krav och avgränsningar beroende på projektets storlek. Dokumenten beskriver kravställning och former för uppföljning i projekt med kriterier och indikatorer på miljöområdet samt hur dokumentation ska göras och hur avvikelser ska hanteras.

I intervjuer framhålls att styrelsens styrning är integrerad med myndighetskrav, vägledningar samt branschstandarder för miljöledningssystem. Detta har kompletterat styrningen med kunskapsstöd och metodik för kvalitetsstyrning. De intervjuade menar samfällt att hållbarhetsperspektivet beaktas i ärendeberedningen av fastighetsinvesteringar hos granskade styrelserna och att beredningsunderlagen uppfattas hålla en god kvalitet avseende Miljömål 2030.

Figur 2: Överblick av styr- och ledningssystem för målstyrning och processer för beredning av hållbarhet i fastighetsinvesteringar inom styrelsen för fastighet, stöd och service.



²¹ Branschstandard miljöledningssystem; Miljöbyggnad - Svensk miljöcertifiering för svenska förhållanden (specifikt Manual 3.1)

²² Branschstandard miljöledningssystem; Byggvarubedömningen.

²³ Myndighetskrav miljöledningssystem: Boverket, Klimatdeklarationer i byggnader.

Bedömning

Vi bedömer att regionstyrelsen och styrelsen för fastighet, stöd och service, utifrån sina respektive ansvar och roller, har säkerställt att styr- och ledningssystemen för investeringsprocessen för ägarstyrda fastighetsinvesteringar avseende hållbarhet för klimat och miljömål huvudsakligen är ändamålsenliga och tillräckliga.

Vi bedömer att:

- Styr- och ledningssystemet huvudsakligen är utformat och implementerat med en tydlig organisation och ansvarsfördelning. Det svarar upp mot regionfullmäktiges beslut om Västra Götalandsregionens politiska organisation, berörda styrelsers reglementen, Policy styrning Västra Götalandsregionen och policy för hantering av investeringar i Västra Götalandsregionen.
- Hållbarhetsutskottets ansvar och roll i investeringsprocessen avseende styrningen av hållbara fastighetsinvesteringar är delvis ändamålsenlig och tillräcklig enligt regionfullmäktiges beslut om Västra Götalandsregionens politiska organisation, berörda styrelsers reglementen, Policy styrning Västra Götalandsregionen och policy för hantering av investeringar i Västra Götalandsregionen.
- Vi bedömer att hållbarhetsutskottets ansvar och former för medverkan i investeringsprocessen är otydlig i förhållande till regionfullmäktiges beslut om Västra Götalandsregionens politiska organisation, berörda styrelsers reglementen, Policy styrning Västra Götalandsregionen och policy för hantering av investeringar i Västra Götalandsregionen.
- Styr- och ledningssystemet är utformat och implementerat med styrdokument för målstyrning och processer för ärendeberedning för hållbarhet avseende miljö- och klimatmål vilka svarar upp mot regionfullmäktiges beslut om Miljömål 2030, budget 2024 och policy för hantering av investeringar.

Har styr- och ledningssystemen efterlevts?

Stämmer beslutsunderlagen för de granskade projekten med Västra Götalandsregionens miljö- och klimatmål?

Granskningen har omfattat kontroller av två investeringsprojekt för att undersöka om styrelsen för fastighet, stöd och service säkerställt att beslutsunderlagen i beredningsprocessen uppfyller Västra Götalandsregionens miljö- och klimatmål i praktiken. För dessa projekt har faserna genomförandeplanering och genomförandebeslut i investeringsprocessen granskats.

Vi har tagit del fastighet, stöd och services dokumentation för att säkerställa hållbarhetsmålen i de två projekten. Vi konstaterar att för båda projekten finns utförlig dokumentation avseende hållbarhet vilket beskrivs i avsnitten nedan som specifikt handlar om de två projekten som granskats. Vi noterar att i regionstyrelsens ärendeberedning redovisas bedömningar av nyttor och effekter avseende måluppfyllelsen inför politiska ställningstaganden.

I intervjuer sägs att arbetet med hållbarhet utförs med hjälp av experter, miljökonsulter och energikonsulter, och följer regionens riktlinjer²⁴. De intervjuade menar att branschstandarder som Miljöbyggnad och Byggvarubedömningen är verktyg för att uppnå hållbarhetsmålen i Miljömål 2030²⁵ och att målsättningar och ramar sätts upp och stäms av i varje skede av projektet. I granskningen har vi funnit att styrelsen för fastighet, stöd och service också arbetar efter den egna rutinen ”Rutin Val av vara och material” för att säkerställa att byggvaror och kemiska produkter som används ska vara miljöbedömda enligt Byggvarubedömningen.

Projekt Bussdepå Järnbrott

Projektet bussdepå Järnbrott avser en bussuppställning med teknikförsörjning, verkstad för service och reparationer, städ- och tvätthallar, tankning av fordonsbränslen, personal- och administrativa lokaler, trafikledning, miljöstation samt personalparkering. Bussdepån kan ta emot cirka 100 bussar och är 50 000 kvadratmeter stor.

²⁴ Se fotnoter nummer 14,18 och 21

²⁵ Se fotnot nummer 19

I vår granskning av projekt bussdepå Järnbrott har vi tagit del av handlingar som varit grund för beslut om genomförandeplanering och genomförandebeslut. Vi konstaterar att en hållbarhetsvision samt ett miljö- och energiprogram tagits fram som stöd för att uppnå hållbarhetsmålen i Miljömål 2030. Hållbarhetsvisionen uttrycker Västtrafik ABs²⁶ krav på projektet avseende energi- och miljölösningar och Miljö- och energiprogrammet syftar till att kommunicera miljö- och energiambitionerna för bussdepån. I Miljö- och energiprogrammet beskrivs projektets organisation ur ett hållbarhetsperspektiv. Av dokumentet framgår att projektet är bemannat med energisamordnare och miljösamordnare från förvaltningen fastighet, stöd och service. I intervju uppges att miljösamordnare är delaktiga i större projekts alla delar och vid behov i mindre projekt. Vidare anges att miljösamordnaren ska medverka till att prioritera mellan olika hållbarhetskrav och att det görs på ett optimalt sätt. Det anges att miljösamordnaren stödjer projektledaren i att följa upp hållbarhetsfrågorna och ger råd under hela projektets gång.

Vi konstaterar att Miljö- och energiprogrammet är till för att säkerställa och följa upp hållbarhetskraven i projektet och gäller både projektörer och entreprenörer samt till viss del även hyresgästerna. För Miljö- och energiprogrammet har vi funnit ett kontrollprogram i form av en checklista som innehåller detaljer om uppföljning och dokumentation för projektet.

I intervju beskrivs att för bussdepå Järnbrott har frågor om klimat, miljö och hållbarhet varit med från den dag som projektledaren kom in. Det talas också om projektledarens ansvar för att koppla styrande dokument till projektets mål för energi och klimat.

Utifrån våra iakttagelser i intervjuer och dokumentgranskning konstateras att fastighet, stöd och service har beaktat hållbarhet avseende klimat- och miljömål i projektet bussdepå Järnbrott. Det framgår främst av hållbarhetsvisionen och det miljö- och energiprogram som tagits fram för att säkerställa att miljökrav omhändertas i projektet. Vi konstaterar att Miljömål 2030 och Policy för hantering av investeringar är utgångspunkter för organisation, beredning, genomförande och uppföljning av projektet.

²⁶ Västtrafik AB är nyttjare av Bussdepå Järnbrott

Projekt Östra sjukhuset - upprustning och renovering av skalskydd på infektionskliniken

Det andra urvalet i granskningen har avsett upprustning och renovering av skalskydd på infektionskliniken på Östra sjukhuset. Enligt protokoll från regionstyrelsen²⁷ var byggnadens tekniska livslängd sedan länge uppnådd och uppfyllde inte dagens krav vilket ledde till beslutet att upprusta och renovera skalskyddet på fastigheten. Projektet avser att förbättra inneklimatet för verksamheten samt minska energiförbrukningen. Projektet är en del av regionens mål om att halvera energiförbrukningen till 2030.

I vår granskning av projekt Östra sjukhuset - upprustning och renovering av skalskydd på infektionskliniken har vi tagit del av handlingar som legat till grund för beslut om genomförandeplanering och genomförandebeslut. För att hantera hållbarhetskraven enligt Miljömål 2030 och Policy för hantering av investeringar i projektet har vi noterat att dokumentet "Tekniska krav och riktlinjer Miljö – Huvuddokument" har utgjort ett verktyg för styrelsen för fastighet, stöd och services arbete. Dokumentet riktar sig mot om-, till-, och nybyggnadsprojekt för att ge byggprojektet förutsättningar att uppnå styrelsen för fastighet, stöd och services miljökrav både under projektering och byggnation. Vi konstaterar att dokumentet riktar sig till flera roller i processen som miljösamordnare, projektledare, konsulter och entreprenörer. Kopplat till huvuddokumentet finns ett kontrollprogram som förtydligar och bryter ner miljökraven i olika skeden av projektet. Miljökraven som tydliggörs i kontrollprogrammet och övriga miljödokument kommer ursprungligen från krav i lagstiftningen och Västra Götalandsregionens hållbarhetsmål i Miljömål 2030.

I granskningen har vi genom stickprov konstaterat att kontrollprogrammet har använts för att säkerställa att miljökrav beaktas i projektet Östra sjukhuset - upprustning och renovering av skalskydd på infektionskliniken.

Vi har tagit del av material som visar hur byggvaror i projektet bedöms och dokumenteras i Byggvarubedömningens projektdatabas. I granskningen konstaterar vi att bedömning av varor och produkter i projektet har följt kriterierna i byggvarubedömningen enligt klassificeringen "rekommenderas", "accepteras" eller "undviks". Genom att Byggvarubedömningen tillämpats har miljökrav beaktats i projektet Östra sjukhuset - upprustning och renovering av skalskydd på infektionskliniken.

I intervjuer framkommer att de upphandlade leverantörerna ibland har egna miljökrav som kan gå längre än de nivåer som Västra

²⁷ Protokoll från regionstyrelsen, 2021-10-19 § 330, diarienummer RS 2019-06684

Götalandsregionen beslutat om. I en intervju sägs att i de fall det är möjligt hanteras leverantörernas miljökrav inom ramen för fastighetsinvesteringsprojektet.

Utifrån våra iakttagelser i intervjuer och dokumentgranskning konstateras att fastighet, stöd och service har beaktat hållbarhet avseende klimat- och miljömål i projektet Östra sjukhuset - upprustning och renovering av skalskydd på infektionskliniken. Det framgår främst av kontrollprogrammet till dokumentet Tekniska krav och riktlinjer Miljö – Huvuddokument. Vi konstaterar också att kraven i Miljömål 2030 och Policy för hantering av investeringar varit utgångspunkt för organisation, beredning, genomförande och uppföljning av projektet.

Bedömning

Vi bedömer att styrelsen för fastighet, stöd och service, utifrån sitt ansvar och mandat har säkerställt att beredningsprocessen uppfyller Västra Götalandsregionens mål för hållbarhet för de två utvalda investeringsprojekten genom att:

- hållbarhetsmålen har tydliggjorts och integrerats i styr- och ledningssystem enligt regionfullmäktiges budget för 2024
- projekten bidrar med nyttor och effekter enligt koncernövergripande mål enligt Policy för Västra Götalandsregionens hantering av investeringar och Miljömål 2030.
- mål och delmål för klimatpåverkan för byggmaterial och byggprocesser beaktas enligt Miljömål 2030.

Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att styrelsen för fastighet, stöd och service har säkerställt en ändamålsenlig och tillräcklig styrning av klimat- och miljömål i Västra Götalandsregionens investeringsprocess.

Vi bedömer att regionstyrelsen huvudsakligen har säkerställt en ändamålsenlig och tillräcklig styrning av klimat- och miljömål i Västra Götalandsregionens investeringsprocess.

Vi bedömer att hållbarhetsutskottets ansvar och former för medverkan i investeringsprocessen är otydlig enligt regionfullmäktiges beslut om Västra Götalandsregionens politiska organisation, berörda styrelsers reglementen, policy styrning Västra Götalandsregionen och policy för hantering av investeringar i Västra Götalandsregionen.

Rekommendationer

I samband med granskningar lämnar vi ofta rekommendationer om förbättringar till de granskade nämnderna och styrelserna. Nedan hittar du den rekommendation som vi lämnar med anledning av granskningen av styrning av hållbara investeringar:

Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att:

- tydliggöra hållbarhetsutskottets ansvar och medverkan i ärendeberedningen avseende hållbara investeringar.

Det kommunala ansvarssystemet

Det finns tre grundfunktioner i det kommunala ansvarssystemet – beslutande (fullmäktige), beredande och verkställande (styrelse, nämnder, bolag och beredningar) och granskande (revisionen).

Regionfullmäktige fattar principiella och övergripande beslut. Fullmäktiges mål, riktlinjer och ekonomi utgör grunden för verksamheten i styrelse och nämnder. Fullmäktige är också uppdragsgivare för revisorerna och beslutar om revisionens organisation och resurser.

Styrelse, nämnder och beredningar förvaltar och genomför verksamheten enligt regionfullmäktiges uppdrag samt lagar och andra föreskrifter. Regionstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen och ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs av övriga nämnder. Styrelsen ska också ha uppsikt över bolag och kommunalförbund.

Fullmäktige utser förtroendevalda revisorer för att granska de beredande och verkställande organen. Revisorerna granskar, med stöd av sakkunniga, verksamheten och prövar ansvarstagandet samt lämnar ett uttalande om detta till fullmäktige i en så kallad revisionsberättelse.

En grundbult i den lokala demokratin är möjligheten till insyn och kontroll och att kunna utkräva ansvar. När ansvarsfulla samhällsuppdrag utförs är det viktigt att kunna följa upp och försäkra sig om att verksamheten utförs på ett önskat och säkert sätt och att kunna ställa någon till ansvar om det finns brister. Granskning och ansvarsprövning är därför väsentliga delar i den demokratiska kontrollen, de bidrar till att skapa legitimitet och förtroende hos medborgarna, men också till styrning och säkerhet i verksamheten.

Det är de förtroendevalda som regionfullmäktige har utsett i styrelser, nämnder och beredningar som har detta ansvar och som prövas. Det främsta underlaget till fullmäktiges ansvarsprövning är revisorernas granskning och bedömning.

Revisionen i korthet

Enkelt uttryckt kan man säga att revisionens uppdrag är att granska och pröva om regionens nämnder, styrelser och bolag gör det som förväntas av dem utifrån lagar, uppdrag, mål och andra riktlinjer.

Regionfullmäktige utser elva förtroendevalda revisorer (politiker). Bland de valda revisorerna utser fullmäktige även lekmannarevisorer, vilka har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller till viss del ägs av regionen.

Genom att utse förtroendevalda revisorer som arbetar oberoende på uppdrag av regionfullmäktige, markeras en demokratisk vilja att tillförsäkra fullmäktige – och därigenom även medborgarna – insyn i och kontroll över det som sker i regionens verksamheter. I regionens bolag har lekmannarevisorerna motsvarande uppdrag.

Uppdraget regleras bland annat av kommunallagen och aktiebolagslagen, men även av det som kallas för god revisionsred i kommunal verksamhet. God revisionsred formas och utvecklas löpande i revisorernas arbete och det är Sveriges Kommuner och Regioner som fastställer seden. Utöver lagar och god revisionsred har regionfullmäktige även beslutat om ett reglemente som styr revisionens arbete.

Revision förutsätter oberoende och oberoendet är centralt för revisionens trovärdighet och legitimitet. Oberoende innebär att stå fri gentemot den som granskas och att självständigt och objektivt – alltså sakligt och opartiskt – granska och pröva. Oberoendet skyddas av ett antal formella regler.

Revisorerna ska biträddas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar. Sakkunniga är i regel yrkesrevisorer, men det kan även vara andra specialister (exempelvis jurister). Att det ska vara så framgår av kommunallagen, aktiebolagslagen och god revisionsred i kommunal verksamhet.

Mer information om kommunal revision hittar du på Sveriges Kommuner och Regioners hemsida: www.skr.se.

Regionen i korthet

Västra Götalandsregionen ansvarar för hälso- och sjukvård, kultur, kollektivtrafik och regional utveckling i Västra Götaland.

Regionens verksamheter styrs av politiska beslut. Det är regionfullmäktige som beslutar om övergripande mål och prioriteringar. Regionfullmäktige har 149 ledamöter som väljs av medborgarna i Västra Götaland.

Den politiska organisationen omfattar regionfullmäktige samt alla nämnder, styrelser, kommittéer, utskott och beredningar. Det är regionfullmäktige som utser ledamöterna i nämnder och styrelser och ger dem de uppdrag som behövs för att verksamheterna ska fungera. I Västra Götalandsregionen finns cirka 1100 politiska uppdrag. Politikerna kommer från hela Västra Götaland och de flesta sköter sina politiska uppdrag på fritiden.

Det är politikernas uppgift att besluta om verksamheternas inriktning, ekonomi, mål och prioriteringar. Sedan är det tjänstepersonernas uppgift att driva och utveckla verksamheterna utifrån de politiska besluten.

Västra Götalandsregionens verksamheter leds av en regiondirektör. Regiondirektörens uppdrag är att genomföra de politiska besluten tillsammans med regionens drygt 56 000 anställda.

Verksamheterna är organiserade i förvaltningar och bolag som alla har en politisk styrelse. Exempel på förvaltningar är sjukhusen, Närhälsan och Folk tandvården. Exempel på bolag är GöteborgsOperan och Västtrafik.

Inom förvaltningarna och bolagen utförs olika typer av verksamheter. Den operativa verksamheten leds av en förvaltningschef eller vd, som arbetar utifrån de politiska beslut som fattats i respektive nämnd, styrelse eller bolag. Verksamhetens ledning har också ansvar för att ta fram underlag till sin nämnd eller styrelse.

Västra Götalandsregionens vision – Det goda livet – är regionens övergripande uppdrag. Den har tagits fram i samarbete mellan Västra Götalandsregionen och kommunerna genom de fyra kommunalförbunden i Västra Götaland, och med medverkan från en lång rad parter i övrigt – näringslivets och arbetsmarknadens organisationer, universitet och högskolor, statliga organ med flera.