Region Stockholm

POSTLISTA

Trafiknämnden
Perioden 2019-12-01 – 2020-01-15

Trafiknämnden
2020-01-28

Ankomstdag	Från/till	Angående	Handläggning
2019-12-17 TN 2019-1425	Regionrevisorerna	Rapport nr 9/2019: Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning	Yttrande i februari
2019-12-17 TN 2019-1426	Regionrevisorerna	Rapport nr 7/2019: Hållbart byggande	Yttrande i februari

REGIONREVISORERNA

RAPPORT NR 7/2019

Hållbart byggande

Begränsning av miljö- och klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt

Region Stockholm

Kort om rapporten

Region Stockholms miljö- och klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt beräknas överstiga regionens övriga klimatpåverkan. Trots att regionen under en längre tid har planerat för och genomfört olika bygg- och anläggningsprojekt är arbetet med att begränsa miljö- och klimatpåverkan i projekten fortfarande i ett uppstartskede. Revisionen bedömer därför att regionstyrelsen behöver säkerställa den långsiktiga styrningen och planeringen för hur klimatpåverkan i investeringsprojekten ska begränsas.

2019-12-12 RK 2019-0001

Trafiknämnden

Projektrapport 7/2019
Hållbart byggande

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2019-12-12 att överlämna rapporten till trafiknämnden för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2020-02-28.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Anders Lönn
Ordförande

Anette Carlstedt
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

2019-12-12 RK 2019-0001

Regionstyrelsen

Projektrapport 7/2019
Hållbart byggande

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade vid sitt möte 2019-12-12 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2020-02-28.

Revisorernas samlade bedömning är att regionen har påbörjat ett arbete för att möjliggöra att miljö- och klimatpåverkan kan begränsas i investeringsprojekt, men att det fortfarande återstår mycket arbete för att för att uppfylla fullmäktiges miljöprogram. Revisorerna ser också en risk att det inte finns en tillräckligt långsiktig planering för att nå visionen i RUFS om att regionen ska vara utan klimatpåverkande utsläpp 2045.

Revisorerna vill särskilt ha regionstyrelsens svar på:

- Hur den långsiktiga styrningen och planeringen för hur klimatpåverkan i investeringsprojekten ska begränsas för att säkerställa att den bidrar till att nå visionen i RUFS 2050?
- Hur Region Stockholms totala klimatpåverkan ska synliggöras och hanteras i regionens målstyrningsmodell?

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
Ordförande

Christina Holmqvist
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

2019-12-12 RK 2019-0001

Fastighets- och servicenämnden

Projektrapport 7/2019
Hållbart byggande

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2019-12-12 att överlämna rapporten till fastighets- och servicenämnden för yttrande senast 2020-02-28.

Revisorernas samlade bedömning är att regionen har påbörjat ett arbete för att möjliggöra att miljö- och klimatpåverkan kan begränsas i investeringsprojekt, men att det fortfarande återstår mycket arbete för att för att uppfylla fullmäktiges miljöprogram. Eftersom miljöprogrammet och tillämpningsanvisningarna beslutades innan fastighets- och servicenämnden inrättades ger dessa dokument ingen vägledning om hur ansvarsfördelning inom fastighetsorganisationen ska utformas.

Revisorerna vill därför särskilt ha fastighets- och servicenämndens svar på

- hur nämnden som beställare av fastighetsverksamheten ska säkerställa och följa upp att Locum som utförare i byggprojekt utgår från fullmäktiges krav på miljö- och klimatarbetet.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Anders Lönn
Ordförande

Anette Carlstedt
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Region Stockholm
Regionrevisorerna

2019-12-12

RK 2019-0001

Styrelsen
Locum AB

Projektrapport 7/2019
Hållbart byggande

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2019-12-12 att överlämna rapporten till styrelsen för Locum AB för kännedom med möjlighet till yttrande senast 2020-02-28.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Anders Lönn
Ordförande

Anette Carlstedt
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

2 Utgångspunkter för granskningen 3
2.1 Motiv till granskningen 3
2.2 Revisionsfråga 4
2.3 Avgränsning 4
2.4 Bedömningsgrunder 5
2.5 Metod 6

3 Ansvar och roller för att begränsa miljö- och klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt 7
3.1 Ansvarsfördelningen inom Region Stockholm 7
3.2 Trafiknämndens miljöstyrning av investeringsprojekt 9
3.3 Fastighetsorganisationens miljöstyrning av investeringsprojekt 12
3.4 Bedömning 13

4 Miljö- och klimatpåverkan i beslutsunderlag inför investeringar 14
4.1 Investeringsriktlinjer 14
4.2 Miljökonsekvensbedömningar 14
4.3 Blankett för miljöredovisning/miljöbedömning 15
4.4 Bedömning 16

5 Hur säkerställs det att målen för hållbart byggande i MP 2017-2021 efterlevs av Region Stockholm? 17
5.1 Mål 13 Beakta och begränsa klimatpåverkan vid investeringsprojekt 17
5.2 Mål 14 Materialåtervinning och avfallsförebyggande 23
5.3 Mål 15 Byggvarubedömningen 26

1 Slutsatser och rekommendationer

Region Stockholm genomför omfattande investeringar i kollektivtrafiken och i vårdfastigheter. Klimatpåverkan inom investeringsprojekten beräknas överstiga regionens övriga klimatpåverkan under perioden 2017–2021. Enligt RUFS 2050 ska regionen år 2045 inte ha några klimatpåverkande utsläpp. Anläggning- och byggbranschen i Sverige har även de senaste åren börjat rikta mer fokus för hur miljö- och klimatpåverkan kan begränsas vid investeringsprojekt. Revisionen har därför granskat hur Region Stockholm säkerställer att bygg- och anläggningsprojekt inom trafiknämnden och fastighets- och servicenämnden (FSN) ger begränsad miljö- och klimatpåverkan i enlighet med fullmäktiges miljöprogram 2017 – 2021.

Revisionen bedömer att regionen har påbörjat ett arbete för att möjliggöra att miljö- och klimatpåverkan kan begränsas i investeringsprojekt, men att det fortfarande återstår mycket arbete för att uppfylla fullmäktiges miljöprogram. Eftersom miljöprogrammet och tillhörande stödjande dokument endast sträcker sig till 2021 ser revisionen även en risk att det inte finns en tillräckligt långsiktig planering för att nå visionen om att regionen ska vara utan klimatpåverkande utsläpp 2045. Det finns t.ex. ännu ingen metod fastställd för hur klimatpåverkan ska beräknas vid samtliga investeringsprojekt och målet följs inte heller upp systematiskt. Revisionen bedömer därför att regionstyrelsen, i enlighet med reglementets uppdrag att leda och samordna regionens miljöarbete, behöver säkerställa den långsiktiga styrningen och planeringen för hur klimatpåverkan i investeringsprojekten ska begränsas.

Fullmäktiges budget 2019 slår fast att målen i övriga styrande dokument behöver prioriteras, finansieras och tydliggöras i budgeten för att bli styrande och inte vägledande. Revisionen kan därför konstatera att det är oklart om målen i miljöprogrammet och RUFS 2050 fortfarande gäller. Revisionen bedömer därför att regionstyrelsen, i sin beredning av det koncerngemensamma budgetmålet om att minska klimatpåverkan, bör se till att också miljöprogrammets mål för att minska klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt inkluderas som indikatorer. Detta för att säkerställa att Region Stockholms totala klimatpåverkan synliggörs och hanteras.

Att regionens nya riktlinjer för investeringar numer efterfrågar miljö- och hållbarhetsbedömningar inför investeringsbeslut ser revisionen som positivt. Revisionen vill betona vikten av att bedömningarna utförs på samma sätt för att säkerställa enhetliga bedömningar för olika investeringar och att miljö- och klimatpåverkan lyfts i ett tidigt skede. Att ta fram en plan för att begränsa klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt är ett första steg för att tydliggöra nämndernas och styrelsernas arbete. Revisionen noterar att arbetet med en sådan plan pågår. Revisionens tidigare rekommendation att regionledningskontoret bör tydliggöra hur investeringars miljöpåverkan ska beskrivas i beslutsunderlagen inför genomförandebeslut kvarstår tills stödjande dokument för investeringsriktlinjerna är antagna.

Revisionen bedömer att ansvar och roller mellan regionstyrelsen, trafiknämnden och Locum för att begränsa investeringsprojektens miljö- och klimatpåverkan i huvudsak är tydligt. Miljö- och hållbarhetsberedningens ansvar, under regionstyrelsen, att verka som ett rådgivande organ i bland annat energi- och klimatfrågor behöver dock tydliggöras. Eftersom miljöprogrammet och tillämpningsanvisningarna beslutades innan fastighets- och servicenämnden inrättades ger dessa dokument ingen vägledning om hur ansvarsfördelning inom fastighetsorganisationen ska utformas. Revisionen bedömer därför att avtal eller annan dokumentation bör tas fram som reglerar hur FSN som beställare av fastighetsverksamheten ska säkerställa och följa upp att Locum som utförare i byggprojekt utgår ifrån fullmäktiges krav på miljö- och klimatarbete.

Revisionen bedömer att både fastighets- och trafikorganisationen behöver utveckla metoder, genomföra kompetenshöjande insatser och tydliggöra kravställandet samt uppföljningen av upphandlade entreprenörer för att systematiskt kunna påverka miljö- och klimatpåverkan i samtliga investeringsprojekt. Både förvaltnings- och bolagsledningen behöver också ta fram mål och tydliggöra hur materialåtervinningen samt avfallförebyggandet ska öka i enlighet med miljöprogrammet. Trafikförvaltningens ledning bör också säkerställa att investeringsprojekten följer interna regelverk (RiMiljö) för att möjliggöra en mer systematisk uppföljning av miljömålen.

Rekommendationer

- Regionstyrelsen bör
    - i enlighet med reglementets uppdrag att leda och samordna regionens miljöarbete, säkerställa den långsiktiga styrningen och planeringen för hur klimatpåverkan i investeringsprojekten ska begränsas enligt RUFS 2050.
    - i sin beredning av det koncerngemensamma budgetmålet om att minska klimatpåverkan, se till att också miljöprogrammets mål för att minska klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt inkluderas som indikatorer. Detta för att säkerställa att Region Stockholms totala klimatpåverkan synliggörs och hanteras.
- Fastighets- och servicenämnden bör reglera hur nämnden som beställare av fastighetsverksamheten ska säkerställa och följa upp att Locum som utförare i byggprojekt utgår ifrån fullmäktiges krav på miljö- och klimatarbete.
- Trafikförvaltningens och Locums ledning bör i enlighet med tillämpningsanvisningar för miljöprogrammet anta mål och tydliggöra hur de ska öka materialåtervinningen och förebygga avfall vid investeringsprojekt.
- Trafikförvaltningens ledning bör säkerställa investeringsprojektens efterlevnad till RiMiljö för att möjliggöra en mer systematisk uppföljning av miljömål i de pågående investeringsprojekten.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Region Stockholm genomför omfattande investeringar i kollektivtrafiken och i vårdfastigheter. Klimatpåverkan[1] inom bygg- och anläggningsprojekten beräknas överstiga regionens övriga klimatpåverkan under perioden 2017–2021. I RUFS 2050[2] förs det fram att Region Stockholm inte ska ha några klimatpåverkande utsläpp till 2045.

Anläggning- och byggbranschen i Sverige har de senaste åren börjat rikta mer fokus för hur miljö- och klimatpåverkan kan begränsas vid investeringsprojekt och i regionens miljöprogram[3] (MP 2017–2021) finns det primärt tre mål som berör detta. Målen lyfter fram att klimatpåverkan ska begränsas i bygg- och anläggningsprojekt, att materialåtervinningen ska öka och att avfall ska förebyggas samt att material och produkter vid ny- och ombyggnationer ska bedömas mot Byggvarubedömnings[4] (BvB:s) kriterier.

Förstudien har visat att förutsättningarna för att begränsa miljö- och klimatpåverkan skiljer sig mellan olika bygg- och anläggningsprojekt. Vidare finns det otydligheter vilka faktorer som ska räknas in för att begränsa klimatpåverkan och hur verksamheter inom regionen ska arbeta mot målen. Revisionen menar att det finns en risk att beräkningen av regionens totala miljö- och klimatpåverkan vid bygg- och anläggningsprojekt inte blir rättvisande om inte samtliga faktorer och relevanta verksamheter i regionen berörs av samtliga mål för hållbart byggande.

Under 2019 har en ny politisk organisation inrättats i Region Stockholm. De strategiska fastighetsfrågorna inryms nu i en ny nämnd (fastighets- och servicenämnden) och de operativa frågorna gällande regionens vårdfastigheter hanteras fortfarande av regionens fastighetsförvaltande bolag (Locum AB). Revisionen ser en risk för otydlig ansvarsfördelning mellan vilka nämnder, styrelser som ska följa upp miljö- och klimatpåverkan vid bygg- och anläggningsprojekt, men också hur frågan ska hanteras internt inom verksamheterna. Dessutom tillkommer en mängd privata utförare. Det finns en risk att avtal och uppföljning inte i tillräcklig grad säkerställer att leverantörer arbetar så att fullmäktiges mål kan uppnås.

Revisionen har tidigare rekommenderat[5] att regionledningskontoret (RLK) bör tydliggöra hur investeringarnas miljöpåverkan ska beskrivas i beslutsunderlagen inför genomförandebeslut. I budget för Region Stockholm 2019[6] har

[1] Klimatpåverkan är en del av miljöpåverkan. Miljön påverkas även av andra faktorer, exempelvis kemikalier i byggvaror och mängden avfall vid bygg- och anläggningsprojekt.
[2] LS 2018–0047
[3] LS 2015–0092, beslutad av fullmäktige 2015
[4] Byggvarubedömningen (BVB) är en icke vinstdrivande ekonomisk förening som bedömer och därefter tillhandahåller information om hållbarhetsbedömda varor samt främjar produktutvecklingen mot en giftfri och god bebyggd miljö.
[5] Landstingsrevisorernas årsrapport Landstingsstyrelsen 2015
[6] LS 2017–1455

ett uppdrag givits till regionstyrelsen att besluta om nya riktlinjer för investeringar som ska gälla för samtliga nämnder och bolag. Revisionen ser en risk i att beslutsunderlagen till bygg- och anläggningsprojekten inte lyfter frågan om miljö- och klimatpåverkan under byggnationsfasen eftersom det kan finnas oklarheter hur genomförandebesluten ska förhålla sig till MP 2017–2021.

Mot bakgrunden av riskerna bör revisionen granska bygg- och anläggningsprojekt i syfte att bedöma om tillräckliga förutsättningar finns för att miljö- och klimatpåverkan ska begränsas i enlighet med MP 2017–2021.

2.2 **Revisionsfråga**

Den övergripande revisionsfrågan är:

Säkerställs att bygg- och anläggningsprojekt ger begränsad miljö- och klimatpåverkan i enlighet med fullmäktiges miljöprogram 2017 – 2021?

I syfte att besvara den övergripande revisionsfrågan kommer följande delfrågor att behandlas:

- Hur är ansvar och roller fördelade för att säkerställa att miljö- och klimatpåverkan begränsas vid bygg- och anläggningsprojekt?
- Hur omhändertas bygg- och anläggningsprojektens miljö- och klimatpåverkan i regionens beslutsunderlag inför nya investeringar?
- Hur säkerställs det att mål och uppföljningar gäller samtliga aktörer som påverkar miljö- och klimatpåverkan vid bygg- och anläggningsprojekt?
- Hur säkerställs det via avtal och vid uppföljning att entreprenörerna arbetar i enlighet med målen i MP 2017–2021?

2.3 **Avgränsning**

Granskningen avser ansvarsprövning av fastighets- och servicenämnden, Locum AB, trafiknämnden och regionstyrelsen. Nämnderna och bolagen valdes ut för att kunna granska hur frågorna hanteras vid bygg- respektive anläggningsprojekt och synliggöra eventuella skillnader. Förvaltningen för utbyggd tunnelbana (FUT) avgränsades bort med anledningen av byggnationsfasen av den nya tunnelbanan precis har påbörjats.

Fyra pågående investeringsprojekt kommer särskilt att granskas, två inom trafiknämnden och två inom Locum. Urvalsprocessen av projekten baserades på att det fattades beslut om att genomföra investeringar efter att miljöprogrammet 2017 – 2021 börjat gälla 1:e januari 2017. Inom TN granskas Tvärbanan Kistagrenen Norra Ulvsunda-Bromma flygplats och Till- och ombyggnation av Botkyrka busstvätthallar. Inom Locum granskas byggnationen av Dialysavdelning på Rosenlunds Sjukhus och ombyggnationen av avdelning 76 och 78 på Karolinska universitetssjukhuset Huddinge. Med anledning av att projekten har beslutats innan Region Stockholms nya riktlinjer för investe-

ringar antogs kommer granskningen även beröra hur regionens tidigare strategi för investeringar var utformad. Av den anledningen utgör inte de nya riktlinjerna en bedömningsgrund för granskningen.

Revisionen har i tidigare granskningar[7] dels rekommenderat att regionstyrelsen bör i riktlinjerna för investeringar besluta om principer för när Miljöbyggnad guld, silver respektive brons ska gälla, samt i vilka fall avsteg kan göras för dem. Dels har regionledningskontoret rekommenderats att de bör tydliggöra hur investeringarnas miljöpåverkan ska beskrivas i beslutsunderlagen inför genomförandebeslut, dels för att täcka miljöbalkens krav, dels för att täcka de krav som landstingets miljöpolitiska program ställer upp. Granskningen har följt upp dessa rekommendationer.

2.4 Bedömningsgrunder

Kommunallagen - Enligt 6 kap 1 § ska regionstyrelsen leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder och av regionen ägda aktiebolag. Enligt 6 kap 6 § ska nämnder och styrelser för helägda bolag se till att all verksamhet bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer. De ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

Miljöprogram för Stockholms läns landsting 2017–2021 (LS 2015–0092) och tillämpningsanvisning avseende uppföljning av miljöprogrammet (LS 2016–1486) – Miljöprogrammet och tillämpningsanvisningarna beskriver dels vilka mål som verksamheterna ska arbeta mot och dels vilka insatser de ska genomföra för att uppnå målen.

Regionfullmäktiges budget 2019 (LS 2017–1455) –De styrande principerna för Region Stockholms investeringar som beskrivs i budgeten gäller fr.o.m. 2019. Utifrån de styrande principerna kommer regionfullmäktige i samband med att budgeten för 2020 antas besluta om riktlinjer för investeringar. Ett av Region Stockholms koncerngemensamma budgetmål är att regionens påverkan på klimatet ska minska.

Reglementet för regionstyrelse och övriga nämnder (LS 2018–0731)

- Regionstyrelsen ansvarar för att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrning av Region Stockholms hela verksamhet samt leda och samordna miljö- och hållbarhetsfrågor.
- FSN ansvarar för fastighetsstrategiska frågor, långsiktiga utvecklingen av fastighetsbeståndet och besluta om fastighetsägar- och hyresgästinitierade investeringar under 300 mnkr.

[7] Landstingsrevisorernas årsrapport Landstingsstyrelsen 2015

- Trafiknämnden ansvarar för att genomföra beslutade utbyggnader av och investeringar i kollektivtrafiken samt besluta om kollektivtrafikinvesteringar under 300 mnkr.

Fullmäktiges ägardirektiv för Locum (LS 2017–1455) – Bolaget ska prioritera att bygga resurssnålt och hållbarhetsanpassat och minimera miljöstörningar samt sträva efter hög återanvändningsgrad vid både ny- som ombyggnationer.

RUFS 2050 (LS 2018 – 0047) – Ett av målen i RUFS 2050 är att hela regionen ska vara en resurseffektiv och resilient region utan klimatpåverkande utsläpp. Målet är att detta ska uppnås till 2045.

Miljöbalken (1998:808) och avfallsförordning (2011:927) – Lagstiftningar som bland annat är kopplade till hur återanvändning, återvinning och avfallshantering ska hanteras vid byggnationer.

Byggvarubedömningens kriterier och tillhörande riktlinjer– Vilka produkter som ska bedömas och dokumenteras samt hur avvikelser från kriterierna ska hanteras.

Miljöbyggnad – System för att miljöcertifiera byggnader. Mäter sexton olika värden däribland byggnadsmaterialet och stommens och grundens klimatpåverkan. Byggnader certifieras antingen som brons, silver och guld.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudierna har utgått från att granska hur miljö- och klimatpåverkan omhändertas i olika processer vid investeringar. Det handlar om hur studier som genomförs innan investeringar omhändertar de berörda målen i MP 2017–2021, hur nämnder och bolag kravställer utifrån målen, hur målen följs upp och sammanställs samt hur arbetet redovisas till nämnder, bolag och fullmäktige. Styrande och stödjande dokument har granskats inom regionstyrelsen, trafiknämnden och Locum.

Intervjuer har genomförts på regionledningskontoret med ansvariga för hållbarhetsfrågor och investeringsriktlinjerna. På trafikförvaltningen (TF) och Locum har de centrala miljöenheterna och projektledarna samt miljöansvariga inom projekten intervjuats. Även en entreprenör som utförde projekten för TN respektive Locum har intervjuats.

Granskningen har genomförts av projektledare Sebastian Kopp och projektmedarbetare Annelie Helmersdotter Eriksson på Region Stockholms revisionskontor.

3 Ansvar och roller för att begränsa miljö- och klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt

3.1 Ansvarsfördelningen inom Region Stockholm

I regionens miljöprogram 2017–2021 (MP 2017–2021) har följande tre mål antagits för att begränsa miljö- och klimatpåverkan vid bygg- och anläggningsprojekt.

- *Mål 13 - Under programperioden har klimatpåverkan i byggprocessen i Region Stockholms bygg- och anläggningsprojekt beaktats och begränsats.*
- *Mål 14 - År 2021 har Region Stockholm ökat materialåtervinningen i bygg- och anläggningsprojekt, samt genomfört åtgärder för att förebygga avfall.*
- *Mål 15 - Region Stockholm bedömer material och produkter som används vid ny- och ombyggnation enligt Byggvarubedömningens (BvB) kriterier och år 2021 är minst 90 procent accepterade eller rekommenderade.*

I miljöprogrammet betonas det att regionens nämnder och bolag ansvarar för miljöfrågorna inom sina verksamheter med utgångspunkt från programmet. Avdelningen Hållbarhet på regionledningskontoret har, enligt regionens intranät, ansvaret för att leda, utveckla, samordna och följa upp MP 2017 – 2021. Avdelningen ger även expertstöd till förvaltningarna och bolagen.

För att tydliggör hur regionen ska arbeta mot och följa upp målen beslutade dåvarande landstingsstyrelsen att anta tillämpningsanvisningar för uppföljning av miljöprogrammet[8]. För att mål 13 ska anses uppnått ska en regionövergripande plan för att begränsa klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt bli antagen och förvaltningar och bolag ska aktivt bedriva ett systematiskt arbete för genomförande av planen. Systematiskt arbete definieras i planen som att det ska finnas dokumenterade mål, åtgärder, processer och en tydlig ansvarsfördelning för genomförande av planen hos berörda nämnder och bolag. Den regionövergripande planen[9] gick ut på remiss i augusti 2019, planen är planerad att beslutas i januari 2020. (för mer information se under avsnitt 5.1.1). I remissversionen förtydligas det att planen ska tillämpas av trafikförvaltningen, Locum och FUT och att målen, indikatorerna och åtgärderna samt metod för uppföljning ska integreras i verksamhetsstyrningen.

Mål 14 anses uppnått om berörda nämnder och bolag har beslutat om lokala mål kring materialåtervinning och avfallsförebyggande. Vidare ska det även bedrivas ett aktivt och systematiskt arbete för genomförande av åtgärder enligt beslut. Även avfallsförebyggande mål ska tas fram.

[8] LS 2016–1486
[9] LS 2017–0837

Mål 15 är uppdelad i två indikatorer. Första indikatorn är *andelen material och produkter som har bedömts enligt BvB:s kriterier, i procent*. Måluppfyllelse är att 50 procent av kollektivtrafikens material och produkter är bedömda samt att 90 procent av övriga regionägda verksamheters material och produkter som använts i ny- och ombyggnationer är bedömda. Andra indikatorn är a*ndelen accepterade eller rekommenderade material och produkter av de som har bedömts enligt BvB:s kriterier, i procent*. Måluppfyllelsen är att 90 procent av material och produkterna är accepterade eller rekommenderade.

Vid revideringen av Region Stockholms reglemente i december 2018 fattades beslut om att inrätta en miljö- och hållbarhetsberedning under arbets- och personalutskottet. Av ärendet *Delegationsordning för regionstyrelsen och Instruktion för regionstyrelsens utskott och beredningar med anledning av ny politisk organisation*[10] framgår det att beredningen har som ansvar att verka som rådgivande organ i frågor som rör miljö och hållbarhetsaspekter inom Region Stockholms nämnder och bolag, såsom energi- och klimatfrågor och social hållbarhet. Bland annat har information givits till beredningen kring planen för begränsad klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt i augusti 2019. Granskningen har visat att ärenden som har behandlats i beredningen i sin tur inte har informerats till arbets- och personalutskottet eller regionstyrelsen. Revisionen har i tidigare granskningar[11] bedömt att det enligt kommunallagen inte är en möjlig organisation att inrätta en beredning under ett utskott.

Ett av regionens koncerngemensamma budgetmål är att Region Stockholms påverkan på klimatet ska minska. I fullmäktiges budget beskrivs det att målet anses uppnått om hälften av indikatorerna är uppfyllda. Av de framtagna indikatorerna för målet är det ingen som har någon koppling till mål 13–15 i miljöprogrammet. Av fullmäktiges budget för 2019 och 2020[12] framgår det även att budgetens mål är överordnade andra mål. I budget 2019 tydliggörs det att målen i övriga styrande dokument behöver prioriteras, finansieras och tydliggöras i budgeten för att bli styrande och inte vägledande. Revisionen har i tidigare granskningar[13] konstaterat att det utifrån skrivningarna i budget är oklart vilken status målen i MP 2017–2021 har och hur den långsiktighet som eftersträvas i miljöprogrammet omhändertas i regionens målstyrningsmodell.

Utöver målen i MP 2017–2021 har FSN ett uppdrag i fullmäktiges budget för 2019[14] med koppling till mål 13–15. Nämnden ska aktivt arbeta för att begränsa klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt och ta fram lokala mål

[10] LS 2018–1166
[11] Regionrevisorerna delårsrapport 2018
[12] RS 2019- 0829
[13] RK 2019–0018
[14] LS 2017-1455

om avfallsförebyggande och materialåtervinning i bygg- och anläggningsprojekt och följa upp efterlevnaden. I fullmäktiges budget finns det ingen skrivning om att TN ska arbeta mot målen. Av Region Stockholms reglementen framgår det att trafiknämnden ansvar för frågor om investeringar av anläggningar. I remissversionen av planen för att begränsad klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt förtydligas det att klimatpåverkan för anläggningsprojekt hanteras av trafikförvaltningen och att byggprojekten hanteras av Locum.

I budgeten för 2020 har uppdraget till FSN tagits bort och inga indikatorer med koppling till mål 13 – 15 har tagits fram för de koncerngemensamma budgetmålen.

3.2 Trafiknämndens miljöstyrning av investeringsprojekt

Region Stockholms trafikförsörjningsprogram[15] (TFP), som antogs av fullmäktige hösten 2017, utgör tillsammans med MP 2017–2021 grunden för nämndens hållbarhetsarbete. Indikatorerna som är framtagna under fokusområdet miljöanpassat i TFP berör inte nämndens miljö- och klimatpåverkan vid investeringsprojekt. För att konkretisera TFP:en beslutade nämnden även om en strategi för hållbar utveckling 2013. Av strategin framgår det bland annat att trafikförvaltningens målsättningar och krav anseende miljö ska beaktas i affärsprocessens alla steg och nämnden ska förebygga och minska onödig resursförbrukning.

Utöver MP 2017 – 2021, TFP och strategin för hållbar utveckling har trafiknämnden fastställt en miljöpolicy[16], som uppdaterades under 2018. Det betonas i policyn att trafikförvaltningen ska vara en föregångare på miljöområdet inom transportbranschen och att de ska utveckla sin verksamhet så att det leder till bland annat minskade utsläpp av föroreningar och bästa möjliga produktval ur miljösynpunkt. Policyn betonar att det är viktigt att minska klimatpåverkan vid planering och utförande av bebyggelse och infrastruktur för att arbeta mot en mer klimatsmart kollektivtrafik.

Sektionen hållbar utveckling (HU) på avdelningen strategiska utveckling (SU) ansvarar bland annat för att ge förutsättningar för förvaltningens utveckling inom området miljö, ta fram styrande dokument inom hållbarhetsområdet och ge utbildningar inom miljöområdet. Inom sektionen finns det en resurs som ska leda förvaltningens arbete med att nå målen 13 - 15 i miljöprogrammet.

Inför förvaltningens arbete med verksamhetsplanen (VP) för 2020 har förslag på nya indikatorer tagits fram som kopplar till mål 13 och 15. Arbetet med att ta fram indikatorerna leds av HU. Av underlaget till arbetet framgår

[15] LS 2017–0540
[16] TN-S-634134. Policyn gäller enbart TF. Förvaltningen för utbyggnad av tunnelbanan har antagit en hållbarhetspolicy.

det att förvaltningen anser att det är svårt att arbeta mot vissa mål i miljöprogrammet och att det är otydligt vad som förväntas av nämnden eftersom dessa mål inte anger nivåer. Likaså saknas en övergripande analys av vad genomförandet skulle innebära ekonomiskt för nämnderna. Det framgår också att det finns interna utmaningar i förvaltningen. Till exempel saknas analys av bemanning, resurser och tid, utpekade ansvariga och det är svårt att få in kvalitetssäkrad data från upphandlade entreprenörer.

Med anledning av att TN är certifierade enligt ISO 14001 har förvaltningen listat verksamheternas mest betydande miljöaspekter. Nämnden har omnämnt bl.a. byggavfall och resursanvändning av material i bygg- och anläggningsprojekt som betydande miljöaspekt. När det gäller material förs det fram att TF har begränsad kunskap inom område. Aspekterna uppdateras senaste 2017.

För att mer detaljerat styra mot målen inom miljöområdet har riktlinjer för miljö (RiMiljö) beslutats av trafikförvaltningens ledning. Riktlinjen är dels framtagen för att tydliggöra kraven som ska ställas mot entreprenör, dels för att förenkla miljöstyrningen och ge förutsättningar för ett likartat och proaktivt arbetssätt inom förvaltningen.

Förvaltningen har tagit fram en handbok för studier[17] som är ett stödjande och styrande dokument för hur trafikförvaltningen på ett enhetligt sätt ska systematisera och effektivisera arbetsprocessen för studier. För miljökrav i tidiga skeden, utredningar och studier ska RiMiljö följas. Projektledaren ansvarar för att arbetsprocessen som beskrivs i handboken följs i de tre studiestegen; behovsanalys, utrednings- och planeringsstudie. I arbetet med att ansvara för arbetsprocessen ingår det bland annat att ställa olika intressantkrav, som miljökrav, mot varandra i relation till möjliga lösningar. I studiehandboken hänvisas det till rutinen för miljöstyrning i förvaltningens bygg- och anläggningsprojekt, även kallad miljöhandboken, som ett stödjande dokument. Via intervjuer har det framgått att rutinen är numera borttagen och inarbetad i RiMiljö. Ansvarig sektion på SU arbetar för tillfället med att uppdatera studiehandboken, där det bland annat planeras att tydliggöras hur miljö- och klimatkrav ska hanteras under studier.

Granskningen har visat att HU inte är delaktiga under studieprocesserna när det gäller att hantera frågor som berör miljö- och klimatkrav vid investeringsprojekt och att sektionerna som genomför studierna inte har utpekade resurser för att hantera miljö- och klimatfrågor. Via intervjuer har det framgått att RiMiljö är menat att fungera som ett tillräckligt stöd vid studieprocessen.

På avdelningen investeringsprojekt (IP) finns det inom sektionen verksamhetsutveckling, som är en stödjande avdelning gentemot investeringsprojekten, en miljö- och arbetsmiljöstrateg. Avdelningen har tagit fram projekt-

[17] TN-S- 568236

och programhandboken (PPH)[18]. PPH beskriver hur projekt och program[19] ska drivas inom TF och är både ett stödjande och styrande dokument. I handboken förtydligas det att alla program ska ha så kallad SMAK[20] kompetens, vilket bland annat innebär kompetens inom miljöområdet. Projektledare ska göra en bedömning om behovet av SMAK – kompetens. Denna skrivning kom in vid den senaste uppdateringen av PPH med anledning av att miljökompetensen ansågs komma in för sent i projekten, ibland efter att kravställningen redan beslutas.

Av PPH framgår vidare att projektledaren har det yttersta ansvaret för miljöfrågor inom ramen för projekten och ska tillsammans med projektledningens utsedda funktioner planera hur styrning och uppföljning av miljöarbetet ska genomföras. En miljöplan tas fram inom projektet och därefter ska den upphandlade entreprenören ta fram en projektspecifik miljöplan. I trafikförvaltningens mall för hur miljöplanerna ska utformas är det tydliggjort att miljöplanen ska redogöra för vilka krav avseende miljö som gäller, hur arbetet med dessa ska styras och vilket ansvar olika roller inom projekt har när det gäller miljö.

Samtliga miljöresurser inom investeringsprojekten är konsulter. Av rollbeskrivningen för att upphandla miljöresurser i investeringsprojekt, framgår det att miljösamordnare ska leda miljöarbetet inom program. Miljöhandläggare ska leda arbetet inom projekt. Det har framgått att det finns otydligheter hos entreprenörerna vad skillnaden är mellan samordnaren och handläggaren. RiMiljö och PPH ska därför enligt uppgift uppdateras med ett förtydligande av rollbeskrivningarna.

Uppföljning och övervakning görs på byggmöten där kvalitet, miljö och arbetsmiljö ska tas upp. Dessa möten protokollförs och genomförs varannan vecka. Även miljö- och skyddsronder genomförs. Miljösamordnare/miljöhandläggare genomför även månatliga uppföljningar när det begär in information från entreprenörerna, bl.a. avfallshantering m.m. I PPH tydliggörs det att även statusrapportering är en obligatorisk aktivitet som sker varje månad inom program och projekt. I projekt ska den genomföras på tid/ekonomi/kvalitet. I program ska rapporteringen genomföras på tid/ekonomi/kvalitet/säkerhet och arbetsmiljö, vilket innebär alla delar inom SMAK förutom miljödelen ska följas upp vid statusrapporteringen. Uppdatering av PPH planeras för att förtydliga uppföljningen av miljöarbetet inom program.

Årligen sammanställer HU en hållbarhetsredovisning som baseras på målen i MP 2017 – 2021. Nämnden blir informerad av resultatet.

[18] SL-S- 605317
[19] Ett program består av olika projekt som har ett gemensamt mål alternativt ett gemensamt styrningsbehov.
[20] Säkerhet (S), miljö (M), arbetsmiljö (A) och kvalitet (K)

3.3 Fastighetsorganisationens miljöstyrning av investeringsprojekt

Den 20 november 2018 bildades fastighets- och servicenämnden (FSN). Av reglementet framgår att FSN ansvarar bl.a. för fastighetsstrategiska frågor och den långsiktiga utvecklingen av fastighetsbeståndet genom avtal med Locum.[21] Revisionen har i tidigare granskning[22] konstaterat att Locums uppdrag för utförandet av FSN:s förvaltning inte påverkar nämndens övergripande ansvar enligt kommunallagen att inför fullmäktige ansvara för fullgörande av det uppdrag som följer av reglementet. Detta gäller bland annat att besluta om mål, inriktning, omfattning och kvalitet för verksamheten.

FSN har inte antagit miljöplanen som Locums styrelse antog 2016[23] och som styrelsen därefter årligen uppdaterat. Miljöplanen syftar till att redovisa målsättningarna inom miljöområdet och beskriva åtgärderna som leder mot målen i MP 2017–2021. I planen tydliggörs det vilka interna mål och indikatorer Locum har antagit inom miljöområdet och vem inom ledningsgruppen som ansvarar för att säkerställa efterlevnad till målet.

Med anledning av att Locum är certifierade enligt ISO 14001 har bolaget listat verksamheternas mest betydande miljöaspekter. Bolaget har omnämnt byggavfall, transport av byggavfall och byggmaterial som betydande miljöaspekter. Locum arbetar med att uppdatera sina miljöaspekter i dagsläget.

Locum har en miljöenhet som är lokaliserade under avdelningen affärsutveckling. Av Locums hemsida framgår det att enheten ansvarar för verksamhetsutveckling och verksamhetsuppföljning inom miljöområdet på Locum.

Locums handbok Byggprojektledning[24] beskriver hur byggprojekt ska genomföras. Där framgår vilka planer och beskrivningar som ska göras, vilken aktör som tar fram och godkänner dem och vid vilken typ av projekt som dokumenten ska upprättas. I projekts initiala fas ska beslut tas om miljömål och avgränsningar. Projektledaren är ansvarig för projektets genomförande avseende miljö, med en miljöcontroller som stöd. Miljöcontrollers roll och ansvar är beskrivet i handboken, men även i en rutinbeskrivning[25]. Locum nyttjar dels interna resurser från miljöenheten som miljöcontrollers dels avropas tjänsten från ett ramavtal.

En bedömning genomförs av Locum om ett projektspecifikt miljöprogram ska tas fram. Om ett miljöprogram tas fram godkänns den av projektledaren efter att den har stämts av med miljöcontroller. Entreprenörerna ska ta fram en projektanpassad kvalitets- och miljöplan som ska godkännas av projektledaren och miljöcontrollern innan projektstart. I de administrativa föreskrifterna för utförandeentreprenad har det tydliggjorts vad entreprenörernas

[21] LS 0402 – 0330, LOC 2019 – 0058, FSN 2019 - 0010
[22] Projekt 8/2019 Strategisk planering och samordning av vårdfastigheter, RK 2019–0064
[23] LOC 2019-0169
[24] Handbok Byggprojektledning
[25] Rutinbeskrivning Miljöcontroller bygg

miljöplan ska innehålla, däribland ska huvudentreprenören ha en egen miljöansvarig.

Uppföljning och övervakning görs på byggmöten där kvalitet, miljö och arbetsmiljö ska tas upp. Dessa möten protokollförs och genomförs varannan vecka. Varannan vecka sker även mer informella avstämningar s.k. pulsmöten. Även miljöronder, projekteringsmöten och byggmöten genomförs.

Årligen sammanställer miljöenheten en hållbarhetsredovisning som baseras på målen i miljöprogrammet. Locums hållbarhetsrapport rapporterades till styrelsen i februari 2019.

3.4 **Bedömning**

Revisionen bedömer att det är tydligt i miljöprogrammet och tillhörande tillämpningsanvisningar vilket ansvar regionstyrelsen, trafiknämnden och Locum har för att mål 13, 14 respektive 15 ska uppnås och konkretiseras. Eftersom miljöprogrammet och tillämpningsanvisningarna beslutades innan FSN inrättades ger dessa dokument ingen vägledning för hur ansvarsfördelning inom fastighetsorganisationen ska utformas. Revisionen bedömer att FSN har ansvar för verksamheten även när skötseln överlämnats till annan, vilket bland annat berör att besluta om mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Enligt revisionen innebär detta att avtal eller annan dokumentation bör tas fram som reglerar hur FSN som beställare av fastighetsverksamheten säkerställt att Locum som utförare styr verksamheten utifrån både nämndens egna och fullmäktiges krav på miljö- och klimatarbete.

Revisionen bedömer att miljö- och hållbarhetsberedningens ansvar att verka som ett rådgivande organ i bland annat energi- och klimatfrågor behöver tydliggöras i praktiken. Detta beror dels på att revisionen menar att en beredning inte kan ligga under ett utskott enligt kommunallagen dels att formuleringen ”verka som rådgivande organ” kan innebära en risk att ”rådgivning” uppfattas som beslut eller bindande, beroende på i vilken form det ges eller hanteras. En beredning har enbart en beredande funktion och någon beslutsrätt kan inte delegeras till den. Vidare noterar revisionen att ärenden som har beretts i beredningen inte har informerats vidare till regionstyrelsen.

Revisionen har i tidigare granskningar konstaterat att det utifrån skrivningarna i budget är oklart vilken status målen i MP 2017–2021 har och hur den långsiktighet som eftersträvas i miljöprogrammet omhändertas i regionens målstyrningsmodell. Revisionen bedömer därför att regionstyrelsen, i sin beredning av det koncerngemensam budgetmålet om att minska klimatpåverkan, bör säkerställa att målet blir heltäckande genom att också miljöprogrammets mål för att begränsa klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt inkluderas som indikatorer.

Revisionen bedömer att ansvars- och rollfördelningen inom trafiknämnden och hur de upphandlade entreprenörerna ska följas upp är i huvudsak är tydligt. För att stärka styrningen mot målen i MP 2017- 2021 kan bland annat

nämndens styrande dokument konkretisera hur nämnden ska arbeta mot mål 13 -15 och vilken funktion/avdelningen/sektion som har huvudansvaret. Revisionen ser positivt på att indikatorer planeras att tas fram till VP 2020.

Revisionen bedömer att ansvars- och rollfördelningen inom Locum och hur de upphandlade entreprenörerna ska följas upp är tydlig. Revisionen menar att det är positivt att Locum styrelse årligen antar en miljöplan där det konkretiseras hur bolaget ska arbeta mot målen.

4 Miljö- och klimatpåverkan i beslutsunderlag inför investeringar

4.1 Investeringsriktlinjer

I Region Stockholms investeringsriktlinjer[26], som antogs av fullmäktige i november 2019, slås fast att regionens nämnder och bolag ska förhålla sig till hållbarhet vid samtliga investeringsbeslut. Det finns ingen tidplan för när mallar och stöd för hållbarhetsdelarna i nya investeringsriktlinjerna ska vara framtagna av regionledningskontorets hållbarhetsavdelning.

Riktlinjerna beskriver att inriktningsbeslutet ska innehålla en så kallad hållbarhetsbedömning. Planeringsbeslutet ska innehålla en så kallad hållbarhetsanalys och genomförandebeslutet ska innehålla en så kallad hållbarhetsplan. Enligt den tidigare strategin så ställdes krav på miljöbeskrivning i underlagen inför genomförandebeslut, men inga motsvarande krav ställdes på beslutsunderlagen i de tidigare skeendena, dvs. inför utrednings-, respektive inriktningsbeslut.

4.2 Miljökonsekvensbedömningar

Miljöbedömningar ska enligt lag[27] genomföras för verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd eller ska tillåtlighetsprövas och kan antas innebära betydande miljöpåverkan. Bedömningen ska synliggöra effekter på exempelvis mark, klimat eller bebyggelse. Miljöbedömning krävs i vissa fall också för prövning enligt annan lagstiftning än miljöbalken, bl.a. väglagen och lag om byggande av järnväg.[28]

Inom ramen för miljöbedömning tas en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) fram vars skrivning och inkomna synpunkter på ska tas hänsyn till innan beslut om byggnation. MKB ska enligt lagen[29] bl.a. innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av rimliga alternativ, uppgifter om miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen eller programmet inte

[26] RS 2019-0867. Riktlinjerna kompletterar regionfullmäktiges styrande principer för investeringar, och antogs av fullmäktige i samband med att Region Stockholms budget för 2020 antogs i november 2019.
[27] Miljöbalken (1998:808)
[28] https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/, uttagsdatum 2019-11-11
[29] Miljöbalken, 11§

genomförs samt hur hänsyn tas till relevanta miljökvalitetsmål och andra miljöhänsyn. Vidare ska MKB också identifiera, beskriva och bedöma de betydande miljöeffekter som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra och de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa betydande negativa miljöeffekter. Även uppföljning och övervakning ska redogöras för.

4.2.1 Trafiknämnden

Av RiMiljö framgår det att TF ska upprätta MKB:s i exempelvis ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet och vid upprättande eller ändring av detaljplan om planen anses medföra betydande miljöpåverkan. Miljökonsekvenser, såväl positiva som negativa, ska beskrivas i utredningar, studier och tjänsteutlåtanden inför att beslut ska fattas. Det framgår av intervjuerna att det finns olika uppfattning om när MKB ska göras när det inte är lagstyrt. Det finns inte strukturer och mallar som stöd vid genomförandet av bedömningen, vilket delvis beror på att en MKB:s skiljer sig mycket mellan olika investeringar.

4.2.2 Locum

I avsnittet om miljöstyrning i Locums handbok Byggprojektledning beskrivs att miljöcontrollers ska identifiera och utvärdera miljökonsekvenser, för att tidigt i projektet kunna sätta miljömål. Miljösamordnare vid Locum är bollplank till projektledare och miljöcontrollers och fungerar som stöd vid utvärderingar av miljökonsekvenser. Granskningen har visat att MKB:s genomförs sällan och om de genomförs är det vid större byggprojekt (tidigare benämnda strategiska investeringar). I intervjuer beskrivs att Locum istället har som intention att arbeta in hanteringen av miljökonsekvenser i övriga rutiner och processer.

4.3 **Blankett för miljöredovisning/miljöbedömning**

4.3.1 Regionstyrelsen

Revisionen har i tidigare granskning rekommenderat[30] regionledningskontoret att förtydliga hur investeringarnas miljöpåverkan ska beskrivas i beslutsunderlagen inför genomförandebeslut. Sedan 2014 har, för investeringar som överstiger 100 mnkr, en blankett[31] på en sida funnits för bedömning av miljökonsekvenser vid beslut. Bedömningen av sex förhandsbeskrivna faktorer i blanketten görs enligt en tregradig skala. De sex olika faktorer är vida till sin karaktär, till exempel vad beslutet innebär för biologisk mångfald.

Med nya riktlinjer för investeringsbeslut ska enligt RLK en ny blankett för miljöbedömning tas fram av RLK Hållbarhet. Det är inte tidsbestämt när denna ska beslutas.

[30] Landstingsrevisorernas årsrapport Landstingsstyrelsen 2015
[31] Blankett för bedömning av miljökonsekvenser vid beslut, 2014-03-03

4.3.2 Trafiknämnden

RiMiljö förtydligar att för TN:s projekt ska, vid ett negativt resultat av miljöbedömningen, förbättringsåtgärder föreslås och beskrivas. RiMiljö understryker också att blanketten endast utgör en sammanfattning och ska baseras på miljö- och energiutredningar inom ramen för studien/projektet. TF har en egen mall som i skalan för bedömning är lika som Region Stockholms. Frågeställningarna i TF:s mall är dock något mer specificerade och inkluderar även frågan om andra alternativ till investeringen har beaktats.

Det är projektledarens ansvar att säkerställa att tillräckliga undersökningar och bedömningar genomförs inför miljöbedömningsblanketten. Ingen funktion har till uppgift att kontrollera att så verkligen sker. I dagsläget uppger intervjupersoner också att det inte finns ett tydligt kravhanteringsverktyg, vilket resulterar i att det görs olika i olika projekt. Miljökraven beslutas också ofta innan miljöresurser och -kompetens kommer in i processen.

4.3.3 Locum

Locums handbok Byggprojektledning omnämner inte miljöbedömningsblanketten, men pekar på miljöstyrning som bl.a. omfattar utvärdering av projektets miljöaspekter, MKB och miljöinventering. På Locums intranät finns däremot information om miljöbedömningsblanketten. För projekt med en investeringsvolym på 300 mnkr eller mer och där fullmäktige tar beslut, används den regiongemensamma blanketten, även under 2019 då strategin inte gällt. För projekt med en investeringsvolym under 300 mnkr[32] och då beslut tas av fastighets- och servicenämnden används Locums egna mallar.

4.4 **Bedömning**

Revisionen bedömer att den hittillsvarande miljöbedömningen inför investeringsprojekt har varit alltför övergripande. Det är därför positivt att de nya riktlinjerna för investeringar nu tydligt efterfrågar miljö- och hållbarhetsbedömningar vid alla större beslutspunkter. Revisionen vill betona vikten av att regionstyrelsen specificerar vilka underlag och metoder som bedömningarna ska utgå ifrån i syfte att bedömningarna ska vara enhetliga. Regionstyrelsen bör också se till att de föreslagna målen från remissversionen av planen för att begränsa klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt arbetas in i riktlinjerna för investeringar och mallen för hållbarhetsbedömning efter den blivit antagen. Revisionens tidigare rekommendation att förtydliga hur investeringarnas miljöpåverkan ska beskrivas i beslutsunderlagen inför genomförandebeslut kvarstår därmed.

Revisionen bedömer att trafiknämnden bör säkerställa att alla projekt har det fokus på miljöaspekter och -mål som krävs för att regionens miljömål ska

[32] För projekt med investeringsvolym 30 mkr eller mindre kan förvaltningschefen för FSN ta beslut själva.

uppnås. Idag beror projektens miljöfokus i huvudsak på projektledarens kompetens och intresse.

Vidare bedömer revisionen att Locum har en i huvudsak tydlig rutin för identifiering av byggprojektens miljö- och klimatpåverkan i en sammanhållen process. Det finns också funktioner som följer projekt/investeringar för att övervaka att miljömålen nås.

5 Hur säkerställs det att målen för hållbart byggande i MP 2017–2021 efterlevs av Region Stockholm?

5.1 Mål 13 Beakta och begränsa klimatpåverkan vid investeringsprojekt

5.1.1 Regionstyrelsen

Som nämnts tidigare ska en regionövergripande plan tas fram för att målet ska anses uppnått för regionstyrelsen. Av tillämpningsanvisningen för MP 2017–2021 framgår det att planen skulle antagits 2018. Som nämnt tidigare är det är det planerat att den ska beslutas av regionstyrelsen i januari 2020. Bakgrunden till förseningen beror enligt intervjuer främst på resursbrist på avdelningen hållbarhet på RLK under 2017 och 2018.

Av remissversionen förtydligas det att planen ska utgöra ett ramverk, vilket ska ange förutsättningar för vad som krävs för att berörda förvaltningar och bolag ska anses arbeta systematiskt med klimatreducerande åtgärder. Målet utgår från delar av en livscykelanalys[33]. Sammanfattningsvis är analysen indelade i ett produktskede, byggproduktionsskede, användningsskede och ett slutskede. Inom dessa skeden finns ett antal punkter som beskriver mer specifikt vad det är som klimatpåverkande. Av intervjuer framgår det att den primära klimatpåverkan är vid tillverkning av bland annat betong och cement, men även transport vid produktskede samt transport till och från byggplatsen vid byggproduktionskedet är en klimatpåverkande faktor.

Vidare beskrivs det i remissversionen av planen för att genomföra den att det inom nämnder och bolag ska finnas mål, indikatorer och åtgärder samt metod för uppföljning som ska integreras i verksamhetsstyrningen. Konkretiseringen av målet ska enligt remissversionen av planen användas i miljömålsstyrningen och uppföljningen och det ska omsättas till relevanta verksamhetsmål och -processer.

Utifrån skrivningarna i remissversionen av planen ska TF och Locum ta fram implementeringsplan och riktlinjer. Målen kommer följas upp i samband med Region Stockholms miljöredovisning i enlighet med tillämpningsanvisningarna för miljöprogrammet. Första uppföljningen av planen är planerad

[33] Bedömningsverktyg för att beräkna en varas resursanvändning samt direkta och indirekta utsläpp under hela livscykeln.

till slutet av 2020. Det är inte tydliggjort i remissversionen av planen om den ska fortsätta gälla när ett nytt miljöprogram tas fram i slutet 2021.

För att ytterligare stärka klimatarbetet förs det fram i remissversionen av att klimatarbetet bör genomsyra hela investeringsprocessen. Som nämnt tidigare framgår det numera av investeringsriktlinjerna att hållbarhet ska hanteras under hela beslutsprocessen inför investeringar. Det är ännu inte tydliggjort hur klimatarbetet ska konkretiseras under de olika faserna i investeringsprocessen.

Ett följebrev[34] har även tagits fram av RLK i samband med att planen sändes ut på remiss. I följebrevet lyfts det bland annat fram att eftersom Region Stockholm står inför omfattande investeringar i bygg- och anläggningsprojekt måste det så fort som möjligt påbörjas arbetet med att utveckla klimatreducerande processer. Vidare betonas det att identifiera och genomföra klimatreducerande åtgärder kan ge ökad kostnad i ett intialt skede, men att det ofta leder till kostnadsbesparingar genom exempelvis resursoptimeringar. Kontinuerlig uppföljning avseende ekonomi och klimatreduktioner är därmed viktigt för att få mer ekonomisk erfarenhet av klimatreducerande krav.

I miljöprogrammets tillämpningsanvisning för mål 8 om att landstingets transporter till 95 procent ska ske med förnybara drivmedel tydliggörs det att Locum ska följa upp drivmedelsförbrukning för byggavfall till och från byggnationer. Detta krav gäller inte TN. Via intervjuer har det framgått att detta delvis beror på att klimatpåverkan från drivmedelsförbrukning vid transporter inom anläggningsprojekt är förhållandevis låg jämfört med övrig klimatpåverkan från kollektivtrafiken. Av intervjuer har det framgått att drivmedelsförbrukningen bör följas upp av TN när planen har fastställts för att kunna beräkna den totala klimatpåverkan.

Revisionen har tidigare granskat[35] förutsättningarna för att rapportera följsamhet till miljöprogrammet. Av granskningen framgick att det är svårt för verksamheter att förhålla sig till planer som tas fram succesivt. Detta eftersom nya direktiv/anvisningar kan tillkomma under programperioden, vilket kan påverka de lokala miljömålen och kraven på leverantörerna.

5.1.2 Trafiknämnden

I remissversionen av planen för begränsad klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt är två mål framtagna för trafikförvaltningen. Ena målet är att begränsa klimatpåverkan i utvalda stora (över 50 mnkr) anläggningsinvesteringar. Indikatorn är att klimatreducerande åtgärder ska identifieras, och prioriterade åtgärder genomföras, med mål om att reducera klimatpåverkan med minst 15 procent. Klimatmålet ska inte leda till ett ökat klimatavtryck i

[34] LS 2017-0837
[35] Landstingsrevisorernas årsrapport Landstingsstyrelsen 2017

drift- och underhållsfasen. Målet är fyra anläggningsinvesteringar ska begränsa klimatpåverkan 2019, sex 2020 och åtta 2021. Granskningen har visat att målnivån om att begränsa med 15 procent är hämtad från Trafikverkets pågående arbete med att begränsa miljö- och klimatpåverkan vid anläggningsprojekt.

Andra målet är att begränsa klimatpåverkan i mindre (under 50 mnkr) anläggningsinvesteringar. Indikatorn är att klimatkrav i mindre bygg- och anläggningsinvesteringar har utretts och implementerats i förvaltningens projektstyrning. För 2019 och 2020 är målet att kraven för reducerad klimatpåverkan ska utredas och utvärderas, för 2021 är målet att kraven ska implementerats i styrande dokument och processer för mindre projekt.

Av TN:s yttrande över planen[36] framgår det att nämnden är positiv till planen och att de anser att den är väl förankrad vilket medför att målen är realistiska att nå. De lyfter fram att de återstår mycket arbete inom bygg- och anläggningsbranschen för att ställa om till att begränsa klimatpåverkan. I dagsläget saknas fullt utvecklade och tillförlitliga mätmetoder vilket kan leda till att det kan vara svårt att redovisa på ett effektivt och enhetligt sätt. Detta medför enligt TN att det finns behov av verksamhetsutveckling, kompetenshöjning, resursförstärkning och utvecklad dialog och samverkan med entreprenörer. Nämnden föreslår att centrala funktioner på regionledningskontoret bör leda arbetet för att samordna i frågorna. Via intervjuer har det poängterats att arbetet har förskjutits inom förvaltningen eftersom den regionövergripande plan har försenats.

Trafikförvaltningens ledningsgrupp fattade i december 2018 ett inriktningsbeslut[37] med samma mål som är föreslagna i remissversionen av planen för att begränsa klimatpåverkan. Utöver att fatta beslut om inriktningen på målen beslutades det att vid de större investeringarna ska klimatpåverkan redovisas med hjälp av en klimatkalkyl enligt beslutad metod. Av beslutet framgår det även att förvaltningen ska konkretisera kravbilden, arbetssätten och mall för klimatreducerande i investeringsåtgärder under 2019. Inga arbetssätt eller mallar är ännu fastställd av förvaltningen. Inom SU pågår däremot ett arbete med att revidera hur samhällsekonomiska bedömningar ska genomföras under studier, Dessa bedömningar är tänkt att konkretisera de olika målen som studier behöver förhålla sig till och hur dessa mål ska förhålla sig till varandra, Vid revideringen kommer bland annat frågan om hur klimatkalkyler och miljökonsekvensbedömningar ska genomföras och hur klimat- och miljömål ska förhålla sig till övriga mål att belysas tydligare. Bedömningarna genomförs främst vid studier inför större projekt.

Inför framtagandet av VP 2020 har förvaltningen tagit fram förslag på indikatorer, samma som i remissversionen av planen för att begränsa klimatpåverkan, med koppling till mål 13. För att kunna arbeta mot målet beskrivs det

[36] TN 2019-1048, FUT 2019-0890
[37] Trafikförvaltningens ledningsgruppsmöte 2018-12-03

i underlaget att bland annat kompetensutveckling behövs på alla nivåer. Vidare betonas det att det råder osäkerhet om målet kan nås till 2021.

Av TF:s miljöredovisning för 2018 beskrivs det att förvaltningen under 2019 ska samverka med Trafikverket, Stockholm Stad, Göteborg Stad och Malmö Stad samt FUT för att utarbeta harmoniserade kravbilder och arbetssätt. Utmaningarna för att nå målet som framgår av underlaget till VP beskrivs inte i redovisningen.

Granskningen har visat att det kommer vara utmanande för förvaltningen att få samlad bild av projektens klimatpåverkan. En anledning är att det i dagsläget inte finns någon tydlig projektöversikt över vilken fas projekten befinner sig i. Detta medför att det inte finns någon tydlig samlade överblick hos IP hur långt projekteringen av planerade projekt har kommit hos SU för nyinvesteringar eller från TA när det gäller reinvesteringar. Det är även problematiskt att ha en samlad översikt för hur långt pågående projekt har kommit i själva produktionen. I intervjuer har det förts fram att förutsättningar för att kunna begränsa klimatpåverkan är som störst vid planeringen av projekten för att kunna tydliggöra vilka krav som bör ställas.

I RiMiljö finns det en framtagen mall som alla investeringsprojekt ska rapportera i. En av inrapporteringsfrågorna berör om projekten kravställt på klimatreducerande åtgärder. I de två investeringsprojekten för TN som berörts av granskningen har inga sådana krav ställts.

5.1.3 Locum

I remissversionen för planen för begränsad klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt är två mål formulerade för Locum. Ena målet är att begränsa klimatpåverkan i ett stort byggprojekt mellan 2019–2021 vilket innebär att de ska utgå från Miljöbyggnad 3.0[38]. En av indikatorerna berör stommens och grundens klimatpåverkan. Locum ska uppnå minst Silver[39] för denna indikator. Av instruktionerna till indikatorn framgår det att beräkningar av produktion och transporten av byggvaror ska analyseras utifrån en livscykelfas. Klimatreducerande åtgärder i projekten ska identifieras och prioriterade åtgärder genomföras. Klimatmålet ska inte leda till ett ökat klimatavtryck i drift- och underhållsfasen.

[38] Miljöbyggnad 3.0 är ett certifieringssystem inom energi, inomhusmiljö och material. En byggnad certifieras mot tre betygsnivåer Brons, Silver och Guld. Brons motsvarar lagkrav samt vedertagna rekommendationer. Silver behöver visa på tydligt engagemang för miljöfrågor och är den betygsnivå som merparten av branschen certifierar sina byggnader mot. Guld är den mest utmanande nivån som byggnader med omfattande miljöambition, ofta med uttalad miljöprofil, kan sträva efter att nå.

[39] Silver innebär: Klimatpåverkan vid produktion och transport av byggvaror. Minst 50 procent av klimatpåverkan för produktion av byggvarorna baseras på produktspecifika miljövarudeklarationer. Klimatpåverkan från transport beräknas med generiska uppgifter för transportsätt och faktiska transportsträckor.

Revisionen har vid en tidigare granskning[40] rekommenderat landstingsstyrelsen att i riktlinjer för investeringar besluta om principer för när certifieringsverktyget Miljöbyggnad guld, silver respektive brons ska gälla, samt i vilka avsteg kan göras för dem. Locums VD har i oktober 2018 beslutat att byggprojekt ska certifieras mot Miljöbyggnad 3.0. Beslutade målsättningen är att vid nyproduktion i stora byggprojekt ska totalbetyget Guld uppnås, minimikravet är Silver. Vid ombyggnation är målsättningen Silver. Avgränsningen för utredningen om certifiering görs vid investeringar som överstiger 100 mnkr[41]. I bolagets handbok för byggprojekt skiljer sig målsättningen. Där betonas det att Guld ska uppnås för samtliga ombyggnationer som har en total projektbudget på minst 100 mnkr och för till- och nybyggnationer gäller det för projekt med budget på minst 70 mnkr. Det framgår inte av handboken om dessa mål baseras utifrån kraven i Miljöbyggnad 3.0. I den reviderade versionen av Region Stockholms investeringsriktlinjer har det inte förtydligats vilka principer som gäller för Miljöbyggnad, det är däremot planerat att förtydligas i de stödjande dokumenten till riktlinjen som ska arbetas fram.

Andra målet är att begränsa klimatpåverkan i mindre anläggningsinvesteringar, vilket är investeringsåtgärder som inte omfattas av manualen för Miljöbyggnad. Indikatorn är att klimatkrav i mindre bygginvesteringar har utretts och implementerats i bolagets projektstyrning. För 2019 och 2020 är målet att kraven för reducerad klimatpåverkan ska utredas och utvärderas, för 2021 är målet att kraven ska implementerats i styrande dokument och processer för mindre projekt.

Locum har genomfört en klimatkalkyl i samband med byggnation av byggnad 61 på Danderyds Sjukhus. Erfarenhet utifrån klimatkalkylen var bland annat att klimatdata i dagsläget inte är enhetliga, tillräckligt kvalitetsgranskade och tillgången är starkt begränsad samt att arbetsmetoder fortfarande är under utveckling i branschen. Vidare menar Locum att det finns risk för suboptimering om inte målkonflikter analyseras och byggnadens helhet beaktas. Exempelvis om för stort fokus riktas mot att begränsa klimatpåverkan finns risken att det får negativa konsekvenser för brandskydd och beständighet. Granskningen har visat att arbetet med att begränsa klimatpåverkan kommer behöva hanteras inom ramen för de lagkrav och styrande föreskrifter som finns vid byggnationer och inte prioriteras framför andra mål.

I FSN:s yttrande[42] över planen framgår det att nämnden ser positivt på att Region Stockholm har tagit fram en plan och det är viktigt att se arbetet med att reducera klimatpåverkan i byggprocessen som en långsiktig och kontinuerlig förbättringsprocess. Fokus framöver kommer behöva riktas mot att identifiera och implementera klimatreducerande mål och krav för ombyggnadsprojekt för nämnden. Vidare betonar nämnden att arbetet för att be-

[40] RK 201505-0053
[41] LOC 1311-1153
[42] FSN 2019-0211

gränsa klimatpåverkan från byggprojekt inledningsvis kommer vara kostnadsdrivande. Utöver riskerna som belystes efter klimatkalkylen av byggnationen vid Danderyd Sjukhus beskrivs det i yttrandet att energieffektiviseringsåtgärder kan öka klimatpåverkan och att klimatanpassade produkter kan bli sämre ur ett livscykelperspektiv.

5.1.4 Bedömning

Revisionen kan konstatera att arbetet med att begränsa klimatpåverkan vid bygg- och anläggningsprojekt fortfarande är i ett uppstartskede och att TN, Locum och FSN lyfter fram stora utmaningarna med att arbeta mot målet.

Som nämnt tidigare har revisionen i tidigare granskningar lyft fram problematiken med att nya planer antas under miljöprogrammets gång eftersom det kan medföra att verksamheterna kommer behöva ställa nya krav mot entreprenörerna. Revisionen kan notera att eftersom planen för att begränsa klimatpåverkan i bygg- och anläggningsprojekt försenats fördröjs även processen för hur berörda verksamheter i regionen ska kunna arbeta mot målet.

Eftersom målsättningen i remissversionen för planen gäller fram till 2021, lika länge som nuvarande miljöprogram är giltigt, och planeras följas upp först under slutet av 2020 menar revisionen att det är väsentligt att regionstyrelsen säkerställer en kontinuitet i uppföljningen även efter 2021 för att kunna avgöra om investeringsprojekten faktiskt begränsar sin klimatpåverkan. Detta är också avgörande eftersom det finns stora utmaningar för hur kravställning gentemot entreprenörer och uppföljning av avtalen ska utformas för att säkerställa att klimatpåverkan begränsas. Exempelvis hur beräkningen av klimatpåverkan ska hanteras i studier inför beslut. När det gäller om klimatpåverkan för transport ska inkluderas i beräkningen kan revisionen konstatera att miljöprogrammets tillämpningsanvisning enbart för fram att Locum ska följa upp när det gäller byggavfall, men i remissversionen av planen för att begränsa klimatpåverkan förs det fram att transporten till investeringsprojekten ska inkluderas vid en beräkning av klimatpåverkan. Vilket av de styrande dokument som kommer vara gällande är inte tydliggjort.

Revisionen menar att förutsättningarna för att nå målen skiljer sig åt mellan trafik- och fastighetsorganisationen. För Locum möjliggör certifieringar enligt Miljöbyggnad systematik och kvalitetssäkring. När det gäller TN bedömer revisionen att trafikförvaltningen kommer behöva implementera nya arbetssätt och stärka kompetensen för att kunna arbeta mot målet, men även utforma relevanta krav och möjliggöra en uppföljning av dessa. En av utmaningarna som trafikförvaltningen behöver hantera är att få en bättre överblick över samtliga pågående och kommande projekt samt i vilka faser dessa projekt befinner sig i.

Revisionen konstaterar att det fortfarande inte är tydliggjort i de antagna riktlinjerna vilken inriktning som regionen ska ha när det gäller Miljöbyggnad och när avsteg kan göras från principen, i enlighet med revisionens tidi-

gare rekommendation. Enbart Locums VD har beslutat om bolagets inriktning när det gäller Miljöbyggnad och inte regionstyrelsen, FSN eller Locums styrelse.

5.2 Mål 14 Materialåtervinning och avfallsförebyggande

5.2.1 Regionstyrelsen

Mål 14 slår fast att Region Stockholm år 2021 ska ha ökat materialåtervinningen i bygg- och anläggningsprojekt, samt genomfört åtgärder för att förebygga avfall.

Av tillämpningsanvisningarna för mål 14 framgår det att under 2017 skulle berörda nämnder och bolag identifiera avfallsströmmar med stor miljöpåverkan och utvecklingspotential avseende avfallsförebyggande och materialåtervinning. Mål och åtgärder för ökad materialåtervinning och avfallsförebyggande skulle tas fram 2018.

I regionens föregående miljöprogram, Miljöutmaning 2016[43], fanns målet om att andelen sorterat avfall från landstingets byggentreprenader skulle uppgå till minst 90 procent. Vid slutredovisningen[44] av miljöutmaningen 2017 hade TN och Locum uppnått målet.

Utöver MP 2017–2021 har regionen även beslutat om riktlinjer för miljöarbetet[45]. Riktlinjerna är överställda övriga verksamheters lokala styrdokument. I riktlinjerna har styrande principer fastställts som förvaltningar och bolag ska förhålla sig till. En av dessa principer är att återanvändning av byggmaterial ska främjas och att Sveriges byggindustriers riktlinjer för sortering av avfall i bygg- och anläggningsprojekt ska tillämpas. I en fotnot till riktlinjen lyfts det fram att sorteringsgraden för avfall i bygg- och anläggningsprojekt ska vara minst 90 procent, i enlighet med Miljöutmaning 2016. Vid uppföljningen av miljöprogrammet 2017 och 2018 har enbart Locum följts upp utifrån sorteringsgraden.

RLK hållbarhet har inte följt upp om mål och åtgärder har beslutats av regionens verksamheter för att öka materialåtervinningen och förebygga avfall. Till uppföljningen av miljöprogrammet 2019 planeras en mer detaljerade uppföljning av målet.

5.2.2 Trafiknämnden

Trafikförvaltningens ledningsgrupp fattade ett inriktningsbeslut i december 2018 att förvaltningen ska upprätta god kontroll och styrning över avfallshanteringen för alla bygg- och anläggningsprojekt under miljöprogramperioden. I bygg- och anläggningsinvesteringsåtgärder som är över 50 mnkr ska en

[43] LS 1010-0851
[44] LS 2016-1166
[45] Ls 2015-0092

materialinventering genomföras med syfte att utreda möjligheter till återbrukande. Projektspecifika mål för återbrukande ska identifieras och anges. Granskningen har visat att förvaltningen inte har arbetat utifrån inriktningsbeslutet under 2019.

RiMiljö kravställer att entreprenörerna aktivt ska arbeta för att förebygga avfallsmängden i hela byggprocessen och för att minimera avfallsmängden genom att öka andelen avfall som går till återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning. Hänvisning ges även till Sveriges Byggindustriers riktlinjer. I kravställningen i de granskade projekten, som togs fram under första halvåret 2018, framgår det att entreprenörerna ska ha ett dokumenterat arbetssätt för att bland annat minimera avfall. I projektet till- och ombyggnation av Botkyrka busstvätthallar är ett av kraven att andelen sorterat avfall ska uppgå till minst 90 procent. I projektet för tvärbanan Kistagrenen Norra Ulvsunda-Bromma flygplats är det inte specificerat att andelen sorterat avfall ska uppgå till 90 procent.

Av RiMiljö framgår det att entreprenören ska rapportera in andelen sorterat avfall varje månad. Däremot är det enbart vid upphandling av drift- och underhållsavtal som andelen sorterat avfall ska uppgå till 90 procent. I förvaltningens miljöredovisning för 2018 framgår det att andelen sorterat avfall uppgår till 76 procent, 2017 var andelen sorterat avfall 98 procent. Ingen förklaring ges varför andelen sorterat avfall minskat. Granskningen har visat att uppföljningen planeras förbättras framöver, bland annat genom att uppdatera miljökraven utifrån senaste revideringen av Sveriges byggindustriers riktlinjer.

Granskningen har visat att den årliga återrapporteringen av alla pågående investeringsprojekts miljöarbete, där bland annat bygg- och rivningsavfall ska redovisas, sker genom att projekten får en blankett utsänt som de sedan ska fylla i och sända tillbaka. Sammanställning av resultaten sker manuellt eftersom inget digitalt system finns att tillgå. För tillfället finns det ungefär 150 pågående projekt i olika faser hos trafikförvaltningen. Den samlade redovisningen av denna information återges i TF:s miljöredovisning.

5.2.3 Locum

I Locums miljöplan för 2019 tydliggörs det att bolaget kravställer att byggavfall ska sorteras på byggarbetsplatserna för att främja materialåtervinningen. Locum målsättning är att sorteringsgraden för byggavfall ska vara 90 procent. Utfallet för 2018 var 92 procent.

I avtalen slås det fast att entreprenörerna ska sortera byggavfallet. I de flesta pågående projekten är det byggentreprenörerna som upphandlar avfallshanteringen. Granskningen har visat att utifrån den inrapporterade statistiken från projekten kring avfallshantering har miljöenheten på Locum följt upp hur/om avfallsstationerna materialåtervinner byggavfallet. I den information som revisionen har erhållit framgår det att Locum har efterfrågat hur fyra av-

fallsentreprenörerna omhändertar 25 olika fraktioner. Svaren skiljer sig mellan de fyra entreprenörerna, men en stor del av fraktioner återvinns på olika sätt. Informationen från avfallsentreprenörerna har inte omarbetats till mål för materialåtervinning. Locum har däremot analyserat hanteringen av avfall och de anser att det är mer kostnadseffektivt att sätta mål för sortering vid byggplatser för att sedan materialåtervinna vid avfallsanläggningarna.

Av tillämpningsanvisningar för MP 2017–2021 förtydligas det att Locum ska följa upp drivmedelsförbrukningen per bränsleslag för transporter av byggavfall. Vid ombyggnationen av Huddinge Sjukhus har Locum upphandlat avfallsentreprenören. I detta avtal följer Locum upp drivmedelsförbrukningen för byggtransporter. I övriga avtal ställer inte Locum krav på att byggentreprenörerna vid upphandling av avfallshanteringen ska ställa krav om drivmedelsförbrukningen.

Av KMA-planen[46] för entreprenören till ombyggnationen av Rosenlunds sjukhus framgår det att avfall sorteras i fraktioner för brännbart, metall, gipsavfall och blandat samt att avfallsfraktioner ska hanteras enligt basnivå för *Sveriges Byggindustriers Resurs- och avfallsriktlinjer vid byggande och rivning*. Av basnivån tydliggörs det att bl.a. farligt avfall, el-avfall, plastavfall och träavfall ska källsorteras vid byggproduktionen. Uppdelning i färre fraktioner än basnivå ska vara särskilt motiverat. Granskningen har visat att fraktionerna är färre än basnivån för att det inte finns plats för containrar, vilket också poängteras i entreprenörens KMA-plan. Via intervjuer betonas det att avfallssortering är problematiskt vid byggnationer i innerstads Stockholm med anledning av platsbristen. Detta har medfört att vid ombyggnationen av Rosenlunds sjukhus är sorteringsgraden av byggavfall vid byggplats endast ca 22 procent. Eftersortering har skett vid avfallsanläggningen vilket har medfört att entreprenören får en högre kostnad för avfallshanteringen.

5.2.4 Bedömning

Revisionen konstaterar att lokala mål kopplat till materialåtervinning och avfallsförbyggande inte är framtagna hos TN och Locum och att det inte finns planerat för att några sådana mål ska tas fram till 2020. Vidare konstaterar revisionen att det enligt tillämpningsanvisningar är tydligt att mål för materialåtervinning och avfallsförebyggande ska tas fram, däremot är det inte tydligt om det behöver vara specifik formulerade mål antagna av verksamheterna eller om de kan inarbetas i tidigare formulerade mål.

Revisionen menar även att det finns otydligheter för hur de styrande principerna i Region Stockholms riktlinjer för miljö ska efterlevas. Eftersom enbart Locum har tagit fram lokala mål för sorteringsgraden som följts upp och redovisats i regionens miljöredovisning är det inte möjligt att få kunskap om regionens totala sorteringsgrad. Att riktlinjerna för miljö, som är överställda övriga verksamheters lokala styrdokument, hänvisar till en målsättning (90

[46] Kvalitets, miljö- och arbetsplan

procent av avfallet ska sorteras) som inte är formulerade i nuvarande miljöprogram menar revisionen skapar otydlighet vilka målsättningar som gäller för avfallshantering. Revisionen bedömer att målsättningen, om den ska gälla, behöver antas i samma styrande dokument för att tydliggöra målstyrningen av avfallshanteringen. Vidare bedömer revisionen att trafikförvaltningen behöver tydliggöra om kravet kring sorteringsgrad av byggavfall ska ställas vid samtliga investeringsprojekt i enlighet med de interna styrdokumenten (RiMiljö).

5.3 **Mål 15 Byggvarubedömningen**

5.3.1 Regionstyrelsen

Mål 15 innebär enligt miljöprogrammet att regionen bedömer material och produkter som används vid ny- och ombyggnation enligt Byggvarubedömningens kriterier. År 2021 ska minst 90 procent vara accepterade eller rekommenderade.

Enligt Region Stockholms miljöredovisning 2018[47] framgår att andelen material och produkter som har bedömts enligt BVBs kriterier delvis uppnåtts. Locum redovisade 2018 en hög andel bedömda material och produkter, men uppgifter rapporterades enbart in för vissa av trafiknämndens projekt vilket medförde att målet i sin helhet inte kunde bedömas.

RLK understryker vikten av att fortsätta arbeta med anläggningssidan som möter större utmaningar än byggsektorn. För anläggningsprojekt finns det ett antal särskilda förutsättningar att ta hänsyn till, t.ex. spärrar, elektroniska komponenter etc som försvårar. Trafikverket uppges arbeta med en förteckning över produkter och RLK har etablerat kontakt med dem om detta arbete. I dagsläget arbetar TF med en översättningsnyckel, dvs. ett sätt att översätta byggmaterial och -produkter från andra bedömningssystem[48] till BvB för att kunna arbeta mer systematiskt mot målet.

5.3.2 Trafiknämnden

Av tillämpningsanvisningarna för mål 15 framgår det att 50 procent av material och produkter för kollektivtrafikens fastigheter och anläggningar ska vara bedömda år 2021, att jämföras med 90 procent för övrig ny- och ombyggnation.

I TN:s yttrande till MP 2017-2021[49] framförs att byggvaror som ska bedömas utifrån BVBs kriterier redan är inarbetat i TFs miljöriktlinjer och innebär därför inga förändringar. Trafikförvaltningen förutsätter att med 50 procent av materialet och produkterna avses andel av antalet material/produkt*grupper* och inte varje produkt för sig. Granskningen visar att andelen av antalet

[47] LS 2018–1077
[48] BASTA. Bolaget är icke-vinstdrivande och ägs av IVL Svenska Miljöinstitutet och Sveriges Byggindustrier
[49] TN 2016-0451

material/produktgrupper inte uppfylls. Dessutom menar TN att målet inte är enkelt tillämpbart på anläggningar då få material/produkter som används finns dokumenterade och bedömda i BvB. Enligt RiMiljö ska dock varor som föreskrivs i projektering, byggas in i fastighet eller anläggning eller användas i program/projekt, granskas enligt BVBs senast gällande kriterier. Varorna ska vara rekommenderade eller accepterade enligt BVBs kriterier. Detta gäller även sammansatta varor. Sammansatta varor är exempelvis en busstvätt som ska installeras vid byggnationen av busstvätthallen i Botkyrka där det finns flertalet delkomponenter.

Avsteg från BVB kan enligt RiMiljö medges vid exempelvis små varor i liten mängd, material/varor som tillhandahålls genom beställarens avrop från separat avtal etc. Ansökningar om detta ska granskas och beslutas av affärsförvaltare/avtalsansvarig, vilket också görs. Uppgifter om totalt antal varor som miljöbedömts enligt Byggvarubedömningens kriterier sparas regelbundet på BVBs projektplats eller på av förvaltningens godkänd plats.

5.3.3 Locum

Av tillämpningsanvisningarna för mål 15 framgår det att 90 procent av material och produkter för landstingsägda fastigheter ska vara bedömda enligt BVB 2021.

Locum har som krav i alla sina projekt att material och produkter ska kontrolleras och bedömas i BVB. Enligt miljöredovisningen[50] 2018 använde Locum 98 procent bedömda material och produkter enligt BVB och hade 92 procent accepterade eller rekommenderade byggmaterial. Enligt Locums handbok för byggprojektledning har projektets miljöcontroller ansvar för uppföljningen som sker delvis löpande, delvis månadsvis men även varje tertial i en specifik miljörapport och ska på detta sätt vara ett stöd till projektledaren. Den andel som inte uppfyller Locums mål ska rapporteras till projektområdeschef och miljöcontroller bygg. Vid eventuell avvikelse ska miljömotivering skickas till miljöcontroller bygg för godkännande.

Kraven i BVB utvecklas ständigt vilket medför ett kontinuerligt arbete med att dokumentera och bedöma material och produkter. De som var rekommenderade eller accepterade tidigare kan få förändrad status, vilket enligt intervjupersoner, medför ett kontinuerligt arbete med dokumentering och uppdatering av bedömningar.

Bedömning

Revisionen bedömer att Locum arbetar aktivt för att bedöma material och produkter enligt miljöprogrammets mål. Kravställningen i avtal följer angivna mål och uppföljningar görs kontinuerligt.

Revisionen är medveten om att miljöprogrammets mål inte är enkelt tillämpbart på trafikens anläggningsprojekt. Revisionen bedömer att trafiknämnden

[50] LS 2018–1077

bör säkerställa att de interna styrdokumenten (RiMiljö) följs och att uppföljning och statistik återförs till regionen för att ge en så god totalbild av måluppfyllelsen som möjligt.

Vad gör regionrevisorerna?

Regionrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av regionens nämnder och bolagsstyrelser. Revisionsuppdraget är det största inom kommunal verksamhet.

Att vara revisor är ett förtroendeuppdrag vars syfte är att med oberoende, saklighet och integritet främja, granska och bedöma verksamheten. Den övergripande uppgiften för revisorerna är att granska hur nämnder och styrelser tar sitt ansvar. De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och ytterst medborgarnas instrument för den demokratiska kontrollen. De har därmed en viktig funktion i den lokala självstyrelsen.

Ledamöter i nämnder och styrelser ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, anställda och uppdragstagare genomför verksamheten. I ansvaret ingår att genomföra en ändamålsenlig verksamhet utifrån fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och med en tillräcklig intern kontroll samt att upprätta rättvisande räkenskaper.

I årsrapporter för nämnder och styrelser sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhetsrevisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna presenteras på regionrevisorernas webbsida på www.sll.se. Det går även att prenumerera på regionrevisorernas nyhetsbrev Nytt från regionrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna.rev@sll.se.

Region Stockholm

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)
Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se
Hemsida: www.sll.se
Org.nr: 232100-0016

REGIONREVISORERNA

RAPPORT NR 9/2019

Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning

Region Stockholm

Kort om rapporten

Region Stockholm beställer kollektivtrafik och vård för flera miljarder kronor årligen. De avtal som trafiknämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden sluter med utförare är både omfattande och gäller ofta långa avtalsperioder. Regionstyrelsen bör därför stärka styrning och uppföljning av hur nämnderna lever upp till fullmäktiges policy och riktlinjer för inköp i syfte att öka möjligheten att agera affärsmässigt. Hälso- och sjukvårdsnämnden bör för sin del säkerställa att policyn följs genom att ta del av strategisk analys inför nya vårdavtal och genomföra utvärderingar av ingångna avtal i syfte att öka möjligheten till ständigt förbättrade avtalskonstruktioner och villkor. För trafiknämnden kvarstår tidigare rekommendationer att åtgärda.

2019-12-12 RK 2019-0050

Trafiknämnden

Projektrapport 9/2019
Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte 2019-12-12 att överlämna rapporten till trafiknämnden för yttrande senast 2020-02-28.

Revisorernas samlade bedömning är att trafiknämnden bör åtgärda tidigare rekommendationer för att säkerställa tillräckliga förutsättningar för avtalsuppföljning, och därmed öka möjligheten att agera affärsmässigt, i enlighet med fullmäktiges policy och riktlinjer.

Revisorerna vill att trafiknämnden i sitt yttrande särskilt svarar på hur nämnden avser att säkerställa att:

- utvärderingar av ingångna avtal genomförs systematiskt och dokumenteras, i syfte att öka möjligheten till ständigt förbättrade avtalskonstruktioner och villkor,
- ansvaret för en sammanhållen utvärdering och utveckling av avtalsuppföljningen tydliggörs i syfte att säkerställa ett kontinuerligt förbättringsarbete,
- en systematisk och dokumenterad erfarenhetsåterföring från befintliga till nya avtal sker så att brister i gamla avtal inte förs över till nya.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Anders Lönn
Ordförande

Anette Carlstedt
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

2019-12-12 RK 2019-0050

Regionstyrelsen

Projektrapport 9/2019
Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade vid sitt möte 2019-12-12 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2020-02-28.

Revisorernas samlade bedömning är att regionstyrelsen behöver stärka styrning och uppföljning av hur nämnderna lever upp till fullmäktiges policy och riktlinjer för inköp i syfte att öka möjligheten att agera affärsmässigt.

Revisorerna vill att regionstyrelsen i sitt yttrande särskilt svarar på hur styrelsen avser att:

- stärka uppsikten av hur beställarnämnderna lever upp till policy och riktlinjer för inköp i syfte att säkerställa förutsättningar för avtalsuppföljning och därmed öka möjligheten att agera affärsmässigt både på trafik- och vårdområdet.
- tydliggöra vad som ska framgå av beslutsunderlag för beslut gällande driftavtal som har stor verksamhets- eller ekonomisk påverkan.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
Ordförande

Christina Holmqvist
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

2019-12-12 RK 2019-0064

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Projektrapport 8/2019
Strategisk planering och samordning av vårdfastigheter

Revisorerna i revisorsgrupp II beslutade vid sitt möte 2019-12-12 att överlämna rapporten till hälso- och sjukvårdsnämnden för yttrande senast 2020-02-28.

Revisorernas samlade bedömning är att den strategiska planeringen, styrningen och samordningen inom fastighetsområdet inte säkerställer att vårdverksamheternas behov tillgodoses.

Revisorerna önskar svar på frågan hur nämnden tillgodoser att nuvarande organisation på kort och lång sikt säkerställer den strategiska fastighetsplaneringen för regionens vårdfastigheter.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Hans-Erik Salomonsson
Ordförande

Christina Holmqvist
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

2 Utgångspunkter för granskningen 3
2.1 Motiv till granskningen 3
2.2 Revisionsfråga 4
2.3 Avgränsning 4
2.4 Bedömningsgrunder 4
2.5 Metod 5

3 TN:s styrning av framtagande av nya avtal 6
3.1 Roller och ansvar 6
3.2 Styrdokument för framtagande av nya avtal 7
3.3 Erfarenhetsåterföring 9
3.4 Pågående utvecklingsarbete 9
3.5 Bedömning 10

4 Praktiska arbetet i framtagande av nytt avtal 12
4.1 Granskade förstudier 12
4.2 Bedömning 15

5 HSN:s styrning av framtagande av nya vårdavtal 15
5.1 Roller och ansvar 15
5.2 Styrdokument för framtagande av nya avtal 17
5.3 Erfarenhetsåterföring 20
5.4 Bedömning 21

6 Praktiska arbetet i framtagande av nytt vårdavtal 22
6.1 Granskade upphandlingar 22
6.2 Bedömning 25

7 Regionstyrelsens styrning och uppsikt 26
7.1 Krav på beslutsunderlag 26
7.2 Uppsikt 26
7.3 Bedömning 27

1 Slutsatser och rekommendationer

Region Stockholm beställer vård och kollektivtrafik för flera miljarder kronor årligen. De avtal som beställarnämnderna sluter med utförare är både omfattande och gäller ofta långa avtalsperioder. Revisonen har därför granskat om tillräckliga förutsättningar säkerställs för en systematisk avtalsuppföljning av trafiknämndens och hälso- och sjukvårdsnämndens driftavtal.

På en övergripande nivå bedömer revisionen att regionstyrelsen behöver stärka sin uppsikt av hur beställarnämnderna lever upp till policy och riktlinjer för inköp i syfte att säkerställa avtalsuppföljningen och därmed öka möjligheten att agera affärsmässigt. För att stärka förutsättningarna för avtalsuppföljning i driftavtal bedömer revisionen också, liksom tidigare, att regionstyrelsen behöver tydliggöra vad som ska framgå av beslutsunderlag för beslut gällande driftavtal som har stor verksamhets- eller ekonomisk påverkan.

När det gäller beställarnämnderna bedömer revisionen att det finns en skillnad i hur långt trafiknämnden respektive hälso- och sjukvårdsnämnden kommit i att säkerställa tillräckliga förutsättningar för en systematisk avtalsuppföljning i enlighet med regionfullmäktiges policy för inköp. Till exempel skiljer sig beslutsunderlaget inför upphandling. Revisionen bedömer att hälso- och sjukvårdsnämnden, i likhet med trafiknämnden, i beslutsunderlag bör ta del av den strategiska analysen och planeringen inför nya vårdavtal. Likaså bör kostnadskalkyler tas fram. Revisionen anser att det idag saknas tydliga former och stöd för hur mål och strategisk inriktning för nämndens verksamhet ska brytas ner till uppföljningsbara mål och krav i avtal i enlighet med fullmäktiges policy för inköp. Vidare bör nämnden efterfråga systematiska och dokumenterade utvärderingar av avtal i syfte att säkerställa att avtal leder mot uppsatta mål för nämnden och dess verksamhet, men också att erfarenheter från tidigare avtal tas tillvara i nya avtal.

Revisionen är positiv till att hälso- och sjukvårdsförvaltningen har ett pågående utvecklingsarbete gällande avtalsprocessen, men menar att mycket arbete återstår. Revisionen bedömer att förvaltningen bör tydliggöra roller och ansvar i avtalsprocessen. Detta gäller främst hur stödfunktionerna i avtalsprocessen förhåller sig till varandra och vilka krav som kan ställas på dessa. Revisionen anser att tydlighet i ansvar och roller generellt försvåras av att det inte, som för trafikförvaltningen, finns något samlat och beslutat dokument där ansvarsfördelningen inom förvaltningen framgår. Revisionen bedömer därför att det är väsentligt att förvaltningen pekar ut ett helhetsansvar för hela processen för att säkerställa ett sammanhållet inköpsarbete. Vidare bedömer revisionen att förvaltningen bör tydliggöra styrningen av avtalsprocessen när det gäller vad som ska göras och vad som kan utelämnas i processen eftersom mycket i de granskade styrdokumenten är formulerat som ”kan” och ”bör”. Detta medför enligt revisionen en risk för att förarbetet inför upphandling sker på olika sätt och med olika kvalitet och blir personberoende. Revisionen rekommenderade 2016 förvaltningen att stärka samverkan inom förvaltningen för att följa upp avtal i syfte att sprida erfarenheter, utveckla metoder och återkoppla avvikelser. Revisionen bedömer att detta fortsatt saknas och rekommendationen kvarstår därför.

För trafiknämnden kvarstår delar att åtgärda för att säkerställa tillräckliga förutsättningar för avtalsuppföljning. Revisonen har tidigare rekommenderat nämnden att systematiskt genomföra och dokumentera utvärderingar av ingångna avtal vad gäller bl.a. kostnader och kvalitet, i syfte att öka möjligheten till ständigt förbättrade avtalskonstruktioner och villkor. Revisionen kan konstatera att utvärderingar inte har genomförts för alla av de ingående avtalen i granskade förstudier och en tidigare rekommendation kvarstår därför.

Revisionen ser positivt på att det även inom trafikförvaltningen pågår ett utvecklingsarbete av affärsprocessen där ett flertal åtgärder rör de områden som revisionen i granskningen sett behov av. Förvaltningen behöver bland annat stärka en systematisk och dokumenterad erfarenhetsåterföring från befintliga till nya avtal så att brister i gamla avtal inte förs över till nya.

Rekommendationer:

Regionstyrelsen bör

- stärka uppsikten av hur beställarnämnderna lever upp till policy och riktlinjer för inköp i syfte att säkerställa förutsättningar för avtalsuppföljning och därmed öka möjligheten att agera affärsmässigt både på trafik- och vårdområdet.

Hälso- och sjukvårdsnämnden bör

- i underlag inför beslut om upphandling efterfråga den strategiska analysen och planeringen inför nya vårdavtal
- i underlag inför beslut om upphandling säkerställa att kostnadskalkyler tas fram
- säkerställa uppföljningsbara mål och krav i avtal i enlighet med fullmäktiges policy för inköp och säkerställa att dessa följs upp
- efterfråga systematiska och dokumenterade utvärderingar av ingångna avtal med ett visst intervall i syfte att öka möjligheten till ständigt förbättrade avtalskonstruktioner och villkor.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningens ledning bör

- besluta om ett samlat dokument där ansvarsfördelningen inom förvaltningen framgår bland annat gällande ansvar och roller i avtalsprocessen.
- tydliggöra krav på innehåll och dokumentation i avtalsprocessen och säkerställa att det finns en lägsta kravnivå.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Region Stockholm beställer vård och kollektivtrafik för flera miljarder kronor årligen. Regionfullmäktige har bl.a. i policy för inköp[1] betonat vikten av att avtal och leverantörer ska följas upp systematisk, aktivt och ändamålsenligt för att säkerställa att regionen får rätt värde enligt avtal och att avtal efterlevs.

Förutsättningarna för uppföljning och utvärdering av avtal grundläggs till stora delar redan i planeringen inför och utformningen av nya avtal. I planeringen inför nya avtal är det därför viktigt att det tas fram tydliga former för hur exempelvis måluppfyllnad, kvalitets- och effektivitetsförbättringar samt ekonomiska aspekter ska följas upp under hela avtalets livscykel. Det är också av vikt att den ansvariga nämnden tar del av uppföljning och analys av om de mål, till exempel besparings- och kvalitetsmål, som är tänkta att uppnås med avtalet också har uppnåtts. De avtal som beställarnämnderna sluter med utförare är både omfattande och gäller ofta långa avtalsperioder[2] vilket ställer betydande krav på beställarens strategiska styrning och arbete med avtalsuppföljning.

Om beställarnämnderna inte har en tillräcklig styrning och kontroll i sin avtalsuppföljning och i planeringen inför nya avtal finns risk att mål och avtalsvillkor inte uppnås. Det kan exempelvis handla om att det inte finns tydliga styrdokument och formaliserade arbetssätt som säkerställer att mål och villkor är uppföljningsbara. Det finns vidare risk för att det saknas kompetens och systemstöd som möjliggör en systematisk och effektiv avtalsuppföljning.

Revisionen har i flera tidigare granskningar[3] även pekat på att trafiknämnden respektive hälso- och sjukvårdsnämnden behöver utveckla systematiska och dokumenterade metoder och verktyg för hur erfarenhetsåterföring från tidigare avtal ska återkopplas inför utarbetande av nya avtal. Ifall nämnderna inte säkerställer en systematisk erfarenhetsåterföring finns risk för att erfarenheter inte tas tillvara i revideringar av befintliga avtal eller vid framtagande av nya avtal och vårdområden. Detta innebär således en risk att tidigare misstag upprepas och att effektiviseringar och en förbättrad kvalitet därmed uteblir.

Revisonen har mot denna bakgrund granskat beställarnämndernas avtalsuppföljning. Syftet med granskningen har varit att bedöma om tillräckliga förutsättningar finns för en systematisk avtalsuppföljning som säkerställer dels att regionen får varor och tjänster till avtalade villkor, dels att en utveckling av avtalsvillkor sker så att de mål som är tänkta att åstadkommas med avtalen som helhet uppnås.

[1] LS 2017–1197.
[2] Inom kollektivtrafiken är avtalsperioderna för trafikavtal exempelvis ofta cirka 10 år.
[3] Exempelvis revisionens delårsrapport hälso- och sjukvårdsnämnden 2016, årsrapport trafiknämnden 2014 och delårsrapport trafiknämnden 2015.

2.2 Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga:

Säkerställs tillräckliga förutsättningar för en systematisk avtalsuppföljning av beställarnämndernas driftavtal?

Delfrågor:

- Hur är styrdokument och processer utformade för en systematisk avtalsuppföljning?
- Hur är roller och ansvar för avtalsuppföljningen fördelade, definierade och dokumenterade?
- Hur sker analysen och planeringen för avtalsuppföljningen inför nya avtal?
- Hur säkerställs att lärdomar och resultat från avtalsuppföljningen tas tillvara inför nya avtal och i utvecklingen av inköpsarbetet?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser ansvarsprövning av regionstyrelsen, trafiknämnden respektive hälso- och sjukvårdsnämnden.

Granskningen har avgränsats till styrning, analys och planering av avtalsuppföljningen av driftavtal i skedet inför en upphandling av nytt avtal. Även hur erfarenheter av avtalsförvaltning/uppföljning tas till vara har ingått. Granskning har också skett av formerna för hur resultat och analys av den operativa avtalsuppföljningen tas om hand i analysen och planeringen inför nya avtal.

Inom trafiknämnden har granskning skett av de behovs- och planeringstudier som genomförs inför nya trafik- och underhållsavtal, se vidare avsnitt fyra. Inom hälso- och sjukvårdsnämnden har två vårdavtal som upphandlats enligt LOU[4] valts ut inom två olika beställarområden, se vidare avsnitt sex.

2.4 Bedömningsgrunder

Av kommunallagen (2017:725) 10 Kap 8 § framgår det att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller landstinget kontrollera och följa upp verksamheten. I 9 § framgår också att om ett landsting sluter avtal med en privat utförare ska landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Av **regionens policy för inköp RF 2018-06-05 (LS 2017-1197)** framgår att varje nämnd och bolag inom Region Stockholm utgör en upphandlande myndighet och har det yttersta ansvaret för sina inköp, upphandlingar, avrop, överprövningar och ingångna avtal. Vidare framgår bland annat att upphandling alltid ska föregås av strategisk analys och planering. Verksamhetens behov och mål ska tydliggöras och potential till effektivisering samt verksamhetsutveckling ska analyseras. Krav ska

[4] Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

formuleras utifrån verksamhetens behov och utifrån en bedömning av hur mål kan uppnås utan att driva onödiga kostnader. Samtliga krav som ställs ska kunna följas upp och lärdomar från uppföljningen ska användas i utvecklingen av inköpsarbetet. Förkalkyler, skuggkalkyler samt efterkalkyler ska också tas fram och användas som ett verktyg i den strategiska planeringen såväl som i hela inköpsprocessen för att säkerställa ekonomin i inköpet ur ett totalkostnadsperspektiv. Förarbetet ska vara tydligt dokumenterat.

Av **fullmäktiges budget 2019 (2017-1455)** framgår bl.a. att det är väsentligt att hälso- och sjukvårdsnämndens avtal, överenskommelser och ersättningsmodeller styr mot målen med hälso- och sjukvården samt ger incitament till en kostnadseffektiv och tillgänglig vård. Vid val av avtalsform ska nämnden genomföra marknadsanalyser och säkerställa kostnadskontroll, patientsäkerhet och god tillgänglighet. Hälso- och sjukvårdsnämndens avtal ska utvärderas löpande och justeras för att bättre anpassas efter patienternas behov och vårdgivarnas långsiktiga förutsättningar.

Upphandlingsmyndigheten[5] - avtalsförvaltning en vägledning (nr 2/2016) pekar bl.a. på att en upphandlande myndighet har mycket att vinna på att aktivt arbeta med avtalsförvaltning och att det ger goda förutsättningar för att nå de mål som satts upp i den genomförda upphandlingen. Vägledningen lyfter vidare fram att utvärderingen av den tidigare avtalsperioden och intern statistik utgör viktig information i analysfasen i den kommande upphandlingen av samma vara/tjänst. Utvärderingen av måluppfyllelse och leverantörsrelation samt intern styrning ligger även till grund för kommande avtalsförvaltning. Det framhålls också i vägledningen att det i förstudien till en ny upphandling är avgörande att ha tillgång till denna information. Informationen är en utgångspunkt för hur kraven i kommande upphandlingar kan formuleras på bästa sätt och att slutsatserna i utvärderingen lägger grunden för hur kommande avtalsförvaltning ska hanteras för att uppnå en så god affär som möjligt.

2.5 Metod

Granskning har skett genom intervjuer och dokumentstudier av det strategiska arbetet och planeringen inför nya vård-, trafik- och underhållsavtal samt övriga relevanta rapporter som hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF) respektive trafikförvaltningen (TF) har tagit fram. Intervjuer har genomförts med företrädare för HSF, TF samt regionledningskontoret (RLK). Ett antal funktioner som deltar i den strategiska och operativa styrningen, planeringen och uppföljningen av avtal har intervjuats. Projektledare och deltagare i de förstudier inför nya avtal som granskats har intervjuats.

Granskningen har genomförts av projektledare Dennis Andersson och projektmedarbetarna Camilla Graf Morin samt Katharina Berndt på revisionskontoret.

[5] Upphandlingsmyndigheten ger stöd och vägledning till upphandlande myndigheter och ska verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling.

3 TN:s styrning av framtagande av nya avtal

3.1 Roller och ansvar

Trafiknämnden fullgör Region Stockholms uppgifter som regional kollektivtrafikmyndighet enligt kollektivtrafiklagen[6]. Nämnden ansvarar enligt reglemente[7] för att planera och löpande följa upp den regionala kollektivtrafiken samt bedöma vilka åtgärder, inklusive investeringar, som är nödvändiga och effektiva för att vidmakthålla och utveckla kollektivtrafiken enligt gällande regionalt trafikförsörjningsprogram (TFP), regionplan och regional utvecklingsstrategi.

Nämnden tar, när det gäller processen för framtagande av driftavtal, beslut vid tre tillfällen: beslut om att godkänna planeringsstudien, beslut om att inleda upphandling samt beslut om antagande av leverantör (s.k. tilldelningsbeslut).

I granskningen har det framkommit att det inte finns ett utpekat ansvar för hela affärsprocessen som har en överblick över hela affären under dess livscykel. Enligt förvaltningens arbetsordning[8] är i huvudsak två avdelningar, även om fler kan delta i olika skeden, involverade i det strategiska arbetet inför ett nytt avtal samt i avtalsuppföljningen och erfarenhetsåterföringen; avdelningen strategisk utveckling (SU) och trafikavdelningen (TA).

SU ansvarar enligt arbetsordningen bl.a. för studier och utredningar i tidiga skeden, dvs. strategiska utredningar som görs inför att investeringar och affärer ska genomföras. Enligt SU:s egen arbetsordning[9] ansvarar sektion affärsutveckling för den strategiska utvecklingen av affärer i beställar- och kostnadsperspektivet. Det innebär exempelvis att utarbeta och kontinuerligt utveckla trafikförvaltningens affärsstrategi[10] och tillhörande riktlinjer trafikaffärer[11][12]. Ansvaret omfattar även ledning av studier som definierar affärsinriktningen för förvaltningens affärer. Sektionen ska enligt avdelningens arbetsordning också stödja övriga sektioner vid utvärdering av befintliga avtal.

TA:s huvudansvar är enligt arbetsordningen att förvalta affärer, vidmakthålla kollektivtrafikens infrastruktur och dess säkerhet samt att leverera operativa, trafiknära tjänster. Genom att följa upp leveranser och servicenivåer ska TA säkerställa att affärerna, till exempel avtal med trafikutövare eller underhållsleverantör, levererar enligt avtal. Ansvaret att kravställa och återföra erfarenheter inför nya upphandlingar ingår i TA:s ansvar för affärsförvaltningen. TA ska enligt arbetsordningen aktivt delta i SU:s framtagande av exempelvis studier och framföra krav som är förvaltningsbara.

---

[6] Lagen om kollektivtrafik 2010:1065.
[7] Reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder, LS 2018-0731.
[8] TN-S-477387.
[9] TN-S-745292.
[10] SL-2013-00545.
[11] SL-S-419772.
[12] Strategier uttrycks i överordnade och framåtblickande principer för hur kollektivtrafikens utveckling ska leda mot fastställda mål. TF:s affärsstrategi utgörs av tio strategiska principer samt förvaltningens affärsmodell. Riktlinjer konkretiserar strategier och utgör grunden för förvaltningens kravställande verksamhet och prioriteringar.

Inom sektion affärsutveckling finns både den övergripande och den operativa projektledaren placerade som har ett sammanhållande ansvar för förarbeten och studier inför en ny upphandling. Projektledarrollen ansvarar för dialog med intressenter och för att samla in, sammanställa och analysera data och information. Projektledarna ansvarar vidare för att utarbeta affärsupplägget utifrån strategiska inriktningar samt att ta fram relevant beslutsunderlag. I granskningen framkommer att det finns en rådande praxis gällande båda rollernas ansvarsområden och mandat, men att det inte finns formaliserade rollbeskrivningar.

Inom förvaltningens trafikslagssektioner finns affärsområdesansvariga som enligt rollbeskrivningen har ett helhetsansvar för att leda uppföljning och vidareutveckling av ett eller flera trafikavtal. Därtill finns affärsförvaltare som är ansvariga för förvaltning och uppföljning inom specifika områden i avtalen som trafikproduktion, fordon och trafikinformation.

3.2 Styrdokument för framtagande av nya avtal

De dokument som är centrala i arbetet med att sluta nya avtal inom trafiknämndens verksamhet är framförallt nämndens *affärsstrategi*, trafikförvaltningens *Riktlinjer för trafikaffärer* och *Handbok för studier*. Affärsstrategin är styrande för hur trafikförvaltningens affärer ska utformas i syfte att nå målen i det regionala trafikförsörjningsprogrammet. Den nuvarande versionen av affärsstrategin har inte utvärderats eller uppdaterats sedan 2013. Riktlinjer för trafikaffärer konkretiserar affärsstrategin. Riktlinjen innehåller inga konkreta beskrivningar för arbetssätt utan hänvisar till handbok för studier (se nedan).

Handbok för studier[13] beskriver en generell arbetsgång för studier som ska göras i utredningsfasen. Av intervjuer framkommer att handboken för studier inte fullt ut är tillämpbar för driftaffärer eftersom den i huvudsak är framtagen för utredning och analys inför större investeringsprojekt. Exempelvis framkommer ett behov av att tydliggöra vilka aspekter som ska vara färdigutredda i respektive studiedel för driftaffärer innan nästa studiefas, se vidare 4.1.2. Av intervjuer framgår att handboken används som stöd i den mån det går i förarbetet till upphandlingar av driftavtal, men att personalen till stor del tillämpar senast genomförd affärsstudie som utgångspunkt.

Inom behovsanalys och planeringsstudie utarbetas enligt riktlinjer för trafikaffärer den affärsinriktning som ska användas för den aktuella upphandlingen. Affärsinriktningen ska säkerställa att den affärskonstruktion och de incitament som används i avtalen leder mot trafikförvaltningens mål, nedbrutna från Trafikförsörjningsprogrammet och principerna i styrande strategier. Av riktlinjen framgår att en affärsinriktning innefattar mål, avtalsområden, ekonomiska drivkrafter inkl. ersättningsmodell, omfattning på uppdraget, avtalstid och förkalkyl. Enligt regionens policy för inköp ska förkalkyler, skuggkalkyler samt efterkalkyler tas fram och användas som ett verktyg i den strategiska planeringen inför nya avtal. Granskningen visar att förkalkyler genomförs samt att skugg- och efterkalkyler har börjat användas i det praktiska

[13] TN-S 568236.

arbetet, men det behöver tydliggöras i TF:s styrdokument hur skugg- och efterkalkyler ska genomföras.

Granskningen visar att nämnden tar del av studier i tidiga skeden i avtalsprocessen, exempelvis presenteras både behovsanalysen och planeringsstudien för nämnden. Nämnden godkänner planeringsstudien och beslutar att inleda upphandling i samma ärende. Av granskade studier har nämnden tagit del av behovsanalys i ett tidigare ärende och då var det ett informationsärende. Förfarandet framgår dock inte i styrdokument.

Av handboken för studier framgår vidare en beskrivning av hur en strukturerad process för framtagande av mål, från en övergripande målbild till effektmål och systemmål samt utvärderingsparametrar kan hanteras. Av intervjuer har det framkommit att det inom förvaltningen är en etablerad praxis att SMART:a mål ska tillämpas för att säkerställa uppföljningsbara mål och en god förvaltningsbarhet av avtalen. Revisionen noterar dock att det inte tydligt framgår i styrningen hur exakt detta ska säkerställas.

I riktlinjer trafikaffärer framgår att det i framtagandet och utformningen av affärsupplägg och ersättningsmodeller bör göras en bedömning hur utformningen påverkar kraven. Det kan röra sig om krav på tillgänglig information eller krav på funktioner, system eller arbetssätt som behöver utvecklas eller åtgärdas.

I tidigare granskning[14] har framkommit att förvaltningen bör utveckla gemensamma rutiner och arbetssätt för kravhantering och kravstruktur. Det stöd som finns inom förvaltningen för att säkerställa en ändamålsenlig kravhantering består enligt granskningen främst av processbeskrivningar. Dessa processer beskriver i sig inte rutiner, arbetssätt eller aktiviteter för hur arbetet ska gå till. Det är därmed inte reglerat på övergripande nivå inom förvaltningen hur kravhanteringen ska gå till.

3.2.1 Styrningen av avtalsuppföljning

I riktlinjer trafikaffärer anges att uppföljning ur ett strategiskt perspektiv behövs för att följa avtalens effektivitet och funktion utifrån de övergripande målen i trafikförsörjningsprogrammet samt för att kunna avgöra om förändringsbehov finns. På förvaltningens intranät framgår att det övergripande verktyget för att löpande följa upp avtalen är uppföljningsplanen som ska finnas för varje avtal. TA tar fram uppföljningsplanerna efter att upphandlingen har genomförts.

Revisionen har tidigare rekommenderat[15] nämnden att arbetet med uppföljning av trafikavtal, i sin helhet och per avtal, vad gäller exempelvis organisation, planering och metod bör utvärderas, i syfte att utveckla uppföljningsarbetet i befintliga avtal och förbättra uppföljningsmöjligheterna i kommande avtal.

Enligt Upphandlingsmyndigheten är utvärdering av måluppfyllelse och leverantörsrelation samt intern styrning ett viktigt underlag i analysfasen i arbetet inför nya

[14] Landstingsrevisorerna, årsrapport trafiknämnden, 2018.
[15] Landstingsrevisorerna, årsrapport 2014 trafiknämnden, rekommendation nr 526.

avtal. I såväl denna som tidigare granskningar[16] framkommer att ambitionen för trafikavtal är att dessa ska följas upp och utvärderas mer samlat ca ett år efter avtalsstart samt i samband med t.ex. beslut om förlängning av avtal. Revisionen har tidigare tagit del av sådana utvärderingar för några avtal och konstaterade då att utvärderingen helt är inriktad på trafikutförarens leverans under avtalsperioden och de parametrar som enligt avtalet ska följas upp. Utvärderingarna innehåller ingen samlad ekonomisk utvärdering, dvs. hur avtalen har utvecklats ekonomiskt jämfört med intentionerna vid avtalstecknandet eller uppsatta övergripande mål och effekter med avtalet. Det saknas fortsatt formaliserade arbetssätt för utvärdering av avtal. Under granskningens gång har beslut tagits om ett standardiserat sätt för utvärderingar[17] av trafikavtal. Implementering och fastställande av rutiner återstår.

3.3 Erfarenhetsåterföring

I riktlinje för trafikaffärer anges att det i samband med den strategiska affärsuppföljningen av avtal ska göras en erfarenhetsåterkoppling till behovsanalys, utrednings- och planeringsstudie för successiv och kontinuerlig utveckling av affärsinriktning och incitamentsstyrning. Processen för avtalsförvaltning finns översiktligt beskriven i TA:s förvaltningshandbok[18] och tillhörande processkarta samt på förvaltningens intranät. Revisionen konstaterar att former, rutiner och arbetssätt för hur erfarenhetsåterföringen i avtalsprocessen ska omhändertas och dokumenteras endast framgår översiktligt i styrdokumenten.

Av granskningen framkommer att ett systemstöd för avtalsuppföljning saknas. Det mesta av den operativa uppföljningen sker i excel- eller wordfiler vilket kräver mycket handpåläggning. Det framkommer vidare att det även finns data i olika rapporter som inte kan kombineras och att dessa inte heller kan jämföras mot olika datakällor utan handpåläggning. Av intervjuer framkommer vidare att data som ska användas i arbetet med förstudierna finns men att detta inte är sammanställt eller finns att tillgå på ett enkelt sätt. Data i sig medför inte heller att alla analyser kan göras utan det behöver också finnas en systematisk och strukturerad dokumentation för att undersöka eventuella avvikelser vilket idag inte alltid finns.

3.4 Pågående utvecklingsarbete

Mot bakgrund av att ett flertal trafikavtal behöver upphandlas inom de närmsta åren har ett nytt, förvaltningsövergripande arbetssätt för trafikavtalsupphandlingarna tillämpats i de granskade förstudierna. Hela affärsprocessen för samtliga aktuella trafikavtal hanteras genom det nya arbetssättet som en helhet i ett projekt med samma projektledning i alla faserna fram till förvaltning av avtalen. Arbetssättet innebär gemensam styrning och arbetssätt för utredningar och upphandlingsprojekt avseende trafikaffärer inklusive ett trafikråd, som består av avdelningschefer från de olika avdelningarna med beredningsgrupp och stödfunktioner. I förstudierna ska deltagare från samtliga berörda avdelningar delta. En övergripande projektledare utses som

[16] Landstingsrevisorerna projektrapport 12/2018, Kostnaderna i kollektivtrafiken.
[17] Årligt, tertial och strategisk utvärdering
[18] SL-S-648626.

ska följa affären från början till slut. I dagsläget har sektion affärsutveckling det övergripande ansvaret. Granskningen visar dock att det formellt ännu inte är beslutat vilken sektion/avdelning som ska leda hela processen för att ta fram nytt avtal.

Införandet av ett trafikråd medför enligt tidigare intervjuer att alla inblandade avdelningar är med i hela processen i framtagande av nya trafikavtal, vilket minskar överlämningsproblematiken. Arbetssättet och rådets mandat och ansvarsroller är dock ännu inte formaliserade. Det är även oklart hur detta arbetssätt ska tillämpas för andra typer av avtal än just trafikavtal.

Förvaltningens internrevision genomförde under 2018 en granskning av avtalsuppföljningen[19]. Utifrån denna tog TF fram en åtgärdsplan. Under 2019 pågår ett projekt där ett utvecklingsarbete bedrivits för att omhänderta de brister som identifierats. Ett flertal nya arbetssätt och rutiner har testats för första gången inom ramen för upphandlingen av nya bussavtal[20].

I samband med upphandlingen av nya bussavtal har exempelvis förvaltningen tagit fram en standardiserad målmodell för trafikavtal. Avsikten är att kunna använda denna målmodell i alla trafikavtal framöver. De övergripande målnivåerna grundas på TFP och förvaltningens strategiska karta[21] och är tänkta att anpassas till respektive enskilt avtalsområde och dess specifika förutsättningar. Detta ska enligt uppgift öka avtalens förvaltningsbarhet och underlätta övergången mellan studiefas, upphandling, förvaltning samt erfarenhetsåterföring.

Granskningen visar att utvecklingsarbetet till stor del fokuserar på trafikavtal och att det är otydligt i vilken mån det ska tillämpas på andra typer av avtal. Revisionen har tidigare rekommenderat nämnden[22] att tydliggöra och säkerställa ansvaret för en sammanhållen utvärdering och utveckling av avtalsuppföljningen i syfte att säkerställa ett kontinuerligt förbättringsarbete. Granskningen visar dock att det är oklart hur ansvaret för förvaltandet och utvecklingen av avtalsuppföljningen ska ske efter att nuvarande arbete med åtgärder av internrevisionens rapport avslutas.

3.5 Bedömning

Revisionen menar att det är positivt att trafiknämnden blir involverad redan i den tidiga studiefasen genom att ta del av behovsanalys och planeringsstudier.

Revisionen konstaterar vidare att handboken för studier till stor del är anpassad för investeringar och inte för driftaffärer, som t.ex. trafik- eller underhållsavtal. Därför bedömer revisionen att styrningen av behovsanalyser och planeringsstudier för driftaffärer kan stärkas. Exempelvis kan det tydliggöras vilka aspekter som ska vara färdigutredda i respektive studiedel för driftaffärer i syfte att säkerställa att väsentliga

[19] TN 2018-0422.
[20] Affärerna E35-E38.
[21] Innehåller trafikförvaltningens vision, kärnuppdrag, mål för kärnverksamheterna, koncerngemensamma mål och värderingar.
[22] Landstingsrevisorernas årsrapport trafiknämnden 2018, rekommendation 1386.

områden analyseras, i linje med fullmäktiges policy och riktlinjer för inköp, och redogörs för nämnden.

Revisionen ser också positivt på att relevanta styrdokument för avtalsprocessen har en utgångspunkt i trafikförsörjningsprogrammet och förvaltningens övriga strategiska ställningstaganden. Det ger en övergripande målbild för förvaltningens avtalsarbete och skapar förutsättningar för att bidra till regionens mål och vision vilket är i linje med regionens policy och riktlinjer.

Revisionen bedömer att styrningen av hur mål och krav ska göras uppföljningsbara i avtal kan förtydligas för att ligga i linje med regionens policy för inköp som anger att samtliga mål och krav som ställs ska kunna följas upp.

Revisionen anser att det är väsentligt att förvaltningen pekar ut ett helhetsansvar och tydligt ägarskap för hela affärsprocessen för att säkerställa ett sammanhållet inköpsarbete. Därtill behöver arbetssättet samt mandat och roll för trafikrådet också formaliseras. Revisionen bedömer därmed att tidigare lämnad rekommendation[23] gällande att nämnden bör tydliggöra ansvar för exempelvis överlämningar mellan avdelningar för att säkerställa att det finns ett övergripande helhetsperspektiv i affärsprocessen som inkluderar även det förberedande arbetet inför upphandling kvarstår.

Enligt revisionens bedömning bör det, som Upphandlingsmyndigheten framhåller, framgå i styrdokument hur förvaltningen ska utvärdera och dokumentera hur arbetet med avtalet fungerat inom den egna organisationen.

Enligt regionens inköpspolicy ska lärdomar från uppföljningen användas i utvecklingen av inköpsarbetet. Revisionen bedömer att det finns ett glapp i styrdokumenten, där vikten av erfarenhetsåterföringen lyfts fram, men där det saknas konkreta former för hur det systematiskt ska omhändertas och dokumenteras. Därför ser revisionen positivt på att det pågår ett utvecklingsarbete av affärsprocessen där ett flertal åtgärder rör de områden som revisionen i granskningen sett behov av utveckling. Revisionen kommer att följa detta arbete.

Som ovan framgått pågår ett utvecklingsarbete för att stärka avtalsuppföljningen. Emellertid förefaller detta arbete till stor del fokusera på trafikavtal. Revisionen menar att det, även om vissa delar av detta arbete är tillämpligt på andra typer av avtal, är viktigt att nämnden säkerställer att utvecklingsarbetet och styrningen även kommer gälla andra typer av avtal. Det är vidare oklart hur ansvaret för förvaltandet och utvecklingen av avtalsuppföljningen ska ske efter att nuvarande arbete med åtgärder av internrevisionens rapport avslutas. Revisionen avser att följa detta arbete.

[23] Landstingsrevisorernas projektrapport 3/2015 Upphandling inom kollektivtrafiken, rekommendation 727.

4 Praktiska arbetet i framtagande av nytt avtal

4.1 Granskade förstudier

Granskning har gjorts av behovs- och planeringsstudier för trafikaffärer med nya bussavtal[24] (E35- E38[25]) samt underhållsavtal för spår[26] (UH 2022). Dessa har granskats dels för att kontraktsvärdet är högt, dels för att förstudierna är i sitt slutskede. Att det ena av dessa avtal inte är trafikavtal har också varit en faktor i urvalet. Arbetet med att sluta nya trafik- och underhållsavtal är en omfattande process som i normalfallet sträcker sig över tre till fyra år och omfattar ett stort antal steg. Granskning har skett av förstudiearbetet inför nya avtal fram till fasen då preliminära upphandlingsdokument ska tas fram (se vidare nedan).

Tilldelningsbeslut för samtliga ingående avtal i E35-E38 beräknas vara klart under april och juni månad 2020. Värdet för dessa avtal var totalt cirka 2,5 mdkr per år (2018). Avtalstiden är mellan nio till tio år. Tilldelningsbeslut för UH-2022 beräknas att tas i januari 2021. Värdet för de ingående avtalen beräknas till totalt cirka 11–15 mdkr ifall avtalstiden blir cirka 10 år för de ingående avtalen.

4.1.1 Behovsanalyser

För E35- E38 har det endast för ett av de ingående avtalen genomförts en dokumenterad utvärdering. En samlad behovsanalys för arbetet med E35-E38 genomfördes dock. Av granskningen framkommer att behovsanalys för E35-E38 i huvudsak innehåller väsentliga områden. Områdena är exempelvis nulägesanalyser inom olika områden, marknadssituation, riskanalys, lärdomar från förvaltning och frågor som behöver ytterligare utredas och analyseras. Även möjliga mål med affären lyfts vilket enligt behovsanalysen ska definieras enligt SMART-metodiken i planeringsstudie. I behovsanalys E35-E38 presenteras vidare en del nyckeltal och utfall för 2017 för de nuvarande avtalen. Några måltal för dessa nyckeltal eller kommentarer om de ligger i linje med vad som förväntades av avtalet redovisas inte. Det presenteras inte heller någon analys av avtalet mot fullmäktiges mål och trafikförsörjningsplan. Vidare redogörs för några preliminära slutsatser av behovsanalysen.

En behovsanalys planerades också att genomföras för UH-2022 under 2016. Det hade dock inte genomförts någon utvärdering av nuvarande avtal (UH-2012) p.g.a. resursbrist vilket medförde att en behovsanalys i ordinarie form inte kunde genomföras då tillräckliga underlag saknades. En utvärdering genomfördes senare under 2018 vilken bl.a. användes som underlag inför planeringstudien UH-2022 som genomfördes mellan december och maj 2019. Behovsanalys och planeringsstudie för UH 2022 fick därför slås samman. I utvärderingen av UH-2012 framkommer olika utfall och sammanställningar inom olika områden, men också att det inte gick att utyda hur nuvarande avtal varit, utan det behövdes mer utredning och resurser för

[24] TN 2017-1727.
[25] busstrafiken i: Norrort (Täby, Vaxholm, Åkersberga, Danderyd, Vallentuna (E35), Nacka och Värmdö (E36), Huddinge, Botkyrka och söderort (E37) samt Norrtälje (E38).
[26] TN 2019-0190.

analys. En orsak uppges bl.a. vara otydligheter i avtalet, data, källor och att det inte finns några mätbara mål att utgå ifrån.

Tilläggsavtal

En viktig information om ifall avtal och dess mekanismer fungerat på avsett sätt är analys av vilka tilläggsavtal som har tecknats under avtalsperioden. Tilläggsavtal skrivs för de flesta av trafiknämndens större avtal som löper över en längre period. Bakgrunden till tilläggsavtal kan vara flera som otydligheter i avtal eller omvärldsförändringar som medför behov av förtydliganden m.m.

I granskningen framkommer att tilläggsavtal inte finns enkelt sammanställt att tillgå för förstudiearbetet. Det sker ingen systematisk sammanställning och utvärdering vilka typer av tilläggsavtal som tecknats kring olika avtal. Detta innebär att information om uppsatta mekanismer i avtalet inte löpande kan utvärderas och analyseras inför nya avtal. Det har även i tidigare granskning[27] framkommit att trafikavtal i allmänhet, men i olika stor utsträckning, kompletteras med tilläggsavtal under avtalsperioden. Dessa avtal kan i vissa fall vara kostnadsdrivande. Trafikförvaltningens internrevision har i sin granskning av förvaltningens avtalsuppföljning noterat att den avdelning som ansvarat för innehållet i upphandlingen, inte medverkar i att teckna tilläggsavtal och inte heller när det görs informella överenskommelser. Internrevisionen har rekommenderat trafikförvaltningen att definiera kostnad för varje tilläggstjänst separat i trafikavtalen.

4.1.2 Planeringsstudier

Granskningen visar att en målmodell har tagits fram i samband med arbetet med trafikaffärerna med koppling till övergripande mål i TFP. Modellen består av övergripande och stödjande mål som har en inverkan på att nå de övergripande målen och presenteras översiktligt. Denna modell har även tillämpats i planeringsstudien för UH-2022 avtalet. Den beskriver de mål som sammantaget ska uppnås via upphandlingen och trafikförvaltningens interna arbete och förmåga. Inom ramen för respektive stödjande mål ska kvalitativa och kvantitativa mål utformas. Granskningen visar att framtagen målmodell togs fram i huvudsak för trafikaffärer och att det varit svårt att tillämpa på underhållsavtal. Det har därför funnits behov av anpassningar och stöd för hur mål ska sättas för andra typer av avtal.

Av granskningen framkommer att de granskade planeringsstudierna i huvudsak innehåller väsentliga områden i enlighet med fullmäktiges policy för inköp. Det redogörs för bl.a.: nulägesanalys, information om marknaden och hur man tillvaratar konkurrensen på marknaden, affärsmodell och mål med affären, behov och analys för förvaltning av nytt avtal, fördelning av affärsrisker, ersättningsmodell och drivkrafter och kostnadskalkyl.

I planeringsstudierna till UH-2022 avtalet framkommer att det finns problem att hitta data och uppgifter för att sätta mål och krav. Exempelvis fanns inte tillräckliga uppgifter om status på anläggningarna och det var ekonomiskt svårt att spåra vad

[27] Landstingsrevisorerna projektrapport 12/2018, Kostnaderna i kollektivtrafiken.

olika insatser inom olika underhållsområden har kostat. En orsak som lyfts fram för detta är utformningen på det nuvarande avtalet[28] men också att den intern styrning och kontrollen inom förvaltningen inte varit tillräcklig. I granskningen framgår att det varit en kort tidsram för att ta fram planeringsstudie för UH-2022 avtalet och att tillgången till resurser varit ansträngt. Detta medförde att resurser fick involveras samlat och stötvis under några korta tillfällen för att komma framåt i studien. Den korta tidsramen var också en faktor till att mål, mätetal m.m. förskjuts till fasen då preliminära upphandlingsdokument ska tas fram.

Av granskningen framkommer att det inte är tydligt i vilken studiedel formerna för målnivåer, mätetal m.m. för avtalsuppföljning ska vara klara. I planeringsstudien för E34-E35 framgår en del kvantitativa mål emellertid ska även en del tas fram och specificeras i den preliminära upphandlingsdokumentationen. I planeringsstudien för UH-2022 avtalet framgår att i stort sett allt arbete med målnivåer/mätetal ska fastställas i arbetet med framtagande av upphandlingsdokumentation. En risk som lyfts fram med detta förfarande är att det inte genomförs en tillräcklig analys och utredning av att krav dels blir uppföljningsbara och dels har rätt målnivåer m.m. Det finns vidare en risk att problem inte hinner utredas vilket kan generera behov av tilläggsavtal eller andra komplikationer som då måste hanteras i förvaltandet av avtalet.

Vidare framkommer i granskningen att kravhanteringsprocessen inte är fullt ut tillämpbar när det kommer till att ta fram driftaffärer. Kravprocessen bygger underifrån och tas fram från exempelvis riktlinjer. Utgångpunkten är dock kravställning från senast upphandlade avtal med bilagor. Detta innebär att krav letas fram och sammanställs manuellt. I intervjuer har det framkommit att det vore önskvärt om kraven fanns samlade i en databas. Det finns viss kvalitetskontroll och förankringsarbete under upphandlingsarbetet där flera avdelningar deltar och olika delar gås igenom och uppenbara fel kan justeras.

I förstudierna förutsätts att resurser tillsätts från verksamheten som har förvaltat avtalet och/eller har någon kompetens som behövs i förstudiearbetet. Det finns inte fastställda former för att säkra/låsa resurser till förstudierna utan detta blir en dialog mellan avdelningarna och chefer. Ytterligare en komplikation till detta är att förvaltningen inte mäter tidsåtgång gällande deltagande i studiearbetet och att verksamheten redan är ansträngd resursmässigt. Även, det som ovan beskrivits, att det inte är tydligt vad som ska levereras i varje studiedel innebär att planeringen av resurser blir problematiskt. Det har bland annat lett situationer där resursfrågan har behövts omförhandlas under projektens gång eller att resurser har skjutits till i efterhand.

[28] Det tidigare avtalet (UH2012) var ett resultat av ett politiskt beslut att trafikförvaltningen skulle bli en renodlad beställarorganisation, och genom en omfattande outsourcing fick entreprenörerna ett utökat funktionsansvar för anläggningen. Utöver utförandet av löpande drift och underhåll outsourcades planering av investeringar, tillgång till arbetstid i banan, analys, inspektion och statusbesiktning till entreprenören. Trafikförvaltningens organisation minskades med motsvarande kompetenser.

4.1.3 Erfarenhetsåterföring

I granskade förstudier har erfarenhetsåterföringen skett via workshops och intervjuer med olika förvaltare av nuvarande avtal. Revisionen har i fler tidigare granskningar[29] lyft fram risken för personberoende med detta förfarande. Det har angetts i intervjuer att det är en resurskrävande process och att det finns risk för personberoende.

4.2 Bedömning

Revisionens bedömer att trafiknämndens förstudier i huvudsak fångar många väsentliga områden i enlighet med fullmäktiges policy för inköp.

Revisonen har tidigare rekommenderat[30] nämnden att systematiskt genomföra och dokumentera utvärderingar av ingångna avtal vad gäller bl.a. kostnader och kvalitet, i syfte att öka möjligheten till ständigt förbättrade avtalskonstruktioner och villkor. Revisionen kan dock konstatera att utvärderingar inte har genomförts för alla av de ingående avtalen i granskade förstudier. Revisionen bedömer därför att rekommendationen kvarstår.

För att säkerställa att mål, effekter och krav är uppföljningsbara behöver det finnas tydligt reglerat vad som ska vara utrett och framtaget i de olika studiefaserna. Detta för att minimera att otydligheter skjuts framåt i processerna och eventuellt inte har hanterats innan nytt avtal driftsätts, vilket kan innebära kostnadsdrivande tilläggsavtal, samt möjliggöra att en strategisk utvärdering/uppföljning kan göras.

Revisionen kan vidare konstatera att den erfarenhetsåterföring som skett i granskade förstudier till stor del är intervjubaserad och därmed i hög grad personberoende. Sammantaget bedömer revisionen att nämnden inte säkerställer en tillräcklig systematisk och dokumenterad erfarenhetsåterföring som kan användas i förarbetet inför nya avtal. Det innebär att eventuella brister i befintliga avtal riskerar att överföras i nya avtal. Revisionen ser därför positivt på det utvecklingsarbete som nämnden nu genomför för att hantera internrevisionens rekommendationer.

5 HSN:s styrning av framtagande av nya vårdavtal

5.1 Roller och ansvar

Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar enligt reglemente[31] för att hälso- och sjukvården utformas och anpassas till befolkningens behov på kort och lång sikt så att en god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen uppnås. Nämnden ansvarar också för att produktionen av hälso- och sjukvård styrs och samordnas på ett effektivt sätt. Vidare ska nämnden styra hälso- och sjukvården genom avtal och

[29] Se exempelvis landstingsrevisorernas projektrapport 6/2018 Planerade spårtrafikstörningar och ersättningstrafik
[30] Landstingsrevisorernas projektrapport 2/2015 Återföring av erfarenheter i kollektivtrafikens avtal, Rekommendation 670.
[31] Reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder, LS 2018-0731.

överenskommelser med privata utförare och Region Stockholms nämnder och bolag samt planera och följa upp hälso- och sjukvården.

Nämnden fattar beslut i avtalsprocessen vid tre tidpunkter; beslut om att inleda upphandling, beslut om utformning av förfrågningsunderlag samt beslut om antagande av vårdgivare/leverantör (s.k. tilldelningsbeslut). I beslutet om att inleda en upphandling är underlaget betydligt mer begränsat än den planeringsstudie som ligger till grund för trafiknämndens beslut om att starta en upphandling (se avsnitt 5.2.1.).

Avtalsprocessen inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen berör flera enheter och funktioner. Till skillnad från trafiknämnden regleras inte ansvaret inom förvaltningen i en arbetsordning eller i något annat beslutat dokument där ansvarsfördelningen inom förvaltningen samlat och tydligt framgår. Roller och ansvar i avtalsarbetet framgår delvis i förvaltningens avtalshandbok (se 3.2) där det finns en övergripande beskrivning av rollernas ansvarsområden i processen.

Arbetet med att teckna och löpande följa upp vårdavtal bedrivs främst inom förvaltningens tre beställaravdelningar: avdelning för närsjukvård, avdelning för somatisk specialistvård och avdelning för särskilda vårdfrågor. Förvaltningens utvecklingsavdelning har i uppdrag att ge stöd i form av underlag för analyser och utredningar, statistik och vårdinformation samt metodfrågor (utveckling av indikatorer). Något motsvarande systematiskt och sammanhållet arbete inför upphandlingar, dvs. studier och utredningar i tidiga skeden, som genomförs inom TF för den strategiska utvecklingen av affärer i beställar- och kostnadsperspektivet görs inte inom HSF. Inom avdelningen för verksamhetsstyrning och stöd finns controller som ska stödja beställarenheterna.

Vid upphandlingar enligt LOU samarbetar HSF med serviceförvaltningens avdelning, SF Upphandling (tidigare SLL Upphandling), som bidrar med upphandlingskompetens och ger stöd i viktiga moment i processen. Nämnden har kvar det yttersta ansvaret för sina upphandlingar.

Framtagandet av underlag inför nytt avtal avseende vårdtjänster görs av en projektgrupp bestående av projektledare[32], avtalshandläggare, controller och medicinsk rådgivare. Till projektgruppen knyts en styrgrupp som tillsätts av respektive avdelningschef. Där hanteras besluts- och resursfrågor som projektgruppen inte själv förfogar över. Projektägare är respektive avdelningschef. Controller ansvarar för att ta fram förslag för ersättningsmodell och prissättning.

Utvecklingsavdelningen ansvarar för att hålla i en arbetsgrupp som benämns *BEU* (Beskrivning, Ersättnings- och Uppföljningsmodell i avtal). BEU har som uppgift att bistå projektgruppen med kunskap och råd i arbetet med revidering och framtagande av nya vårdavtal genom att stödja i strategiska frågor. BEU godkänner projektets inriktning och ger rekommendationer, men har inte beslutanderätt. Till skillnad från trafikförvaltningen saknas ett sammanhållande ansvar för förarbeten och studier inför en ny upphandling. Inom HSF är BEU:s roll mer rådgivande.

[32] Denna roll kan även avtalshandläggaren ha.

Kopplad till HSF:s ledningsgrupp finns också en beredningsgrupp för vårdavtal som har till uppgift att säkerställa enhetlighet i revideringen eller beslut om nya vårdavtal och att dessa överensstämmer med HSF:s taktiska riktlinjer. Beredningsgruppen har i uppdrag att fatta strategiska beslut, hantera frågeställningar som rör vägval på förvaltningsövergripande nivå innan formellt beslut i avtalsutskott eller HSN. Det finns dock inte någon information/dokumentation där förvaltningens taktiska riktlinjer framgår. Granskningen visar även att det är oklart när beredningsgruppen har en beredande eller beslutsfattande roll.

2016 inrättades ett så kallade *funktionsansvar* för avtals- och avtalsuppföljningsprocessen[33]. Enligt beslutet innebär rollen ett förvaltningsövergripande ansvar för att utveckla riktlinjer och anvisningar för avtals- och avtalsuppföljningsprocessen. Förvaltningens avdelningar och enheter ansvarar i sin tur för att implementera beslutade förändringar. Revisionen pekade redan 2016[34] på att funktionsansvaret var otydligt och enligt uppgift skulle ansvaret och uppdraget förtydligas. Revisionen kan konstatera att rollen fortfarande inte har preciserats ytterligare. Det har enligt intervjuer lett till att funktionsansvarig arbetar utifrån en egen tolkning av uppdraget vilket skapar en otydlighet kring mandat och uppdrag.

Av intervjuer framkommer att det finns ett flertal stödfunktioner som är involverade i avtalsprocessen men att det inte är tydligt vilka krav som kan ställas på dessa samt hur funktionerna förhåller sig till varandra gällande ansvar och roller, uppdrag och mandat.

Inom förvaltningen finns även ett flertal grupper och mötesfora för att stärka samverkan och utveckling av avtalsuppföljningen. *Avtalsgruppen* har till uppgift att fortlöpande arbeta med samordning kring avtalsfrågor och utveckling av processerna för vårdavtal. *Avtalsforum* är en serie frivilliga möten som ska fungera som informationsspridare och genomförs i föreläsningsform med möjlighet till frågor där alla handläggare har möjlighet att delta. *Gruppen för avtalsuppföljning* har till uppgift att utveckla processen för uppföljning av vårdavtal.

Tidigare granskning[35] har visat att återkoppling av information från mötena görs på olika sätt och i varierande omfattning inom de olika avdelningarna och enheterna, vilket även framkommer i denna granskning.

5.2 Styrdokument för framtagande av nya avtal

2017 fastställde hälso- och sjukvårdsnämnden en plan för översyn och utveckling av avtalsprocessen inom HSF[36]. Enligt planen har målet med utvecklingsarbetet sedan dess varit att skapa en förvaltningsgemensam, samlad och digitaliserad avtalsprocess.

[33] HDIR 16153. Som senare ändrade benämning till *processägare,* HSN 2017-1479.
[34] Landstingsrevisorernas delårs- och årsrapport 2016 HSN
[35] Landstingsrevisorerna, 6/2017, uppföljning av vårdvalsavtal.
[36] HSN 2017-1479/HDIR 17242.

Inom ramen för förvaltningens pågående avtalsutvecklingsarbete har de tidigare så kallade *processbeskrivningar*[37] ersatts av *avtalshandboken*. Eftersom förarbetet till avtalen som granskats, se vidare avsnitt sex, genomfördes 2017/18 har även dessa tidigare processbeskrivningar ingått i granskningens dokumentstudier. Revisionen uppfattning är att innehållet i tidigare processbeskrivningar till stor del överförts till avtalshandboken och därefter kompletterats. Under 2019 har vidare ett projekt startats[38] som syftar till att förbereda digitaliseringen av avtalsprocessen. Projektet kommer bl.a. att innefatta en kartläggning av avtalsprocessen och av befintliga vårdavtalsområden.

Avtalshandboken finns tillgänglig på förvaltningens intranät sedan oktober 2018 där förvaltningen beskriver och länkar till olika moment i avtalsprocessen. Förvaltningens avtalsprocess består enligt avtalshandboken av fyra faser; ”strategi”, ”upphandla och revidera avtal”, ”förvalta avtal” samt ”analysera” med underliggande arbetsmoment. I avtalshandboken finns också *principbeslut inom vårdavtal* [39] samlade som tillsammans med lagar och förordningar ska tas hänsyn till vid utformandet av nya avtal. Principbesluten är en blandning av nämnd- och förvaltningsbeslut.

Något samlat styrande dokument motsvarande trafiknämndens affärsstrategi har inte beslutats av hälso- och sjukvårdsnämnden. Som framgått i avsnitt 3.2 har trafikförvaltningen i huvudsak tre dokument som styr arbetet med avtalsuppföljning varav affärsstrategin är beslutad av trafiknämnden. Därutöver finns en riktlinje för trafikaffärer som konkretiserar affärsstrategin och en handbok för studier som beskriver arbetssätt. En liknande hierarki/nedbrytning av styrdokument i styrningen från hälso- och sjukvårdsnämnden ned till hälso- och sjukvårdsförvaltningen saknas. Det går inte att utläsa hur olika styrdokument förhåller sig till varandra och vilken dignitet de har. Detta i kombination med otydliga ansvarsförhållanden internt inom förvaltningen medför att det är svårt att veta vad som gäller i olika delar i processen.

5.2.1 Avtalsprocessen

Enligt tidigare processbeskrivning[40] ska en projektplan och förslag till upphandlingsstrategi tas fram efter nämndens beslut om att inleda upphandling. Det framgår att en analys av målbild och nuläge ska ingå i förarbeten inför ett nytt avtal. Upphandlingsstrategin beslutas av projektets styrgrupp och ska ligga till grund för att ta fram upphandlingsdokumentation. Vid varje upphandling ska en uppdragsblankett skickas till SF upphandling. I förarbetet ingår också att inhämta information från marknadens aktörer genom så kallad *Request for information (RFI)* och/eller *hearing* får möjlighet att lämna synpunkter.

---

[37] Processbeskrivningar: Centrala frågeställningar (HSN 2016-1190), Upphandling enligt LOU (HSN 2016-1190), Årlig uppföljning vårdavtal (HSN 15070913), Nyutveckling av vårdval (HSN 20161190), Revidering/justering av förfrågningsunderlag vårdval, Ansökan om implementering vårdvalsavtal (HSN 2016-1190).
[38] HSN 2019-0946.
[39] Olika principbeslut gäller val av avtalsform, hantering av underleverantörer (HSN 2018-1295), vårdgivarens kostnadsansvar (HSN 2017-0887), utformning av ersättningsmodeller i avtal (HSN 2017-0197) och ramverk för uppföljning av hälso- och sjukvård (HSN 2019-1930).
[40] Upphandling enligt LOU, HSN 2016-1190.

I såväl tidigare processbeskrivning[41] som i avtalshandboken betonas också vikten av förarbetet inför ett avtal och en väl förankrad målbild som underlättar framtagandet av nytt avtal. I samtliga styrdokument[42] återfinns information gällande hur framtagande av indikatorer för avtalsuppföljning ska gå till. Granskningen visar dock att någon ytterligare konkretisering av hur målbilden ska brytas ner till vårdområden/enskilda avtal och hur önskvärda effekter av avtal ska tas fram inte framgår. Detta till skillnad mot TN som har ett stöd för nerbrytning av mål och standardiserad målmodell, vilket skapar bättre förutsättningar för uppföljningsbara mål och indikatorer inom olika områden och enskilda avtal.

Inför nya avtal ska förvaltningens ledning enligt avtalshandboken utforma strategier utifrån genomförda analyser som sedan utgör underlag vid val av avtalsform och utformning av underlag till vårdavtal. Enligt handboken ligger en kartläggning av vårdbehov, vårdmarknad och nuvarande system som analyseras utifrån mål och riktlinjer som grund för strategierna. Granskning visar att det inte framgår vad en strategi ska innehålla och hur arbetet ska dokumenteras eller hur strategiarbetet förhåller sig till den PM som ska tas fram i inledningsfas, se nedan.

Enligt avtalshandboken ska en PM tas fram i inledningsfasen av ett avtalsprojekt. PM:an beslutas av projektets styrgrupp och strategiska frågor presenteras för BEU. PM:an syftar enligt avtalshandboken till den interna förankringen gällande bl.a. nulägesbeskrivning av vårdområdet, strategiska avväganden och avtalets önskade effekter samt projektets arbetsinsatser. Granskningen visar att PM kan variera i form och omfattning eftersom det anges att det antingen kan vara en rapport eller en kortfattad presentation.

Granskningen visar också att det inte är tydligt vad som ska göras och vad som kan utelämnas i processens olika delar och i dokumentation. Det framgår inte på ett tydligt sätt i avtalshanboken/processen vad som skall genomföras och dokumenteras, utan här används formuleringar som ”kan”, ”bör” eller ”vore bra”.

Enligt regionens policy för inköp ska förkalkyler, skuggkalkyler samt efterkalkyler tas fram och användas som ett verktyg i den strategiska planeringen inför nya avtal. Granskningen visar att det inte är tydligt i HSF:s styrdokument hur sådana typer av kalkyler ska tas fram och genomföras.

Enligt policyn ska upphandling också alltid föregås av strategisk analys och planering, i form av studie inför upphandling. Till skillnad mot TN tar HSN, som framgått ovan, inte beslut om tidiga studier i avtalsprocessen. Det framgår inte i styrdokumenten vilka förarbeten som ska föreläggas nämnden inför beslut om att inleda upphandling. Besluten i de granskade upphandlingarna baseras istället på ett relativt kortfattat tjänsteutlåtande. Den förberedande/inledande analysfasen och strategiska planeringen fram till beslut om att inleda upphandling sker utan att nämnden tar del av underlag. Det går således inte att följa den strategiska analysen och hur mål och

[41] Centrala frågeställningar, HSN 2016-1190.
[42] Principbeslut ramverk för uppföljning, avtalshandbok, processbeskrivning ”centrala frågeställningar”.

inriktning för verksamheten har omhändertagits på motsvarande sätt som i underlag som presenteras och beslutas av TN.

5.2.2 Styrningen av avtalsuppföljning

I såväl tidigare processbeskrivning[43] som i avtalshandboken anges att det, för att säkerställa att krav på uppföljning är hanterbara av både förvaltning och vårdgivaren, är viktigt att inkludera uppföljningsperspektivet så tidigt som möjligt i processen.

En uppföljningsplan ska biläggas varje avtal. Dessutom har förvaltningen en standardbilaga gällande uppföljning, s.k. *allmänna villkor*[44], som innehåller en generell beskrivning av kommande uppföljning, beställarens rätt att följa upp uppdraget och vårdgivarens skyldighet att samverka vid uppföljning.

Avtalshandboken anger att såväl månatliga uppföljningar som en årlig sammanställning och analys av den data och information som har tagits fram under uppföljningsperioden ska genomföras. Process och arbetsmoment är beskrivna på en övergripande nivå. Enligt intervjuade sker det i praktiken endast en sammanställning av insamlade data. Metoder och former för hur analys och utvärdering mot uppsatta mål och effekter av avtal ska genomföras och dokumenteras framgår exempelvis inte. På motsvarande sätt som för trafikförvaltningen är arbetssätt för utvärdering av avtal inte formaliserade.

Utöver den löpande avtalsuppföljningen kan enligt avtalshandboken och tidigare processbeskrivningar även *fördjupade uppföljningar* göras. Med fördjupad uppföljning menas riktad och systematisk kontroll av vårdgivare, t.ex. genom journalgranskningar, som genomförs av rådet för fördjupad uppföljning inom avdelningen för kvalitet och patientsäkerhet. Utvecklingsavdelningen ansvarar för att genomföra *systemuppföljningar* och att tillsammans med övriga avdelningar följa upp förändringar i enlighet med framtidsplanen för hälso- och sjukvård. Kopplingen mellan den löpande avtalsuppföljningen, fördjupade uppföljningar och systemuppföljningen är otydlig. Det framgår inte hur planering och resultat från olika former av uppföljning ska kunna omhändertas i utvecklandet av olika avtalsområden och enskilda avtal eller i den strategiska planeringen inför ett nytt avtal.

5.3 **Erfarenhetsåterföring**

Enligt tidigare processbeskrivning och avtalshandboken ska analyser och resultat från uppföljning utgöra grund för nya upphandlingar. Erfarenheter från såväl tidigare upphandlingar/avtal som från bransch och patienter ska tas tillvara i ledningens strategiarbete inför nya avtal och tidigare uppföljningar ska tjäna som input i framtagandet av PM. I principbeslut[45] skrivs att en uppföljning av vårdområden kan bidra till lärdomar hos förvaltningen och vårdgivare. Granskningen visar att det saknas former för hur erfarenheter/problem som är förvaltningsövergripande, exempelvis från fördjupade uppföljningar, ska omhändertas och spridas i organisationen. Hur erfarenhetsåterföringen i avtalsprocessen ska omhändertas och dokumenteras framgår

[43] Centrala frågeställningar, HSN 2016-1190.
[44] HSN 2016-2040.
[45] Ramverk för uppföljning av hälso- och sjukvård HSN 2019-1930.

inte annat än mycket översiktligt i tidigare processbeskrivning och avtalshandboken. Det finns således inget samlat system för att på ett mer systematiskt sätt dra nytta av lärdomar och resultat från tidigare uppföljningsarbete. Som framgått ovan gäller detsamma för trafikförvaltningen.

Revisionen konstaterade 2016[46] att förvaltningen saknar en mer systematisk samverkan för återkoppling av en inträffad avvikelse i syfte att bättre kunna dra nytta av det inträffade i kommande arbete. Förvaltningen rekommenderades då att stärka samverkan i uppgiften att följa upp avtal inom förvaltningen för att sprida erfarenheter, utveckla metoder och återkoppla avvikelser. Granskningen visar att det fortfarande saknas ett systematiskt och strukturerat arbetssätt där avtalshandläggare både kan lämna och hämta lärdomar respektive resultat från tidigare avtalsuppföljning avseende det föregående avtal för samma typ av tjänster.

5.4 Bedömning

Revisionen bedömer att hälso- och sjukvårdsnämnden inte, enligt regionens inköpspolicy, säkerställer att upphandling alltid föregås av strategisk analys och planering. De delar i förarbetet inför ett nytt avtal som avser analyser och strategiska överväganden i syfte att säkerställa att avtal är i linje med fullmäktiges mål och den strategiska inriktningen för verksamheten är inte systematiska och ingår inte heller i underlag inför nämndens beslut. Detsamma gäller ekonomiska kalkyler i enlighet med regionens policy för inköp. Revisionen bedömer därför att nämnden, på samma sätt som trafiknämnden, behöver bli involverad redan i den tidiga studiefasen genom att ta del av motsvarande underlag (behovsanalyser och planeringsstudier).

Omfattningen av upphandlingar är betydande på vårdområdet och det finns ett stort antal vårdgivare vars arbete sammantaget ska leda till att fullmäktiges mål för hälso- och sjukvården uppnås. Revisionen menar att en övergripande strategi för nämndens avtalsarbete skapar förutsättningar för att bidra till regionens mål och vision. Som jämförelse kan trafiknämndens affärsstrategi nämnas, som för trafiknämnden syftar till att nå målen i det regionala trafikförsörjningsprogrammet. För att stärka förutsättningar för avtalsuppföljning behöver nämnden också ta fram former för att bryta ned övergripande mål till uppföljningsbara mål inom olika vårdområden/avtal. Det är enligt revisionens bedömning en grundläggande förutsättning för att kunna ta fram indikatorer och krav samt att följa upp och utvärdera hur avtal har utvecklats jämfört med intentionerna med avtalet.

Revisionen är positiv till att hälso- och sjukvårdsförvaltningen har ett pågående utvecklingsarbete gällande avtalsprocessen, men menar att mycket arbete återstår. Revisionen bedömer att hälso- och sjukvårdsförvaltningen bör förtydliga roller och ansvar i avtalsprocessen. Detta gäller främst hur stödfunktionerna i avtalsprocessen förhåller sig till varandra och vilka krav som kan ställas på dessa. Revisionen menar att tydlighet i ansvar och roller generellt försvåras av att det inte, som för trafikförvaltningen, finns något samlat och beslutat dokument där ansvarsfördelningen inom förvaltningen framgår. Revisionen bedömer därför att det är väsentligt att

[46] Delrapport 2016 Hälso- och sjukvårdsnämnden, avsnitt 2.4 Uppföljning av avtal.

förvaltningen pekar ut ett helhetsansvar och tydligt ägarskap för hela affärsprocessen för att säkerställa ett sammanhållet inköpsarbete.

Vidare bedömer revisionen att förvaltningen bör tydliggöra styrningen av avtalsprocessen när det gäller vad som ska göras och vad som kan utelämnas i processen eftersom mycket i de granskade styrdokumenten är formulerat som ”kan” och ”bör”. Detta medför enligt revisionen en risk för personberoende och att förarbetet inför upphandling sker på olika sätt och med olika kvalitet.

Revisionen rekommenderade förvaltningen 2016 att stärka samverkan inom förvaltningen för att följa upp avtal i syfte att sprida erfarenheter, utveckla metoder och återkoppla avvikelser. Revisionen bedömer att det fortsatt saknas ett systematiskt och strukturerat arbetssätt för hur erfarenheter ska återföras i förarbeten och tas tillvara på ett strategiskt sätt vid utformningen av nya avtal. Mot bakgrund av nämndens roll som beställare med omfattande upphandlingsverksamhet av hälso- och sjukvård i regionen ser revisionen allvarligt på att former för detta fortfarande saknas. Rekommendationen anses därför kvarstå.

6 Praktiska arbetet i framtagande av nytt vårdavtal

6.1 Granskade upphandlingar

Revisionen har granskat två upphandlingar genomförda av HSN. Urvalet grundar sig dels på att de har ett högt kontraktsvärde, dels på att de relativt nyligen har avslutats. Upphandlingarna har genomförts av två olika avdelningar på HSN; avdelningen för närsjukvård respektive avdelningen för särskilda vårdfrågor.

Revisionen har granskat dels upphandlingen av tjänster inom gastrointestinal *endoskopi* [47](benämns härefter *upphandling av endoskopitjänster*), dels upphandlingen av *psykiatrisk öppenvård* för vuxna[48] (benämns härefter upphandling av psykiatrisk öppenvård). Värdet för tjänsterna per år uppgår till ca 107 mnkr respektive knappt 180 mnkr (omfattar två geografiska områden).

6.1.1 Upphandling av endoskopitjänster

Det tidigare avtalet avseende de endoskopitjänster löpte ut den sista december 2013, inkl. nyttjande av option. Efter 2013 har avtalen förlängts utan ny upphandling, vilket inte är tillåtet enligt LOU.

HSN beslutade först i maj 2017[49] att en upphandling enligt LOU skulle ske av endoskopitjänster. Ett uppdrag till SLL Upphandling finns dokumenterat i mars 2017. Förberedelser för upphandling vidtogs av förvaltningen ca 6 månader efter HSN:s beslut på grund av rådande personalläge. När arbetet påbörjades vid årsskiftet

[47] Avdelningen särskilda vårdfrågor, HSN 2017-0668.
[48] Avdelningen Närsjukvård, HSN 2018-0455, SLL 1162.
[49] Upphandling av gastrointestinala endoskopitjänster enligt LOU och tillfällig förlängning av befintliga avtal.

2017/2018 behövde därför genomförandet forceras för att få fram ett avtal som skulle kunna träda ikraft den 1 januari 2019.

I granskningen framkommer att arbetet med upphandlingen inte följde tidigare processbeskrivning[50]. På grund av tidspress upprättades varken en upphandlingsstrategi eller något liknande dokument från arbetet inför upphandlingen. Exempelvis saknas flera grundläggande uppgifter i en påbörjad projektplan[51] som ska användas, vilket uppges bero på att tillräckliga resurser inte kunnat avsättas inom HSF. I dokumentet påtalas några risker, som att ett genomförande av projektet inte kan hålla tidplanen och att nya tillfälliga avtal troligen behöver skrivas. Någon utvärdering av det tidigare avtalet hade inte gjorts. Inför upphandlingen fick erfarenheter från det tidigare avtalet i möjligaste mån tas fram från tidigare handläggares anteckningar. En begäran om information, request for information (RFI), genomfördes för att tillvarata branschens erfarenhet, kunskaper och framtidsvisioner i syfte att kunna skapa ett tydligt, transparent och proportionerligt förfrågningsunderlag.

Mycket av innehållet i förfrågningsunderlaget hämtades från det tidigare avtalet[52] kompletterat med synpunkter i genomförd RFI och i kontakter med medicinsk rådgivare, SLL juridik och SLSO (som har erfarenhet och ansvarar för liknande uppdragsinnehåll inom regionen).

Det finns inte någon dokumentation från förberedelsearbetet som tar sikte på strategiska frågor om kommande avtalsuppföljning och några sådana diskussioner fördes inte heller enligt de intervjuade. I förberedelserna inför upphandlingen ingick t.ex. inte överväganden om hur kommande avtal skulle utformas för att styra mot hälso- och sjukvårdens uppsatta mål och indikatorer eller hur vårdens kvalitet bättre skulle kunna följas upp.

När det gäller förutsättningarna för uppföljning av avtalet finns det i förfrågningsunderlaget en *uppföljningsbilaga* benämnd årlig uppföljning[53] med dels standardiserade skrivningar kring uppföljning, dels ett avsnitt som är anpassat till den specifika upphandlingen. Exempel på det senare är att vårdgivaren på beställarens begäran ska lämna svar om kunskapsbaserad och ändamålsenlig vård, säker vård, effektiv vård, jämställd och jämlik vård samt vård i rimlig tid. Vilka överväganden och analyser som har gjorts och som har lett fram till att just dessa uppgifter har tagits med i upphandlingsbilagan finns inte dokumenterade. Därutöver saknas en koppling mellan efterfrågade uppgifter i upphandlingsbilagan och nämndens behov, mål m.m. Eftersom det inte går att följa varken om eller hur det skett en strategisk analys och planering inför kommande avtalsuppföljning, så framkommer inte hur nämndens behov och mål omhändertagits.

[50] Upphandling enligt LOU av hälso- och sjukvårdstjänster och vårdnära tjänster, Processbeskrivning 2017.
[51] Projektplan, Stockholms läns landstings projektmodell, PROJEKTIL, projektdirektiv 2.0.
[52] Med avtalsstart 1 januari 2008.
[53] Bilaga 3.

6.1.2 Upphandling av vuxenpsykiatri öppenvård

HSN beslutade i april 2018[54] att upphandling skulle ske. Förvaltningens initiala avsikt var att förlänga det befintliga avtalet med två år, men efter en incident med avtalspartnern förlängdes avtalet endast med ett år. Förändringen innebar att tiden för genomförandet förkortades från ca två år till ett år och fick till följd att processen för genomförandet av upphandlingen blev mycket tidspressad. I granskningen framkommer att arbetet med upphandlingen inte följde tidigare processbeskrivning[55].

Att det var ont om tid fick till följd att varken projektplan, upphandlingsstrategi eller RFI tagits fram i enlighet med tidigare processbeskrivning. Något specifikt uppdrag till SLL Upphandling upprättades inte heller utan HSN:s beslut om att upphandling skulle äga rum bedömdes utgöra uppdrag till SLL Upphandling att upphandling skulle ske. Mycket av förfrågningsunderlagets innehåll hämtades från det tidigare avtalet och SLSO:s psykiatriavtal, kontakter togs med bland annat en medicinsk rådgivare. Av mötesanteckningar från BEU[56] som rör den granskade upphandlingen framkommer att ”en fullskalig riskanalys alltid bör genomföras inför en upphandling gällande såväl uppdrag som ersättning m.m. Projektet har inte hunnit genomföra en sådan p.g.a. pressad tidplan”.

Utöver de standardiserade allmänna villkoren som tagits fram för förvaltningens vårdavtal finns en bilaga till förfrågningsunderlaget avseende psykiatriska tjänster om årlig uppföljning[57], med dels en generell del som används vid olika upphandlingar, dels en del som är anpassad till den specifika upphandlingen. Vilka analyser som har gjorts och som har lett fram till att just dessa uppgifter har tagits med i den specifika upphandlingsbilagan finns inte dokumenterade. Därutöver saknas en koppling mellan efterfrågade uppgifter i upphandlingsbilagan och nämndens behov, mål m.m. Det finns inte någon dokumentation från förberedelsearbetet som tar sikte på strategiska frågor om kommande avtalsuppföljning och några sådana diskussioner fördes inte heller enligt de intervjuade. Av intervjuer framgår även att några systematiska och dokumenterade analyser av avtalsuppföljningen inte genomförts.

I förberedelserna inför upphandlingen ingick t.ex. inte överväganden om hur kommande avtal skulle utformas för att styra mot hälso- och sjukvårdens uppsatta mål och indikatorer eller hur vårdens kvalitet skulle följas upp.

Granskningen visar att det inte har genomförts någon dokumenterad utvärdering av det tidigare avtalet inför förlängning. Lärdomar eller erfarenheter från föregående avtalsperiod kunde därför inte tas tillvara.

6.1.3 Erfarenhetsåterföring av avtalsuppföljning

Enligt tidigare processbeskrivning ska analyser och resultat från uppföljning utgöra grund för nya upphandlingar. I de granskade upphandlingarna har erfarenheter från tidigare avtal fått letats fram manuellt eller inte kunnat tas fram bl.a. på grund av

---

[54] HSN 2018-0455, Upphandling av vuxenpsykiatri 2019.
[55] Upphandling enligt LOU av hälso- och sjukvårdstjänster och vårdnära tjänster, Processbeskrivning 2017.
[56] HSN 2018-0105, 2018-06-15.
[57] Bilaga 2 Årlig uppföljning, LS 2018-0912, HSN 2018-0455, SLL 1162.

tidsskäl. Analyser och resultat från uppföljning som grund för nya upphandlingar har således inte genomförts på grund av den snäva tidsramen för upphandlingarna.

6.2 Bedömning

Revisionen bedömer att hälso- och sjukvårdsnämnden i de granskade upphandlingarna inte har haft den styrning och kontroll över processen inför en upphandling som förutsätts i regionens policy och som följer av att vara en professionell beställare. Revisionen konstaterar att avtalet för endoskopitjänster har förlängts utan stöd i avtal. Detta innebär att det har skett en otillåten direktupphandling av avtal. Otillåtna direktupphandlingar är enligt Konkurrensverket en särskilt allvarlig överträdelse och regionen riskerar bland annat upphandlingsskadeavgift och att avtalet förklaras ogiltigt. Förfarandet innebär också att regionen inte drar nytta av befintlig konkurrens. Ett nytt avtal har numera upphandlats enligt LOU.

Upphandlingar bör startas i tid så att förutsättningar ges för analys för avtalsuppföljning. Revisionen har tidigare rekommenderat nämnden att säkerställa att upphandlingar påbörjas i så god tid att rimliga möjligheter ges att genomföra alla delar av upphandlingsprocessen affärsmässigt och i enlighet med styrdokument. Att tidigare avtal har fått så stort genomslag i granskade upphandlingar är enligt revisionen förknippat med risker; bland annat eftersom båda avtalen upphandlades för länge sedan, varpå behov, uppdrag, uppföljning, mål, kvalitet m.m. kan ha ändrats. Förändringar av marknadens aktörer kan också ha skett. Vidare har utvecklingsmöjligheter avseende centrala frågor som hör till den kommande strategiska inriktningen och avtalsuppföljningen inte tagits tillvara. Revisionen bedömer därför att rekommendationen ännu inte är åtgärdad.

Enligt revisionens mening är det inte tydligt om och hur arbetet i granskade upphandlingar omfattat överväganden av hur mål kan uppnås och att dessa är uppföljningsbara i kommande avtal. Nämnden bör därför säkerställa att dokumenterade analyser och förstudier genomförs som utgår från mål och inriktning med verksamhet och omfattar hur kommande avtalsuppföljning ska gå till.

För att dels säkerställa att nämndens behov och mål omhändertas i förarbetet, dels att säkerställa följsamhet till policy för inköp behöver nämnden i underlag inför beslut om upphandling efterfråga den strategiska analysen och planeringen inför nya vårdavtal. Vidare bedömer revisionen att nämnden inte säkerställer en tillräcklig systematisk och dokumenterad erfarenhetsåterföring som kan användas i förarbetet inför nya avtal. Det innebär att eventuella brister i befintliga avtal riskerar att överföras i nya avtal. Nämnden bör därför säkerställa att erfarenheter i gällande avtal tas tillvara i kommande upphandlingar.

7 Regionstyrelsens styrning och uppsikt

7.1 Krav på beslutsunderlag

Granskningen har visat att beslutsunderlaget som trafik- och hälso- och sjukvårdsnämnden tar del av inför upphandling av avtal, med betydande belopp, skiljer sig åt. Revisionens tidigare granskningar[58] har även visat att driftavtal kan medföra kraftigt ökade kostnader för regionen beroende på avtalskonstruktion. Revisionen har därför tidigare rekommenderat regionstyrelsen att komplettera det ekonomiska regelverket med principer eller strategier som säkerställer regionens kostnadskontroll över omfattande och långsiktiga driftavtal.

Till regionens riktlinje investeringar finns det anvisningar gällande utformning av beslutsunderlag för investeringar[59]. Revisionen kan dock konstatera att motsvarande krav på beslutsunderlagens utformning fortsatt inte finns för beslut gällande driftavtal som har stor verksamhetspåverkan och/eller stor ekonomisk påverkan på den upphandlade myndigheten. Däremot reglerar inköpspolicyn till viss del vad förarbetet inför en ny upphandling ska innehålla (se avsnitt 2.4).

7.2 Uppsikt

Enligt regionens policy för inköp ska regionstyrelsen bedriva uppsikt över nämnders och bolags inköpsarbete och ska säkerställa att inköpsarbetet bedrivs effektivt. Revisionen har gällande upphandling/inköp i flera tidigare rekommendationer till regionstyrelsen pekat på behovet av att stärka den centrala styrningen och uppsikten av upphandlingar som utförs av nämnder och styrelser. Revisionen har exempelvis tidigare framfört[60] att resultatet av den uppföljning som sker på koncernnivå, genom att samtliga verksamheter i samband med årsbokslutet besvarar frågor om inköp och upphandling, inte används av regionstyrelsen för att förbättra upphandlingsprocessen och därmed öka regionens möjligheter att agera affärsmässigt. Någon analys av svaren utifrån ett koncernperspektiv lämnas inte och några åtgärder med anledning av iakttagelser utifrån sammanställningen vidtas inte heller.

Enligt kommunallagen ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I regionen antogs riktlinjer i form av ett program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare under förra mandatperioden[61]. Programmet gäller för de nämnder och förvaltningar som anlitar privata utförare för kommunala angelägenheter. Granskningen visar att någon separat uppföljning eller återrapportering av detta program utöver allmän uppföljning i delårsrapporter och årsredovisning inte genomförs. Enligt intervjuer pågår dock ett centralt utvecklingsarbete för en utvecklad uppföljning av upphandling i samband med årsbokslut.

---

[58] Landstingsrevisorerna, Projektrapport 9/2016, Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning. Landstingsrevisorerna projektrapport 12/2018, Kostnaderna i kollektivtrafiken.
[59] RS 2019-0867, RS 2019-0829.
[60] Landstingsrevisorerna, Projektrapport 5/2017, Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen.
[61] Antaget av fullmäktige 2016-11-15, LS 2015-0329.

7.3 Bedömning

Revisionen bedömer att regionstyrelsen behöver stärka sin styrning av hur nämnder och styrelser lever upp till policy och riktlinjer för inköp i syfte att säkerställa förutsättningar för avtalsuppföljning och därmed öka möjligheten att agera affärsmässigt. Revisionen bedömer i likhet med tidigare granskning[62] att resultatet av den uppföljning som sker på koncernnivå kan stärkas.

För att stärka förutsättningarna för avtalsuppföljning i driftavtal bedömer, revisionen liksom tidigare, att regionstyrelsen behöver tydliggöra vad som ska framgå i beslutsunderlag inför beslut gällande driftavtal som har stor verksamhetspåverkan eller stor ekonomisk påverkan. Revisionen bedömer därför att tidigare rekommendation[63] gällande att regionstyrelsen behöver komplettera det ekonomiska regelverket med principer eller strategier som säkerställer regionens kostnadskontroll över omfattande och långsiktiga driftavtal kvarstår.

[62] Landstingsrevisorerna, Projektrapport 5/2017, Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen
[63] Landstingsrevisorerna, Projektrapport 9/2016, Landstingsstyrelsens övergripande ekonomistyrning.

Vad gör regionrevisorerna?

Regionrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av regionens nämnder och bolagsstyrelser. Revisionsuppdraget är det största inom kommunal verksamhet.

Att vara revisor är ett förtroendeuppdrag vars syfte är att med oberoende, saklighet och integritet främja, granska och bedöma verksamheten. Den övergripande uppgiften för revisorerna är att granska hur nämnder och styrelser tar sitt ansvar. De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och ytterst medborgarnas instrument för den demokratiska kontrollen. De har därmed en viktig funktion i den lokala självstyrelsen.

Ledamöter i nämnder och styrelser ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, anställda och uppdragstagare genomför verksamheten. I ansvaret ingår att genomföra en ändamålsenlig verksamhet utifrån fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och med en tillräcklig intern kontroll samt att upprätta rättvisande räkenskaper.

I årsrapporter för nämnder och styrelser sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhetsrevisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna presenteras på regionrevisorernas webbsida på www.sll.se. Det går även att prenumerera på regionrevisorernas nyhetsbrev Nytt från regionrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna.rev@sll.se.

Region Stockholm

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)
Telefon: 08-737 25 00
E-post: landstingsrevisorerna.rev@sll.se
Hemsida: www.sll.se
Org.nr: 232100-0016