Regionrevisorerna

2021-02-25

Diarienummer
RK 2020-0044

Fastighets- och servicenämnden

Projektrapport nr 6/2020
Socialt hållbar inköpsprocess

Revisorerna i revisionsgrupp III beslutade vid sitt möte 2021-02-25 att överlämna rapporten till fastighets- och servicenämnden för kännedom och möjlighet till yttrande senast 2021-06-02.

Revisorernas samlade bedömning är att krav kopplat till social hållbarhet, utöver de som framgår av uppförandekoden för leverantörer, inte har en konkret tillämpning i inköpsprocessen för samordnade upphandlingar. Serviceförvaltningen bör tydliggöra hur och när sociala hållbarhetskrav utöver de som framgår av uppförandekoden för leverantörer ska ställas samt följas upp i samordnade upphandlingar.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Anders Lönn
Ordförande
Digital signering

Christina Holmqvist
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

REGIONREVISORERNA

RAPPORT NR 6/2020

Socialt hållbar inköpsprocess

Region Stockholm

Kort om rapporten

Fullmäktiges budget för 2020 och styrande dokument för inköp tydliggör att social hållbarhet ska ha en konkret tillämpning i regionens inköpsprocess. Revisionen bedömer att regionstyrelsen och fastighets- och servicenämnden inte fullt ut säkerställer att så sker. Det innebär att det inte systematiskt ställs krav inom områden som barns rättigheter, diskriminering och nationella minoriteter i avtal, och att följsamhet till fullmäktiges policyer och lagstiftning därmed inte säkerställs. Revisionen ser positivt på att regionstyrelsen under 2021 bereder en hållbarhetspolicy respektive strategi eftersom definitionen av social hållbarhet i de nuvarande styrande dokumenten inte är tillräcklig tydlig.

Regionrevisorerna

2021-02-25

Diarienummer
RK 2020-0044

Fastighets- och servicenämnden

Projektrapport nr 6/2020
Socialt hållbar inköpsprocess

Revisorerna i revisionsgrupp III beslutade vid sitt möte 2021-02-25 att överlämna rapporten till fastighets- och servicenämnden för kännedom och möjlighet till yttrande senast 2021-06-02.

Revisorernas samlade bedömning är att krav kopplat till social hållbarhet, utöver de som framgår av uppförandekoden för leverantörer, inte har en konkret tillämpning i inköpsprocessen för samordnade upphandlingar. Serviceförvaltningen bör tydliggöra hur och när sociala hållbarhetskrav utöver de som framgår av uppförandekoden för leverantörer ska ställas samt följas upp i samordnade upphandlingar.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Anders Lönn
Ordförande
Digital signering

Christina Holmqvist
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

Regionrevisorerna

2021-02-25

Diarienummer
RK 2020-0044

Regionstyrelsen

Projektrapport nr 6/2020
Socialt hållbar inköpsprocess

Revisorerna i revisionsgrupp I beslutade vid sitt möte 2021-02-25 att överlämna rapporten till regionstyrelsen för yttrande senast 2021-08-30

Revisorernas samlade bedömning är att krav kopplat till social hållbarhet, utöver de som framgår av uppförandekoden för leverantörer, inte har en konkret tillämpning i inköpsprocessen för samordnade upphandlingar. Revisionen bedömer att regionstyrelsen bör ta fram stödjande dokument för att tydliggöra och konkretisera följsamhet till de olika områdena inom social hållbarhet. Regionledningskontoret bör också förtydliga förvaltningens roll i inköpsprocessen för samordnade upphandlingar.

Revisorerna vill särskilt ha regionstyrelsens svar på:

- Hur regionstyrelsen ska tydliggöra och konkretisa följsamheten till de olika definierade områdena inom social hållbarhet?

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
Ordförande
Digital signering

Anette Carlstedt
Sekreterare
Digital signering

Region Stockholm
Regionrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 25B, T-bana Rådhuset, se www.sl.se

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 Definition av social hållbarhet 7
3.1 Social hållbarhet enligt reglemente och budget 7
3.2 Styrande dokument för social hållbarhet 8
3.3 Bedömning 12

4 Definition av hållbart inköp 12
4.1 Nationellt styrande principer för hållbart inköp 12
4.2 Styrande dokument för hållbart inköp 13
4.3 Bedömning 15

5 Social hållbarhet i samordnade upphandlingar 15
5.1 Serviceförvaltningens upphandlingsprocess 15
5.2 Kravställning och uppföljning i samordnade upphandlingar 16
5.3 Bedömning 18

6 Lärdomar och resultat från uppföljning av social hållbarhet 18
6.1 Uppföljning av styrande dokument 19
6.2 Uppföljningar av social hållbarhet inom befintliga avtal 21
6.3 Bedömning 22

1 Slutsatser och rekommendationer

Fullmäktiges budget för 2020 och styrande dokument för inköp tydliggör att social hållbarhet ska ha en konkret tillämpning i inköpsprocessen. Revisionen har därför granskat om hänsyn tas till lagar och styrande dokument inom social hållbarhet i inköpsprocessen för samordnade upphandlingar. Revisionen kan konstatera att det enbart är sociala hållbarhetskrav kopplat till uppförandekoden för leverantörer som ger konkret avtryck.

Revisionen bedömer att regionstyrelsens definition av social hållbarhet i styrande dokument inte är tillräckligt tydlig. Eftersom det finns oklarheter kring vad som innefattas i begreppet, kan det bli svårt för nämnder och styrelser att efterleva fullmäktiges ambitioner avseende social hållbarhet. Detta kan i sin tur leda till att nämnder och styrelser, samt regionstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt, inte kan säkerställa att relevant lagstiftning efterlevs inom området. Revisionen ser därför positivt på att regionstyrelsen bereder en hållbarhetspolicy respektive en hållbarhetsstrategi, som ska förtydliga och konkretisera innebörden av social hållbarhet, som fullmäktige föreslås anta under 2021. I arbetet med att ta fram en ny policy och strategi menar revisionen att det är viktigt att dokumenten är tydligt koordinerade med övriga styrande dokument som berör social hållbarhet. Detta eftersom social hållbarhet inkluderar flera perspektiv; regionen som en socialt hållbar arbetsgivare, att tjänsterna som erbjuds till invånarna är socialt hållbara och att produktionen av varor och tjänster som regionen upphandlar är socialt hållbar.

Vidare återstår det också för regionstyrelsen att tydliggöra hur nämnder och bolag mer konkret bör arbeta med social hållbarhet. Revisionen bedömer att regionstyrelsen bör ta fram stödjande dokument, i samband med att hållbarhetsstrategin antas, för att tydliggöra och konkretisera följsamheten till de enskilda områdena, bland annat när det gäller att kravställa social hållbarhet i upphandlingar. Revisionen konstaterar också att det görs en spridd uppföljning av social hållbarhet på inköpsområdet och fullmäktige inte får någon samlad återkoppling på hur deras styrande dokument efterlevs av nämnder och bolag. Av den anledningen menar revisionen att det är viktigt att följsamheten till de styrande dokument som berör en hållbar inköpsprocess följs upp på ett systematiskt sätt.

Revisionen bedömer att sociala hållbarhetskrav, utöver krav kopplat till uppförandekoden för leverantörer, inte ställts eller följts upp på ett systematiskt sätt i samordnade upphandlingar. Detta medför att det inte säkerställs att lärdomar och resultat från uppföljning av social hållbarhet tas till tillvara i nya avtal. Av regionens inköpspolicy och riktlinjer för inköp framgår det att hållbarhet ska vara en integrerad del av inköpsprocessen och att den upphandlande myndigheten ansvarar för detta. För att säkerställa att relevanta sociala hållbarhetskrav ställs i samordnade upphandlingar menar revisionen att ett systematiskt arbete med risk- och konsekvensanalyser kopplat till samtliga

områden för social hållbarhet bör vara en del av processen. Revisionen bedömer att serviceförvaltningen bör tydliggöra hur och när sociala hållbarhetskrav, utöver sådana som är kopplade till uppförandekoden för leverantörer, ska ställas i samordnade upphandlingar och hur dessa ska följas upp.

Revisionen menar vidare att RLK hållbarhets roll i processen för de samordnade upphandlingarna är otydlig. RLK hållbarhet har, i enlighet med reglementet, en strategisk roll genom att leda och samordna hållbarhetsarbetet i Region Stockholm. Detta konkretiseras bland annat i att avdelningen tar fram förslag på styrande dokument inför beslut i regionstyrelsen och fullmäktige. Samtidigt har avdelningen operativa uppgifter, t.ex. att säkerställa att krav ställs och följs upp för miljö och uppförandekoden för leverantörer i enskilda samordnade upphandlingar. Revisionen konstaterar också att regionledningskontoret står för vissa kostnader kopplat till kravställning och uppföljning. I styrande dokument för inköp beskrivs det att den upphandlande myndigheten, vilket är fastighets- och servicenämnden för samordnade upphandlingar, ska säkerställa att kompetens och resurser finns så att relevanta krav ställs i avtal. Regionledningskontoret bör därför i samverkan med serviceförvaltningen tydliggöra RLK hållbarhet roll i inköpsprocessen.

Rekommendationer

- Regionstyrelsen bör ta fram stödjande dokument för att tydliggöra och konkretisera följsamhet till de olika områdena inom social hållbarhet.
- Serviceförvaltningen bör tydliggöra hur och när sociala hållbarhetskrav utöver de som framgår av uppförandekoden för leverantörer ska ställas i samordnade upphandlingar och hur dessa ska följas upp.
- Regionledningskontoret bör i samverkan med serviceförvaltningen tydliggöra RLK hållbarhets roll i inköpsprocessen.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Av fullmäktiges budget för 2020[1] framgår det att ett ambitiöst och effektivt hållbarhetsarbete ska rusta Region Stockholm för framtiden. Hållbarhetsarbetet inkluderar dels miljö- och klimatfrågor, dels social hållbarhet. Av budgeten framgår det att regionstyrelsen ska stärka och utveckla den strategiska styrningen inom social hållbarhet. Bland annat pågår ett arbete med att ta fram en hållbarhetspolicy, som planeras att antas av fullmäktige under våren 2021, och en tillhörande hållbarhetsstrategi som planeras att antas i slutet av 2021.

I budget 2020 beskrivs social hållbarhet som att alla verksamheter som arbetar på uppdrag av Region Stockholm ska bedrivas så att invånarna behandlas och bemöts likvärdigt, individuellt och utan diskriminering. Samtliga nämnder och bolag ska rapportera hur de har genomfört aktiviteter i enlighet med regionens styrande dokument inom social hållbarhet[2]. I fullmäktiges policy för inköp[3] betonas det att hållbarhet ska beaktas vid inköp och följaktligen även vid uppföljning av avtal. Regionstyrelsens riktlinjer för inköp[4] konkretiserar att hållbarhet ska vara en integrerad del av hela inköpsprocessen och att regionens mål och styrande dokument inom bl.a. social hållbarhet ska få konkret tillämpning i respektive inköp. Förstudien har visat att det finns en risk att det är otydligt för nämnder/styrelser hur krav för social hållbarhet ska formuleras vid upphandlingar utifrån de styrande dokument inom området.

I regionstyrelsens riktlinjer för inköp betonas att ställda krav ska följas upp. Det finns en risk att krav gällande social hållbarhet, utöver de som följer av uppförandekoden för leverantörer, inte följs upp och att det inte genomförs någon systematisk analys eller sammanställning av arbetet med social hållbarhet på samma sätt som för exempelvis miljö- och klimatarbete. Ifall inte en systematisk erfarenhetsåterföring genomförs avseende sociala hållbarhetskrav i avtalen finns risk för att erfarenheter inte tas till vara vid framtagande av nya avtal.

Fastighets- och servicenämnden (FSN) ansvarar för den operativa upphandlingsverksamheten i form av samordnad upphandling och avtalsförvaltning samt viss upphandling på uppdrag av nämnder och styrelser. Regionledningskontorets hållbarhetsavdelning ansvarar för att i samverkan med serviceförvaltningens verksamhetsområde för upphandling ställa och följa upp

[1] RS 2019–0829, Regionfullmäktiges budget 2020.
[2] HBT-policy LS 1110-1297, Jämställdhetspolicy LS 0501-0052, Policy för delaktighet för personer med funktionsnedsättning LS 2016-0496, Folkhälsopolicy LS 2016-0138, Uppförandekod för leverantörer LS 1303-0353, Handlingsplan för arbetet med barnkonventionen inom SLL LS 0503-0549, Åtgärdsplan avseende nationella minoriteter och rätten till språk LS 1003-0199.
[3] LS 2018-0667.
[4] LS 2018-0667.

miljökrav samt krav kopplat till Region Stockholms uppförandekod för leverantörer[5]. Det finns en risk att det är otydligt om detta också gäller krav kopplat till övrig social hållbarhet. I verksamhetsplan för FSN[6] beskrivs att nämnden ska ta fram en hållbarhetsplan utifrån Region Stockholms framtida hållbarhetspolicy. Förstudien har visat att samverkan mellan FSN och regionstyrelsen inte är tydlig och transparent vilket kan medföra otydlig ansvarsfördelning och att ingen aktör tar ett tydligt ansvar i frågan om social hållbarhet.

Mot bakgrund av ovan har revisonen granskat om regionstyrelsen och fastighets- och servicenämnden systematiskt kravställer och följer upp sociala hållbarhetskrav i enlighet med lagar och regler samt Region Stockholms styrande dokument. Syftet är att bedöma om det säkerställs att social hållbarhet beaktas vid inköpsprocessen och följs upp systematiskt i enlighet med fullmäktiges policy för inköp.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Säkerställs att krav från lagar och styrande dokument inom social hållbarhet beaktas vid Region Stockholms inköpsprocess?

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

- Hur säkerställer regionstyrelsen och fastighets- och servicenämnden att det i inköpsprocessen finns förutsättningar för ett systematiskt kravställande avseende social hållbarhet?
- Hur säkerställer regionstyrelsen och fastighets- och servicenämnden att det finns förutsättningar för en systematisk avtalsuppföljning av krav avseende social hållbarhet?
- Hur är roller och ansvar för kravställning och uppföljning mellan regionstyrelsen och fastighets- och servicenämnden fördelade, definierade och dokumenterade avseende social hållbarhet?
- Hur säkerställer regionstyrelsen och fastighets- och servicenämnden att lärdomar och resultat från avtalsuppföljning av social hållbarhet tas tillvara inför nya avtal och i utvecklingen av inköpsarbetet?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser ansvarsprövning av regionstyrelsen och fastighets- och servicenämnden.

Granskningen utgår dels från lagstiftning, dels från Region Stockholms styrande dokument för inköp och social hållbarhet.[7] Fokus i granskningen är hur

[5] LS 1303-53.
[6] FSN 2019–03070.
[7] Se bedömningsgrunder.

krav utifrån dessa styrande dokument har ställts och följts upp i avtal som har upphandlats av fastighets- och servicenämnden samt om det genomförs någon systematisk uppföljning kring social hållbarhet.

Granskningen har ett strategiskt perspektiv för att se hur/om krav kopplat till social hållbarhet ställs i avtalen som fastighets- och servicenämnden upphandlar och förvaltar och därför genomförs inga stickprov på avtal.

2.4 Bedömningsgrunder

Lagstiftning

- **Kommunallagen -** Enligt 6 kap 1 § ska regionstyrelsen leda och samordna förvaltningen av regionens 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.
- **Diskrimineringslagen (2008:567) -** Denna lag syftar till att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.
- **Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) –** Enligt 3 § ska regioner informera nationella minoriteter om deras rättigheter och det allmännas ansvar enligt denna lag och de föreskrifter som denna lag hänvisar till.
- **Lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (2018:1197) –** Barnets rättigheter ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn.

Styrande dokument inom Region Stockholm

- **Regionfullmäktiges budget 2020 (RS 2019–0829)**
- **Reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder (LS 2018–0731)**
- **Policy Inköp – Gäller för Region Stockholm (LS 2017–1197)**
- **Riktlinjer för inköp (LS 2018–0667)**
- **Handlingsplan för arbetet med barnkonventionen inom SLL LS (0503–0549)**
- **Jämställdhetspolicy (LS 0501–0052)**
- **Policy för delaktighet för personer med funktionsnedsättning LS (2016–0496)**
- **Uppförandekod för leverantörer (LS 1303–0353)**
- **Åtgärdsplan avseende nationella minoriteter och rätten till språk LS (1003–0199)**

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med medarbetare vid hållbarhetsavdelningen och strategiskt inköp vid regionledningskontoret samt medarbetare på serviceförvaltningens verksamhetsområde för upphandling (SF upphandling). Intervjuer har också genomförts med en intresseorganisation och en statlig myndighet.

Granskningen berör om och hur styrande dokument för social hållbarhet har konkretiserats och används praktiskt i upphandlingsprocessen av hållbarhetsavdelningen på regionledningskontoret (RLK hållbarhet), av strategiskt inköp vid RLK och av SF upphandling. Granskningen berör även hur uppföljningsprocessen är fördelad, definierad och dokumenterad mellan de berörda parterna. Mer konkret granskas hur fastighets- och servicenämnden ställer och följer upp krav, hur strategiskt inköp arbetar med styrande dokument för inköp och hur hållbarhetsavdelningen på regionledningskontoret följer upp att styrande dokument inom social hållbarhet efterlevs samt kravställs och följs upp i enskilda avtal.

I kapitel 3 och 4 redovisas hur Region Stockholm har definierat social hållbarhet respektive hållbart inköp. Kapitel 5 redovisar kravställning och uppföljning av social hållbarhet i samordnade upphandlingar. Kapitel 6 redovisar den samlade uppföljningen av social hållbarhet.

Granskningen har genomförts av projektledare Sebastian Kopp och projektmedarbetare Jakob Hallén på Region Stockholms revisionskontor.

3 Definition av social hållbarhet

Social hållbarhet är inte ett tydligt definierat begrepp, organisationer och verksamheter i Sverige har möjlighet att definiera begreppet utifrån sina specifika förutsättningar. Av Region Stockholms hemsida[8] framgår det att regionen definierat begreppet utifrån följande områden: folkhälsa, jämställdhet och jämlikhet, mänskliga rättigheter, nationella minoriteter, barnkonventionen, uppförandekod för leverantörer och delaktighet för personer med funktionsnedsättning. I fullmäktiges budget och i enskilda styrande dokument finns ytterligare konkretiseringar hur arbetet med social hållbarhet ska bedrivas.

3.1 Social hållbarhet enligt reglemente och budget

Enligt Reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder[9] har regionstyrelsen ansvar att leda och samordna förvaltningen av Region Stockholms miljö- och hållbarhetsarbete. Regionstyrelsen ansvarar också för att leda arbetet med att ta fram styrande dokument inom området och för att återrapportera uppföljningen till fullmäktige.

Av fullmäktiges budget 2020[10] framgår det att hållbarhet ska genomsyra allt arbete i Region Stockholm och vara drivande i Europa inom hållbar upphandling. Alla verksamheter, som arbetar på uppdrag av regionen, ska också bedrivas så att invånarna behandlas och bemöts likvärdigt, individuellt och utan diskriminering. Vidare ska alla invånare ha möjlighet att uppnå god fysisk och psykisk hälsa utifrån sina förutsättningar.

Enligt budget kommer Region Stockholm att vidta ett antal åtgärder inom hållbarhetsarbetet under de kommande åren. Bland annat är en hållbarhetspolicy under utarbetande av regionstyrelsen för att tydliggöra ansvar, ambitioner och färdriktning inom hållbarhetsområdet (se avsnitt 3.2.6). Region Stockholm ska enligt budget fortsätta utveckla arbetet med att ställa hållbarhetskrav på ett effektivt sätt. Regionstyrelsens strategiska styrning av arbetet med social hållbarhet ska utvecklas och arbetet med gott uppförande och bemötande och aktivt motverka alla former av diskriminering ska stärkas.

Mål och indikatorer för social hållbarhet har antagits i budgeten. Två indikatorer är framtagna, varav den ena är *Andel verksamheter som utifrån sitt uppdrag har genomfört aktiviteter i enlighet med Region Stockholms styrande dokument inom social hållbarhet*[11]. Målet för 2020 är att 60 procent av verksamheterna ska ha genomfört aktiviteter. Det tydliggörs inte närmare i budget vilka aktiviteter som avses. I Region Stockholms it-system ”Stödet”,

[8] https://www.sll.se/om-regionstockholm/hallbarhet/social-hallbarhet/.
[9] LS 2018-0731.
[10] RS 2019–0829.
[11] Den andra indikatorn är *Skillnaderna i förväntad medellivslängd mellan olika kommuner i länet.* Indikatorn är tagen från den regionala utvecklingsplanen (RUFS 2050) och följs upp av tillväxt- och regionplanenämnden (TRN).

som är ett stöd till verksamheterna i hur mål och indikatorer ska följas upp och rapporteras, framgår det att nämnder och bolag utifrån sitt uppdrag själva ska analysera och identifiera vilka områden inom social hållbarhet som är relevanta utvecklingsområden för just dem.

3.2 Styrande dokument för social hållbarhet

Det finns enligt fullmäktiges budget för 2020 sju styrande dokument inom social hållbarhet. Avdelningen RLK hållbarhet har enligt Region Stockholms intranät till ansvar att leda, utveckla och samordna de styrande dokument som omfattar social hållbarhet.

Nedan beskrivs kort inriktningen för dokumenten utifrån hur de ska införlivas i inköpsprocessen. För efterlevnaden till de styrande dokument i inköpsprocessen se kapitel 5 och 6.

3.2.1 Handlingsplan för arbetet med barnkonventionen

Dåvarande landstingsstyrelsen antog 2011 en reviderad version av handlingsplan för hur regionens verksamheter ska arbeta utifrån barnkonventionen[12]. Av handlingsplanen framgår att barnets rättigheter ska stärkas och att alla nämnder och bolag ansvarar för att barnkonventionen följs upp och tydliggörs i bland annat beslut, budget, utredningar och verksamhetsuppföljningar. I avtal som upprättas ska konventionen åberopas och kunskap om barns bästa och ungas möjligheter att framföra synpunkter i frågor som rör dem bör framhållas som kvalitetskrav.

Sedan handlingsplanen reviderades har barnkonventionen trätt i kraft som lag i Sverige 1 januari 2020. Lagstiftningen utgår från principerna som anges i FN:s barnkonvention.

3.2.2 Jämställdhetspolicy

Fullmäktige antog 2006 en policy för jämställdhet[13]. Policyns syfte är att utjämna ojämlikhet mellan könen och att alla verksamheter i Region Stockholm ska utgå från grundprinciperna om allas lika värde. Policyn omfattar regionens alla verksamheter, både den egenstyrda och den som upphandlas. Av policyn framgår det att i upphandlingar ska kravs ställas som gynnar jämställdhet vid upphandling av både produkter och tjänster. Den upphandlande myndigheten[14] ansvarar enligt policyn för att upphandlade leverantörer efterlever jämställdhetspolicyn.

Av policyn framgår det att jämställdhetsarbete är lagstadgat utifrån diskrimineringslagen.

---

[12] LS 0503–0549.
[13] LS 0501-0052.
[14] Inom Region Stockholm utgör varje nämnd och styrelse en upphandlande myndighet.

3.2.3 Policy för delaktighet för personer med funktionsnedsättning

Fullmäktige antog 2016 policyn för delaktighet för personer med funktionsnedsättning[15]. Policyn utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och gällande lagstiftning, vilket bl.a. är diskrimineringslagen.

I FN:s konvention förtydligas det exempelvis att universell utformning ska förespråkas. Universell utformning innebär att produkter, tjänster och program utformas så att de kan användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning eller specialutformning. Det är en förutsättning för att personer med funktionsnedsättning ska delta i samhället på lika villkor som andra.

I nuvarande policy konkretiseras konventionen och det förtydligas att människor oavsett funktionsförmåga ska ha tillgång till och kunna använda verksamheter, tjänster, transporter och service. Ett av målen med policyn är att personal ska ha kompetens inom området och vara ett föredöme när det gäller att anställa personer med funktionsnedsättning. Policyn omfattar Region Stockholms alla verksamheter, både den egenstyrda och den som upphandlas, och ska vara styrande vid bland annat upphandlingar och avtal och den följs upp i samband med regionens ledningsprocess.

3.2.4 Åtgärdsplan avseende nationella minoriteter och rätten till språk

Fullmäktige antog 2010 en åtgärdsplan för nationella minoriteter och rätten till språk[16] som utgår från lagstiftningen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. För att konkretisera åtgärdsplanen togs en vägledning fram avhållbarhetschef på regionledningskontoret i april 2020[17]. Syftet med vägledningen är att informera nämnder och bolag om vad som krävs för att uppnå lagkraven. Av vägledningen framgår det att krav utifrån lagstiftningen om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska ställas i nya eller förnyade avtal inom hälso- och sjukvården, när så är relevant. För att avgöra när det är relevant står det att regionledningskontoret kan kontaktas. Upphandlande verksamheter ska också genomföra främjande och skyddande insatser för att efterleva lagstiftningen.

3.2.5 Uppförandekoden för leverantörer

Fullmäktige antog 2013 en uppförandekod för leverantörer[18] som ska tillämpas i upphandlingar för att säkerställa att varor och tjänster som upphandlas är producerade under hållbara och ansvarsfulla förhållanden. Uppförandekoden har tagits fram i samverkan med övriga regioner i Sverige och utgår från internationella konventioner och riktlinjer avseende arbetsvillkor, mänskliga rättigheter och barnkonventionen samt tillverkningsländernas egen lagstiftning kring miljöskydd, arbetarskydd, arbetsmiljölagstiftning och arbetsrätt.

---

[15] LS 2016-0496.
[16] LS 1003-0199.
[17] LS 2016-1524.
[18] LS 1303-0353.

3.2.6 Övrigt styrande dokument med koppling till social hållbarhet

Fullmäktige har antagit ytterligare ett par styrande dokument som har koppling till social hållbarhet.

Fullmäktige antog 2017 en folkhälsopolicy[19] som har till syfte att ange gemensamma utgångspunkter för hur regionfinansierade verksamheter kan bidra till en starkare och mer jämlik folkhälsa för invånarna i Region Stockholm. Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar för att ta fram och följa upp policyn.

Utöver uppförandekoden för leverantörer har fullmäktige också antagit en uppförandekod[20] för alla medarbetare i regionen. Denna uppförandekoden tydliggör bland att Region Stockholm ska främja lika rättigheter och möjligheter i hela verksamheten oavsett bakgrund, sexuella läggning, religion eller funktionsnedsättning och motverkar all form av diskriminering. Funktionen regelefterlevnadschef ansvarar för efterlevnad till dokumentet. Regionstyrelsen har också antagit Riktlinjer mot kränkande särbehandling, diskriminering, trakasserier och sexuella trakasserier under 2020[21]. Strategiskt HR ansvarar för efterlevnad till detta dokumentet.

I budgeten för 2020 hänvisas det också till fullmäktiges HBT-policy[22]. Policyn ska beaktas av nämnder och bolag när de ska följa upp den fullmäktigebeslutade indikatorn om att genomföra aktiviteter i enlighet med regionens styrande dokument för social hållbarhet. Granskningen visar att denna policy slutade gälla 2016. HBTQ-frågor hanteras av avdelning Strategisk HR på regionledningskontoret.

3.2.7 Olika perspektiv av social hållbarhet

I bilagan *Integrerad ledning och styrning*[23] till fullmäktiges budget för 2020 tydliggörs det att budgeten är Region Stockholms främsta styrande dokument för ledning och styrning. För att komplettera budgeten finns ytterligare styrande dokument som beslutas av fullmäktige och som ska förhålla sig till budgeten för att bidra till att öka uppfyllelsen av mål i budgeten.

De kompletterande styrande dokumenten till budgeten kan inneha olika perspektiv som att vara styrande för regionens anställda eller styrande för hur verksamheterna ska agera gentemot invånarna i regionen. För social hållbarhet innebär det att både *anställda* och *invånare* ska behandlas och bemötas likvärdigt, individuellt och utan diskriminering. Inom social hållbarhet finns också ett tredje perspektiv och det är att *processen i produktionen* av både produkter och tjänster som upphandlas av Region Stockholm är socialt hållbar.

---

[19] LS 2016-0138.
[20] LS 2017-1198.
[21] RS 2020-0469.
[22] LS 1110-1297.
[23] I en bilaga till budgeten preciseras att regionens arbete med mål, planering, uppföljning, analys, åtgärder och intern kontroll sker utifrån på den gemensamma styrningsformen som benämns som *Integrerad ledning och styrning*.

Granskningen visar att det inte är tydligt vilken inriktning de styrande dokument för social hållbarhet har, med undantag för uppförandekoden för leverantörer. Detta har enligt intervjuer både försvårat efterlevnaden av dokumenten bland nämnder och bolag, men också vilken avdelning på regionledningskontoret som ska ansvara för att dokumenten efterlevs.

3.2.8 Remissversion hållbarhetspolicy och framtida hållbarhetsstrategi

Regionstyrelsen fick i budget 2019[24] uppdraget att ta fram en hållbarhetspolicy[25]. Av remissversionen av hållbarhetspolicyn framgår det att den bland annat ska bidra till nå målen i RUFS 2050, Agenda 2030 och Parisavtalet. Det är tänkt att policyn ska stödja och komplettera de styrande dokument som involverar hållbarhet, vilket bl.a. är inköp, ekonomi, arbetsmiljö, säkerhet. Vidare ska nämnder och bolag i avtal och upphandlingar ställa hållbarhetskrav som är relevanta och proportionerliga i förhållande till nytta och kostnader. I och med införande av en hållbarhetspolicy är det tänkt att ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet för första gången integreras i ett och samma styrande dokument. Under hösten 2020 sändes policyn ut på remiss till nämnder och bolag i Region Stockholm samt externa i aktörer i Stockholms län. Fullmäktige förväntas besluta om policyn i maj 2021. Senare under 2021 planeras fullmäktige besluta om en hållbarhetsstrategi för att konkretisera policyn.

Ett antal styrande principer anges i policyn. Dessa principer knyter an till inriktningarna i fullmäktiges styrande dokument för social hållbarhet. I samband med att policyn sändes ut på remiss skickade regionledningskontoret även ut ett PM[26] som tydliggjorde inriktningen. Däri framgår det att när policyn och strategin antas kommer följande styrande dokument för social hållbarhet att upphöra: *Jämställdhetspolicy, Policy för delaktighet för personer med funktionsnedsättning, Åtgärdsplan för delaktighet för personer med funktionsnedsättning* och *Handlingsplan för arbetet med barnkonventionen.*

I PM:et beskrivs det också att områdena social hållbarhet avser mänskliga rättigheter, jämställdhet och jämlikhet, barns rättigheter, delaktighet för personer med funktionsnedsättning, nationella minoriteter, HBTQ samt tillit och trygghet. Tillit och trygghet är ett område som RLK hållbarhet inte arbetar med sedan tidigare. Frågor om trygghet belyses i fullmäktiges policy[27] och regionstyrelsens riktlinjer[28] för säkerhet. Regionledningskontorets säkerhetsavdelning ansvarar för dessa styrande dokument.

Av intervjuer framgår det att stödjande dokument såsom riktlinjer, tillämpningsanvisningar och vägledningar kommer behöva tas fram av regionstyrelsen för att konkretisera hur verksamheterna ska arbeta utifrån de beslutade

[24] LS 2017-1455.
[25] RS 2019-0857.
[26] RS 2019-0857.
[27] LS 2015-0093.
[28] LS 2015-0093.

inriktningarna i policyn och strategin. Vilket är i likhet med hanteringen av fullmäktiges nuvarande miljöprogram[29] där en tillämpningsanvisning[30] har tagits fram som tydliggör alla de olika mål och inriktningarna i programmet.

3.3 Bedömning

Revisionen konstaterar att regionstyrelsens definition av social hållbarhet i styrande dokument inte är tillräckligt tydlig. Revisionen bedömer att eftersom det finns oklarheter kring vad som innefattas i begreppet, finns det risk för att det är svårt för nämnder och styrelser att efterleva fullmäktiges ambitioner avseende social hållbarhet. Detta kan i sin tur leda till att nämnder och styrelser, samt regionstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt, inte kan säkerställa att relevant lagstiftning efterlevs inom området.

Vidare noterar revisionen att HBT-policyn anges som ett styrande dokument för social hållbarhet även om det varit inaktuellt i fyra år.

Revisionen ser positivt på att regionstyrelsen arbetar med att konsolidera de styrande dokumenten inom social hållbarhet och ta fram en hållbarhetspolicy respektive strategi för att förenkla och tydliggöra för hur nämnder och styrelser ska förhålla sig social hållbarhet. Revisionen bedömer att regionstyrelsen också bör ta fram stödjande dokument för att tydliggöra och konkretisera följsamheten till de enskilda områdena, bland annat när det gäller att kravställa social hållbarhet i upphandlingar.

I samband med att regionstyrelsen tar fram nya styrande dokument inom hållbarhet vill revisionen föra fram att det är viktigt att dessa är samordnade med övriga styrande dokument för att minimera att skrivningar i dokumenten blir motsägelsefulla. Detta eftersom social hållbarhet inkluderar flera perspektiv; Region Stockholm ska vara en socialt hållbar arbetsgivare, att tjänsterna som erbjuds till invånarna är socialt hållbara och att produktionen av varor och tjänster som upphandlas ska vara socialt hållbar.

Revisionen bedömer att också roll- och ansvarsfördelningen på regionledningskontoret för frågor som ryms inom begreppet social hållbarhet kan förtydligas. Detta för att tydliggöra för verksamheter i Region Stockholm vem på regionledningskontoret som ansvarar för de enskilda områdena.

4 Definition av hållbart inköp

4.1 Nationellt styrande principer för hållbart inköp

4.1.1 Nationella upphandlingsstrategin

Den nationella upphandlingsstrategin togs fram av regeringen 2016 som ett led i arbetet med att utveckla offentliga upphandlingar. Strategin innehåller sju inriktningsmål som upphandlande myndigheter kan arbeta utifrån för att

[29] LS 2015–0092.
[30] LS 2016–1486.

utveckla sitt strategiska arbete med offentliga inköp. Av inriktningsmål 7- ”offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle”- framgår att jämställdhet är en del av social hänsyn och innebär att säkerställa lika möjligheter för kvinnor, män och barn, samt att varor, tjänster och produkter blir tillgängliga och användbara för alla i alla åldrar, nationella minoriteter och oavsett funktionsvariation. Enligt strategin är det viktigt att upphandlande myndigheter i ett tidigt skede av upphandlingsprocessen tillämpar principen om universell utformning.

4.1.2 Upphandlingsmyndigheten

Enligt Upphandlingsmyndigheten[31] ska hänsyn tas till alla användares behov och olika förutsättningar vid offentliga inköp. När det som upphandlas ska användas av fysiska personer och summan av upphandlingen är högre än tröskelvärdet[32] måste tillgänglighetskrav ställas. Produkter och tjänster som upphandlas av myndigheter behöver ofta vara tillgängliga för alla, oavsett funktionsförmåga.

4.2 **Styrande dokument för hållbart inköp**

4.2.1 Reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder

Enligt Reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder[33] har regionstyrelsen ansvar att leda och samordna förvaltningen av Region Stockholms inköpsstrategier och inköpsarbete. Regionstyrelsen ansvarar också för att leda arbetet med att ta fram styrande dokument inom området och för att återrapportera uppföljningen till fullmäktige.

Fastighets- och servicenämnden (FSN) ska enligt reglementet mot ersättning erbjuda nämnder och bolag tjänster inom inköps- och upphandlingsstöd. Vidare ska nämnden tillhandahålla it- och servicetjänster (vilket inkluderar inköps- och upphandlingsstöd) mot ersättning i enlighet med nämnders och bolags beställning. Ersättningen får inte överstiga nämndens självkostnad för den beställda verksamheten.

4.2.2 Fullmäktiges policy för Inköp

Fullmäktiges policy för inköp[34] anger de övergripande principerna för inköp. Av policyn framgår det bl.a. att inköpsprocessen ska främja hållbarhet, bidra till hållbar produktion, motverka kränkningar av mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter samt motverka miljöpåverkan och korruption.

Policyn tydliggör roll- och ansvarsfördelning inom Region Stockholm när det gäller inköpsprocessen. Regionstyrelsen ska bland annat bedriva uppsikt över

---

[31] Upphandlingsmyndighetens hemsida: https://beta.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling.
[32] Tröskelvärdet är beroende på vad som upphandlas. Samtliga tröskelvärden framgår på upphandlingsmyndighetens hemsida: https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/troskelvarden-och-direktupphandlingsgranser/.
[33] LS 2018–0731.
[34] LS 2017-1197.

nämndernas och bolagens inköpsarbete och ansvara för övergripande styrning, ledning och strategisk analys inom inköpsområdet. Detta inkluderar också uppföljning av hållbarhetskrav inom avtalen. Varje enskild upphandlande myndighet[35] ansvarar i sin tur för att tillräckliga resurser finns för att genomföra inköp i enlighet med policy, lagar och andra styrande dokument. Policyn framhåller att resurser kan säkerställas inom den egna verksamheten eller genom att använda Region Stockholms inköps- och upphandlingsstöd. Den upphandlade myndigheten ska också ansvara för att tillräckliga resurser finns för analys och strategisk planering samt aktiv avtalsförvaltning. Vidare ska kompetens i sak- och behovskunskap tas tillvara i upphandlingen.

4.2.3 Riktlinjer för inköp

Regionstyrelsens riktlinjer för inköp[36] konkretiserar att hållbarhet ska vara en integrerad del av hela inköpsprocessen och att mål och styrande dokument inom bl.a. social hållbarhet ska få konkret tillämpning i respektive inköp. Tillämpningen ska, utöver målen och kraven i styrande dokument, ske utifrån relevanta riskanalyser och hållbarhetsbedömningar samt med hänsyn till proportionalitetsprincipen[37]. Ställda krav inom avtal ska alltid följas upp.

Vidare konkretiserar riktlinjerna att hänsyn ska tas till relevant lagstiftning vid inköp, däribland lagstiftningen för tillgänglighet för personer med funktionsvariationer och arbetsrättsliga villkor.

4.2.4 Plan för införande av kategoristyrning

Under våren 2020 beslutade regionfullmäktige om en plan för införande av kategoristyrning.[38] I planen tydliggörs det bland annat att kategorier, där det utan djupare analys kan konstateras att det föreligger ett stort behov av ökad hållbarhet och där det finns möjlighet att stärka samordning av hållbarhetsarbetet, ska premieras vid utrullning av arbetssättet. Vidare förs det fram att det är viktigt att styrande och vägledande dokument, bl.a. inom hållbarhet, beaktas vid utrullningen av respektive kategori.

Arbetet pågår med att etablera kategorier och utse ansvariga personer för de beslutade kategorierna. Under 2020 har 24 av sammanlagt 86 beslutade kategorier lämnats över till ansvariga nämnder och bolag. Kategorierna som har rullats ut har framförallt haft en låg komplexitetsgrad för att snabba på och förenkla processen.

RLK hållbarhet har beställt en analys för att beräkna miljöpåverkan av regionens inköp kopplat till respektive beslutad inköpskategori för att uppskatta hur stor risken är att uppförandekoden för leverantörer och arbetsrättsliga

---

[35] Nämnden eller bolaget i regionen som genomför och ansvarar för upphandlingen.
[36] LS 2018-0667, Riktlinjer Inköp.
[37] Proportionalitetsprincipen är en av fem grundprinciper för upphandling med grund i EU-rätten. Bestämmelser i upphandlingslagarna ska alltid tolkas mot bakgrund av dem. Proportionalitetsprincipen innebär att krav, kriterier och villkor i upphandlingen ska vara rimliga i förhållande till det som upphandlas.
[38] RS 2019-1148

villkor inte följs. Analysen genomförs för att kunna identifiera vilka kategorier som bör prioriteras utifrån dessa hållbarhetsperspektiv. Granskningen visar att det inte har genomförts någon övergripande analys eller helhetsbedömning över samtliga risker inom inköpskategorierna kopplat till social hållbarhet. Detta beror bland annat på att RLK hållbarhet inte anser att de har tillräckligt med resurser för att kunna arbeta på likartat sätt med samtliga hållbarhetsperspektiv.

Vidare visar granskningen att RLK hållbarhet, utöver att ta fram analysen, ska bidra med sin kompetens och kunskap kring vilka relevanta hållbarhetskrav som bör ställas inom varje enskild kategori. Hur detaljerat arbetet kommer bli är enligt intervjuer beroende av vilka resurser RLK hållbarhet har möjlighet att avsätta. Det framgår också av granskningen att stödet kommer variera beroende på kategoriansvarig nämnds egen hållbarhetskompetens. Återigen är detta enbart kopplat till arbetet med miljökrav, krav kopplat till uppförandekoden för leverantörer och arbetsrättsliga villkor.

4.3 Bedömning

Revisionen konstaterar att det finns ett tydligt fokus på att hållbarhetsfrågor ska omhändertas i inköpsprocessen genom skrivningar i styrande dokument för inköp. För att möjliggöra ett tydligare systematiskt kravställande bedömer revisionen att det finns behov av att definiera och konkretisera hur social hållbarhet ska inkluderas i inköpsprocessen.

Revisionen konstaterar att samtliga områden och perspektiv inom social hållbarhet inte har inkluderats i det förberedande arbetet med att införa kategoristyrt inköp. Revisionen menar att det är viktigt att samtliga områden och perspektiv inom social hållbarhet inkluderas i processen med att lyfta fram risker för de enskilda kategorierna i enlighet med fullmäktiges styrande dokument för inköp och social hållbarhet, men också för att säkerställa följsamhet till lagstiftning. Genom att säkerställa att samtliga områden inom social hållbarhet inkluderas i den risk- och konsekvensanalys som görs vid utrullning av enskilda kategorier, ökar möjligheten för en systematisk process så att relevanta krav inom social hållbarhetsområdet ställs. Risken är annars att enbart krav kopplat till uppförandekoden för leverantörer och arbetsrättsliga villkor ställs och följs upp, vilket kan innebära att relevanta krav kopplat till övriga områden inom social hållbarhet inte lyfts i de enskilda kategorierna.

5 Social hållbarhet i samordnade upphandlingar

5.1 Serviceförvaltningens upphandlingsprocess

Inom FSN:s serviceförvaltning återfinns SF upphandling med tillhörande enheter. SF upphandling ansvarar för centralt och lokalt samordnade upphandlingar och kan även genomföra enskilda lokala upphandlingar på uppdrag av nämnder och bolag. En enhet, *specialistenheten,* fungerar som stödenhet till

övriga fyra upphandlande enheterna. Specialistenheten tar bland annat fram rutiner och riktlinjer för hur upphandlingsarbetet ska bedrivas. Inom SF upphandling finns även en enhet för hållbar upphandling som är ett nationellt kansli för det regionövergripande samarbetet *Hållbar upphandling*[39] med fokus på uppförandekoden för leverantörer. Enheten är inte delaktig i serviceförvaltningens inköpsprocess.

Upphandlingsarbetet är indelat i tre delprocesser på SF upphandling: förstudiearbete som leder till en upphandlingsstrategi, upphandling och avtalsuppföljning. Förvaltningen har fram tagit mallar och stödjande dokument för hur processerna ska genomföras.

Av bilagan *Integrerad ledning och styrning* till budget 2020 framgår att ”varje nämnds och bolags redovisning inom Region Stockholm ska ge en rättvisande bild av kostnaden för att bedriva nämndens eller bolagets verksamhet. Av detta skäl får ”fria nyttigheter”, där en nämnd eller ett bolag utför arbete eller ger service till en annan nämnd eller annat bolag utan att få ersättning för detta, inte förekomma”. I enlighet med styrningsmodellen håller överenskommelser på att tas fram mellan SF upphandling och de förvaltningar som nyttjar de centrala/lokala samordnade upphandlingarna. Det fastslås i styrningsmodellen att tjänster som utförs av en nämnd eller ett bolag för en annan nämnds eller annat bolags räkning ska regleras skriftligt. Sådan reglering benämns överenskommelse om den sker mellan nämnder, eller avtal om reglering avser relationen mellan nämnd och bolag.

5.2 Kravställning och uppföljning i samordnade upphandlingar

SF upphandling och RLK hållbarhet har regelbundna möten för att diskutera hur kravställning och uppföljning av hållbarhet bör genomföras. Möten har genomförts under 2020 men flera upphandlingar har skjutits på under året med anledning av coronapandemin. RLK hållbarhet går årligen igenom SF upphandlings planerade samordnande upphandlingar tillsammans med SF upphandling för att prioritera vilka de ska delta i. Prioriteringen sker utifrån en uppsatt riskskala kopplat till miljöpåverkan och uppförandekoden för leverantörer. Två gånger per år bjuder RLK hållbarhet också in kontaktpersoner från SF upphandling för att diskutera vilka avtal som ska följas upp nästkommande halvår. Urvalet beslutas i samråd mellan SF upphandling och RLK hållbarhet.

[39] Sedan 2010 samarbetar samtliga regioner i ett nationellt arbete med hållbar upphandling. Den gemensamma uppförandekod för leverantörer bygger på Global Compacts tio principer, vilka delas in i följande fyra huvudområden; mänskliga rättigheter, arbetsrätt, miljö och antikorruption. Det framgår av regionens hemsida att nationella kansliet förväntar sig att leverantörer respekterar uppförandekoden för leverantörer och att de gör sitt yttersta för att uppnå kraven inom den egna organisationen och i leveranskedjan. Leverantören ska därför ha rutiner som syftar till att de varor eller tjänster som levereras är framställda under förhållanden som är förenliga med kraven.

I SF upphandlings mall[40] för upphandlingsstrategier, i process- och rutinbeskrivning för upphandling[41] och process- och rutinbeskrivning för avtalsuppföljning[42] konkretiseras RLK hållbarhet roll i inköpsprocessen för samordnade upphandlingar.

Av mallen för upphandlingsstrategier tydliggörs det att RLK hållbarhet ansvarar för att lyfta hållbarhetsaspekter i upphandlingsstrategin och ta fram en plan för vilka hållbarhetskrav som bör ställas. I process- och rutinbeskrivning för upphandling beskrivs det att för varje enskild upphandling ska det finnas tillgång till en expertgrupp[43] som bistår i kravställandet. RLK hållbarhet har en obligatorisk närvaro i dessa expertgrupper. RLK hållbarhet ansvarar också enligt rutinbeskrivningen för att, i samråd med upphandlare och expertgrupp, utforma relevanta miljökrav och sociala krav[44] som ska formuleras i upphandlingsdokumentet och svara på hållbarhetsrelaterade frågor och utvärdera hållbarhetskraven vid anbudsöppning. I process- och rutinbeskrivning för avtalsuppföljning finns det ett särskilt kapitel för hur hållbarhetskrav ska följas upp där det tydliggörs att RLK hållbarhet ansvarar för uppföljningen.

Granskningen visar att de beskrivna inköpsrutinerna och processerna enbart gäller för miljö och uppförandekoden för leverantörer där RLK hållbarhet har en tydlig och aktiv roll i inköpsprocessen. När det gäller övriga områden inom social hållbarhet deltar RLK hållbarhet inte i inköpsprocessen. Krav från övriga styrande dokument inom social hållbarhet har inte prioriterats utifrån risknivåer. Enskilda krav har därmed inte ställts eller följts upp. Av intervjuer framgår det att när det gäller styrande dokument för social hållbarhet, utöver uppförandekoden för leverantörer, så är det otydligt om det är SF upphandling eller RLK hållbarhet som ska vara drivande för att ställa krav. Dels har det framkommit att det är RLK hållbarhet som ska ansvara, i enlighet med SF upphandlings stödjande dokument, för vilka krav som bör ställas, dels att det är processansvarig på SF upphandling som ska identifiera och ansvara för att krav avseende social hållbarhet ställs i enlighet med styrande dokument för inköp.

Eftersom denna otydlighet råder visar granskningen att SF upphandling i samverkan med RLK hållbarhet inte på ett systematiskt sätt arbetar utifrån principen kring universell utformning vid samordnade upphandlingar. Därmed finns risk att upphandlande produkter eller tjänster i efterhand behöver anpassas till personer med funktionsnedsättning även om SF upphandling

[40] Serviceförvaltningens Mall för upphandlingsstrategi.
[41] Serviceförvaltningen, Process- och rutinbeskrivning, Reviderad februari 2020.
[42] SLL upphandling, process- och rutinbeskrivning – Avtalsuppföljning. Reviderad 2017-08-31.
[43] Expertgruppen består av verksamhetsrepresentanter samt experter inom andra relevanta områden för den aktuella upphandlingen det kan vara experter från Hållbarhet, Vårdhygien, MediCarrier, IT, Metodrådet osv. Med andra ord de som ställer kraven i upphandlingen.
[44] Av beskrivningen framgår det att följande styrande dokument ska efterlevas: Miljöprogram, Utfasningslista för miljö- och hälsofarliga ämnen, Uppförandekod för leverantörer och regionens inköpspolicy och andra relevanta styrande dokument.

arbetar utifrån principen att kravställning alltid behöver anpassas till varan eller tjänsten som ska upphandlas. Ett exempel på detta är upphandling av it-avtal, bl.a. datorer och bildskärmar, under 2018–2019. I samtliga dessa avtal ställdes krav avseende uppförandekoden, men inte för övriga styrande dokument inom social hållbarhet.

Det framgår av granskningen att RLK hållbarhet också står för kostnader kopplat till olika former av konsultstöd som nyttjas vid kravställning eller uppföljning. RLK hållbarhet erhåller inte någon ersättning för att de avsätter resurser till SF upphandling. Ingen överenskommelse är framtagen i enlighet med budgetens skrivningar om att inga fria nyttigheter ska förekomma. Av intervjuer framgår det att skrivningarna om inga fria nyttigheter inte är aktuell i kravställning- och uppföljningsprocessen av hållbarhetskrav vid samordnande upphandlingar i och med att SF upphandling ansvarar för att hålla ihop kravställningen och RLK hållbarhet ansvarar för att relevanta krav ställs.

De enda dokument som finns för hur samverkan ska vara utformad är SF upphandlings stödjande dokument. Dessa dokument togs fram under tiden som RLK hållbarhet och SF upphandling tillhörde samma förvaltning (fram till 2019). Eftersom serviceförvaltningen fortfarande är under uppbyggnad och ska vara intäktsfinansierade från övriga verksamheter i Region Stockholm pågår det diskussioner om hur resurser ska fördelas mellan förvaltningarna samt om det finns behov av nya former för samverkan när det gäller styrning, uppföljning och kommunikation av hållbarhetsarbetet.

5.3 Bedömning

Revisionen bedömer att kravställande och uppföljningsrutiner avseende uppförandekoden för leverantörer och miljöaspekter är väl utvecklat både i SF upphandlings rutiner och i den praktiska samverkan mellan RLK hållbarhet och SF upphandling. För övriga styrande dokument inom social hållbarhet bedömer revisionen däremot att det inte finns rutiner för hur, när och om krav kopplat till dessa styrande dokument ska ställas i inköpsprocessen. Detta trots att fullmäktige slår fast att detta ska ske i styrande dokument både för inköp och social hållbarhet.

För att möjliggöra en mer systematisk följsamhet till lagstiftning och fullmäktiges styrande dokument för social hållbarhet och inköp bör RLK hållbarhet och SF upphandling därför konkretisera och tydliggöra hur fullmäktiges krav inom social hållbarhet, utöver uppförandekoden för leverantörer, ska formuleras och följas upp i relevanta upphandlingar. För att säkerställa att kraven ställs i relevanta upphandlingar menar revisionen att ett systematiskt arbete med risk- och konsekvensanalyser kopplat till social hållbarhet bör vara en del av processen för samordnade upphandlingar.

Revisionen menar vidare att RLK hållbarhets roll i processen för de samordnade upphandlingarna är otydlig. RLK hållbarhet har, i enlighet med reglementet, en strategisk roll genom att leda och samordna hållbarhetsarbetet i Region Stockholm. Detta konkretiseras bland annat i att avdelningen tar fram förslag på styrande dokument inför beslut i regionstyrelsen och fullmäktige. Samtidigt har avdelningen operativa uppgifter, t.ex. att säkerställa att krav ställs och följs upp för miljö och uppförandekoden för leverantörer i enskilda samordnade upphandlingar. Revisionen konstaterar också att regionledningskontoret står för vissa kostnader kopplat till kravställning och uppföljning. I styrande dokument för inköp beskrivs det att den upphandlande myndigheten, vilket är fastighets- och servicenämnden för samordnade upphandlingar, ska säkerställa att kompetens och resurser finns så att relevanta krav ställs i avtal. Revisionen menar att det, om RLK hållbarhet operativt ska delta i inköpsprocessen, bör tydliggöras i stödjande dokument vilken roll RLK hållbarhet ska ha när det gäller att kravställa och följa upp avtalen.

6 Lärdomar och resultat från uppföljning av social hållbarhet

6.1 Uppföljning av styrande dokument

6.1.1 Uppföljning av styrande dokument för inköp

Till respektive styrelse och nämnds verksamhetsberättelse finns en bilaga som syftar till att följa upp hur nämnder och bolag under året arbetat med inköp och upphandling utifrån fullmäktiges inköpspolicy. Hållbarhet berörs i uppföljningen genom frågan om hållbarhet (social och miljömässig) inte har beaktats i någon av nämnder och bolagens upphandlingar under året. Om frågan besvaras med ett ja ska verksamheten ange varför. Strategiskt inköp vid regionledningskontoret ansvarar för uppföljning av frågan. Enligt uppgift har förvaltningar och bolag olika förutsättningar att besvara frågorna. Vissa inköpsansvariga har program och processer att tillgå medan andra inköpsansvariga inte vet vilka inköp som har gjorts i verksamheterna. Detta märks enligt intervjuade på hur verksamheterna besvarar frågan kring hållbarhet i upphandlingar. Av intervjuer framkommer också att krav gällande hållbarhet kan och behöver utvecklas för att möjliggöra en bra uppföljning. Den aktuella frågan handlar i praktiken om miljökrav och krav kopplat till uppförandekoden för leverantörer även om frågan är öppen och skulle kunna syfta till andra styrande dokument inom social hållbarhet.

Revisionen har tidigare rekommenderat[45] att regionstyrelsen bör stärka uppföljningen av att policyn och riktlinjerna för inköp följs, t.ex. genom att höja kvaliteten på de uppgifter som inhämtas i samband med årsbokslutet. Med anledning av coronapandemin har det under 2020 inte har genomförts någon

[45] Regionrevisorerna, projektrapport 2/2016.

kontroll kring om verksamheternas egenrapportering är korrekt och därmed har strategiskt inköp inte kunnat sammanställa och redovisa uppföljningen på ett systematiskt sätt . Vidare har det framgått av intervjuer att strategiskt inköp inte själva har förutsättningar att bedöma i vilka upphandlingar som det bör tas hänsyn till social hållbarhet.

6.1.2 Uppföljningar av styrande dokument för social hållbarhet

Återkoppling på området social hållbarhet i nämnder och bolags verksamhetsberättelser

Enheten för social hållbarhet som finns under RLK Hållbarhet gör årliga återkopplingar på området social hållbarhet som delges berörd förvaltning eller berört bolag och hanteras på tjänstemannanivå. Rapporterna är kortfattade och avhandlar bland annat skrivningar om social hållbarhet i berörd nämnd eller bolags årsrapport samt övriga iakttagelser kring berörd verksamhets koppling till social hållbarhet. I vissa fall innehåller rapporterna förbättringsförslag på hur verksamheterna kan arbeta för att utveckla arbetet med social hållbarhet. Granskningen har visat att uppföljningsrapporterna används för att följa upp indikatorn *Andel verksamheter som utifrån sitt uppdrag har genomfört aktiviteter i enlighet med Region Stockholms styrande dokument inom social hållbarhet*. Intervjuer har visat att uppföljningsrapporterna inte har någon styrande funktion. Av granskningen framgår att det inte sker någon uppföljning av om eller hur förvaltningar och bolag omhändertar förbättringsförslagen.

Det sker ingen samkörning mellan strategiskt inköps uppföljning av policy för inköp och den uppföljning i form av hållbarhetsrapporter som RLK Hållbarhet genomför.

Uppföljning av styrande dokument i budgetprocessen

I samband med verksamhetsberättelsen följs mål och indikatorer för social hållbarhet som antagits i fullmäktiges budget upp. Som tidigare har nämnts (se avsnitt 3.1) är två indikatorer framtagna. Avseende indikatorn *Andel verksamheter som utifrån sitt uppdrag har genomfört aktiviteter i enlighet med Region Stockholms styrande dokument inom social hållbarhet*[46] så tydliggörs det inte närmare i budget vilka aktiviteter som avses.

Vidare ska nämnder och bolag i verksamhetsberättelse återkopplar på regelefterlevnaden till Region Stockholms styrande dokument, vilket inkluderar samtliga styrande dokument inom social hållbarhet.

Det har förtydligats i intervjuer att regionstyrelsen kommer behöva arbeta med en mer strukturerad uppföljning av samtliga hållbarhetsområden framöver för att säkerställa verksamheternas följsamhet. Sedan tidigare har regionstyrelsen enbart följt upp miljöprogrammet på ett systematiskt sätt.

[46] Målet för 2020 är att 60 procent av verksamheterna ska ha genomfört aktiviteter.

Uppföljning av lagen om tillgänglighet till digital offentlig service
I samband med årsrapporteringen 2020 förväntas nämnder och bolag för första gången redogöra för status kopplat till den nya lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Kraven på tillgänglighet i lagen börjar gälla vid olika tidpunkter beroende på om det är en befintlig eller ny webbplats alternativt om det rör sig om en mobil applikation[47]. Offentliga verksamheter ska förhålla sig till lagstiftningen i inköpsprocessen. Strategisk kommunikation på regionledningskontoret ansvarar för uppföljning av tillgänglighet till digital service. Uppföljningen har ingen direkt koppling till inköpsområdet.

6.2 Uppföljningar av social hållbarhet inom befintliga avtal

RLK Hållbarhet följer upp avtal för att säkerställa efterlevnaden av uppförandekoden för leverantörer i samverkan med SF upphandling. Avtal följs bland annat upp av upphandlande revisorer. Uppföljningarna väljs ut av RLK Hållbarhet efter avstämning med SF Upphandlings avtalscontroller. Själva uppföljningen tar ungefär sex månader per leverantör att genomföra. Enligt en analys som RLK Hållbarhet gjorde under 2019 följdes 12 procent av leverantörerna[48] inom prioriterade avtalsområden per avtalsperiod upp. Flera leverantörer kan dock kopplas till ett avtalsområde. Denna uppföljning avser främst varor, men tills viss del även tjänster.

Uppförandekoden för leverantörer är det område inom social hållbarhet som följs upp med regelbundenhet, men av granskningen framgår även att det våren 2019 genomfördes en leverantörsuppföljning av jämställdhetsarbetet hos upphandlade advokatbyråer. Avtalsuppföljningen var av engångskaraktär och genomfördes genom att byråerna själva fick besvara tre frågor om jämställdhet och sexuella trakasserier. SF Upphandling gjorde sedan, med stöd från RLK Hållbarhet, en bedömning av svaren i förhållande till specifika krav i avtalen och satte ett övergripande omdöme för respektive byrå. Initiativet till uppföljningen kom från RLK Juridik. Enligt RLK Hållbarhet är detta ett exempel på att varje processansvarig själv behöver identifiera och driva att den sociala hållbarheten beaktas när så är relevant och där RLK hållbarhet kan bistå med stöd vid önskemål och behov.

6.2.1 Plan för kategoristyrning – uppföljning av kategorier

Genom införandet av kategoristyrt inköp i Region Stockholm (se avsnitt 4.2.4) följer också en ny metodik för uppföljning av genomförda upphandlingar. Av Anvisning Kategoristyrt inköpsarbete[49] framgår att arbetet, när genomförandet av hela kategoristyrningsprocessen är klar, övergår till att styra

[47] För nya webbplatser trädde bestämmelserna i kraft den 23 september 2019 och för befintliga webbplatser den 23 september 2020. Mobila applikationer måste leva upp till kraven om tillgänglighet senast den 23 juni 2021.
[48] En leverantör kan ha flera olika avtal med regionen.
[49] RS 2019-1148 Anvisning Kategoristyrt inköpsarbete.

och följa upp effekter av de förbättringar som identifierats och implementerats i processen. Valda indikatorer ska då följs upp och rapporteras för att se att effektmålen uppnås och för att kunna identifiera avvikelser mot förväntade resultat. Utfallet ska sedan följs systematiskt upp genom möten med kategoriteamet. Kategoriledare och inköpscontroller på SF Upphandling ska ansvara för uppföljning av valda indikatorer enligt fastställd plan och rapporterar enligt särskild process. Uppföljningen av de enskilda kategorierna utifrån metodiken har ännu inte påbörjats.

Detaljeringsgraden på uppföljning av hållbarhet är, enligt intervjuer, inte färdigutvecklad och fastställd. Däremot kommer den vara beroende av vilken nämnd som ansvarar för kategorin och denna nämnds egen hållbarhetskompetens samt vilka resurser RLK hållbarhet har möjlighet att avsätta för att hjälpa kategoriansvariga att utforma relevanta krav inom olika kategorier.

Kategoriteamet samlas för erfarenhetsåterföring för att identifiera vad processen och uppdragen uppnådde, förbättringsmöjligheter samt sammanfattande nyckellärdomar. Aktiviteter planeras för att agera utifrån eventuella lärdomar. Kategorirådet[50], som sammanträder vid tre tillfällen under processen, får vid sitt avslutande möte återkoppling samt möjlighet att utvärdera effektmålen. Resultatet godkänns av kategoriansvarig.

6.3 Bedömning

Revisionen bedömer att regionstyrelsen, i likhet med revisionens tidigare rekommendation[51] som rör uppföljning av styrande dokument för inköp, inte säkerställt att det sker en samlad och systematisk uppföljning av nämnder och styrelsers följsamhet till fullmäktiges styrande dokument gällande social hållbarhet och gällande lagstiftning. Det gäller t.ex. områden som barns rättigheter, diskriminering och nationella minoriteter.

Revisionen konstaterar vidare att det sker viss uppföljning på det sociala hållbarhetsområdet genom att RLK Hållbarhet årligen återkopplar på nämnders och bolags skrivningar om social hållbarhet i verksamhetsberättelser, följer upp indikatorer och genom att strategiskt inköp begär in viss information, som rör uppföljning av policy för inköp, i samband med att nämnder och bolag lämnar in sina verksamhetsberättelser. Revisionen anser att det är positivt att RLK Hållbarhet återkopplar till förvaltningar och bolag om hållbarhetsarbetet, men bedömer att rapporterna, genom att vara en tjänstemannarapport med förbättringsförslag, inte har någon egentlig styrande effekt. Revisionens menar att den uppföljning som strategiskt inköp begär in kan för-

[50] Kategorirådet ska vara tvärfunktionellt och bestå av högre tjänstepersoner från de inom kategorin berörda förvaltningarna och bolagen. Dessa är i normalfallet linjechef till den som representerar förvaltningen eller bolaget i kategoriteamet. Kategorirådet är inget beslutande organ utan är endast rådgivande till kategoriansvarige.
[51] Rek nr 29128: ”Landstingsstyrelsen bör stärka uppföljningen av att policyn och riktlinjerna för upphandling följs, t.ex. genom att höja kvaliteten på de uppgifter som inhämtas i samband med årsbokslutet."

bättras givet att det idag inte är tillräckligt definierat vad som ligger i begreppet ”beakta sociala hållbarhet”. Vidare finns det också behov av att sammanställa uppföljningen och delge den till fullmäktige. Revisionens bedömning är utifrån detta att det är svårt att använda rapporteringen vid verksamhetsberättelsen för att värdera hur väl social hållbarhet beaktas vid upphandlingar. Revisionen bedömer också att uppföljningen av indikatorer i regionstyrelsens årsrapport är svår att validera då det som ska mätas, ”aktiviteter i enlighet med Region Stockholms styrande dokument”, inte är tillräckligt definierat.

Revisionen bedömer mot bakgrund av ovanstående att det görs en spridd uppföljning av social hållbarhet dels utifrån hur väl styrande dokument efterlevs dels för inköpsområdet. Fullmäktige får därmed inte någon samlad återkoppling på hur deras styrande dokument efterlevs av nämnder och bolag. Det innebär att det på dessa områden inte heller på något systematiskt sätt säkerställs att lärdomar och resultat från uppföljning av social hållbarhet tas till tillvara i nya avtal. Revisionen menar att det genom införande av kategoristyrt inköp och den process för uppföljning som det innebär bör finnas förutsättningar för att på ett systematiskt sätt arbeta med uppföljning och erfarenhetsåterföring på det sociala hållbarhetsområdet. Detta kräver dock att konsekvensanalyser och kravställande på social hållbarhet sker tidigt i processen så att det finns krav att följa upp.

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