

Rapport nr 8/2023

Svart arbetskraft i kollektiv- trafikens byggprojekt

Trafiknämndens förebyggande arbete

Kort om rapporten

Byggbranschen har under många år varit en av de branscher i Sveriges som är mest drabbade av arbetslivskriminalitet och svart arbetskraft. Trafiknämnden ansvarar för ett flertal stora investeringsprojekt och är nationellt sett en stor upphandlare av byggtreprenader. Enligt lagstiftning och fullmäktiges styrdokument har varje nämnd och bolag som upphandlande myndighet, ett ansvar för en aktiv och ändamålsenlig avtalsuppföljning. Revisionens samlade bedömning är att det förebyggande arbetet mot svart arbetskraft i nämndens byggprojekt behöver stärkas på ett antal punkter. Bland annat behöver en förvaltningsgemensam struktur och metodik införas på trafikförvaltningen som möjliggör att de avtalskrav som ställs gällande svart arbetskraft följs upp systematiskt. Vidare bör en välgrundad analys av riskerna i avtalen samt regelbundna kontroller av entreprenörer säkerställas.

Projektrapport 8/2023 Svart arbetskraft i kollektivtrafikens byggprojekt - trafiknämndens förebyggande arbete

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade vid sitt möte den 25 januari att överlämna rapporten till trafiknämnden för yttrande senast 2024-03-30.

Revisorernas samlade bedömning är att det förebyggande arbetet mot svart arbetskraft i nämndens byggprojekt behöver stärkas på ett antal punkter. Bland annat behöver en förvaltningsgemensam struktur och metodik införas på trafikförvaltningen som möjliggör att de avtalskrav som ställs gällande svart arbetskraft följs upp systematiskt. Vidare bör det säkerställas att resultatet av arbetsplatskontroller sammanställs och rapporteras till avtalsansvarig, som en del i en övergripande avtalsuppföljning av svart arbetskraft.

Revisorerna vill särskilt ha svar på hur trafiknämnden avser att

- säkerställa en samlad bild av potentiella risker med svart arbetskraft i byggprojekt genom en aktiv uppföljning som svarar mot de krav som ställs på avtalsuppföljning i regionens styrdokument.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Staffan Olsson
ordförande

Anna Peterson
samordnande administratör

Innehållsförteckning

1. Slutsatser och rekommendationer	4
2. Utgångspunkter för granskningen	6
2.1. Motiv till granskningen	6
2.2. Revisionsfråga	7
2.3. Avgränsning	7
2.4. Bedömningsgrunder	7
2.5. Metod	8
3. Bakgrund	9
4. Kravställande och upphandling	10
4.1. Krav i avtal	10
4.2. Upphandling	12
4.3. Revisionens bedömning	13
5. Avtalsuppföljning och kontroller	13
5.1. Avtalsuppföljning	13
5.2. Byggarbetsplatskontroller	16
5.3. Leverantörsrevisioner - SMAK	17
5.4. Riskanalys	19
5.5. Utvecklingsarbetet av avtalsuppföljning, riskanalys och leverantörsrevisioner	19
5.6. Revisionens bedömning	19

1. Slutsatser och rekommendationer

Byggbranschen har under många år varit en av de branscher i Sveriges som är mest drabbade av arbetslivskriminalitet och svart arbetskraft. I en rapport av Byggmarknadskommisionen från 2022 görs en uppskattning att svart arbete inom byggsektorn mer än fördubblats under det senaste decenniet.¹ Trafiknämnden ansvarar för ett flertal stora investeringsprojekt och är nationellt sett en stor upphandlare av byggtreprenader. Enligt lagstiftning och fullmäktiges styrdokument har varje nämnd och bolag som upphandlande myndighet, ett ansvar för en aktiv och ändamålsenlig avtalsuppföljning.

Revisionen har därför granskat trafiknämndens förebyggande arbete mot svart arbetskraft i byggprojekt. Syftet har varit att bedöma om trafiknämnden säkerställer att svart arbetskraft förebyggs och upptäcks i de byggprojekt nämnden ansvarar för. Revisionens samlade bedömning är att det förebyggande arbetet behöver stärkas på ett antal punkter.

Revisionen bedömer att krav gällande förebyggande av svart arbetskraft ställs i trafiknämndens avtal i enlighet med de lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter samt kollektivavtal som är tillämpliga på verksamheten. Krav ställs i upphandling för att kunna bedöma huvudentreprenörens finansiella ställning, skatteskulder och liknade och om risk finns att förhållandena kan förändras. Underentreprenörer ska enligt avtalen kontrolleras på samma sätt, men då av den anlitade huvudentreprenörerna. Om huvudentreprenörerna skulle brista i sina kontroller av underentreprenörer så är trafiknämnden som beställare helt ovetande om detta eftersom det i avtalen inte finns några krav på återrapportering av genomförda kontroller. Om huvudentreprenörens kontroller inte är tillräckliga finns därmed risk att oseriösa aktörer anlitas som underentreprenörer och att svart arbetskraft kan förekomma i nämndens byggprojekt. Trafikförvaltningen bör därför införa kontroller, t.ex. stickprovskontroller, för att säkerställa att huvudentreprenörer utför tillräckliga kontroller av anlitade underentreprenörer.

I fullmäktiges riktlinjer och policy för inköp och riktlinje för uppföljning av privata utförare, framgår att uppföljningen ska vara strukturerad, systematiskt och riskbaserad. Revisionen bedömer att uppföljningen av avtalskrav gällande svart arbetskraft i byggtreprenader behöver stärkas som helhet så att den genomförs på ett strukturerat sätt. En välgrundad analys av riskerna i avtalen behöver också säkerställas. Revisionen bedömer att trafikförvaltningen bör införa en förvaltningsgemensam struktur och metodik för en systematisk avtalsuppföljning som möjliggör att de avtalskrav som ställs gällande svart arbetskraft följs upp på ett systematiskt sätt.

De stickprov och kontroller som redan sker genom byggarbetsplatskontrollerna bör kunna nyttjas för en systematisk uppföljning. Trafikförvaltningen bör därför säkerställa att resultatet av kontrollerna systematiskt sammanställs och rapporteras till avtalsansvarig, som en del i den övergripande avtalsuppföljningen för att ge en helhetsbild och möjliggöra analys av risker för att svart arbetskraft förekommer.

¹ Byggmarknadskommisionen slutrapport, 2022

Avsaknaden av en implementerad förvaltningsgemensam metodik för avtalsuppföljning innebär att avdelningar arbetar efter olika processer, vilket försvårar en enhetlig styrning av hur avtal följs upp. Revisionen ser därför positivt på förvaltningens utvecklingsarbete för att ta fram en vägledning för avtalsuppföljning som ska kunna tillämpas av hela trafikförvaltningen och säkerställa att det finns en gemensam linje i hur man följer upp sina avtal på de olika avdelningarna. Det är även väsentligt att utvecklingsarbetet leder fram till en enhetlig riskbedömning av avtalen till grund för prioriteringar av vilka leverantörsrevisioner som bör utföras.

Slutligen bedömer revisionen att trafiknämnden behöver säkerställa en samlad bild av potentiella risker med svart arbetskraft i byggprojekt genom en aktiv uppföljning som svarar mot de krav som ställs på avtalsuppföljning i regionens styrdokument. Inte minst mot bakgrund av att trafiknämnden som upphandlande myndighet av stora infrastrukturprojekt, finansierade av offentliga medel, verkar i en bransch som är en av Sveriges mest utsatta för förekomst av svart arbetskraft.

Rekommendationer

- Trafiknämnden bör säkerställa en samlad bild av potentiella risker med svart arbetskraft i trafikförvaltningens byggprojekt genom en aktiv uppföljning som svarar mot de krav som ställs på avtalsuppföljning i regionens styrdokument.
- Trafikförvaltningen bör införa kontroller, t.ex. stickprovskontroller, för att säkerställa att huvudentreprenörer utför tillräckliga kontroller av anlitade underentreprenörer för att förebygga att svart arbetskraft förekommer i nämndens byggprojekt.
- Trafikförvaltningen bör införa en förvaltningsgemensam struktur och metodik för en systematisk avtalsuppföljning som möjliggör att de avtalskrav som ställs gällande svart arbetskraft följs upp på ett systematiskt sätt.
- Trafikförvaltningen bör säkerställa att resultatet av arbetsplatskontroller sammanställs och rapporteras till avtalsansvarig, som en del i en övergripande avtalsuppföljning av svart arbetskraft för att ge en systematisk helhetsbild och möjliggöra analys av risker för att svart arbetskraft förekommer.

2. Utgångspunkter för granskningen

2.1. Motiv till granskningen

Byggbranschen har under många år varit en av de branscher i Sveriges som är mest drabbade av arbetslivskriminalitet och svart arbetskraft². Offentlig sektor upphandlar årligen varor, tjänster och byggentreprenader för över 800 miljarder inom branscher som ofta har problem med oseriösa aktörer. Arbetslivskriminalitet leder till att människor utnyttjas, att företag inte kan konkurrera på lika villkor och att skattepengar som borde tillfalla det allmänna i stället disponeras av företag som inte har rätt till dem. I en rapport av Byggmarknadskommissionen³ från 2022 görs en uppskattning att svart arbete inom byggsektorn mer än fördubblats under det senaste decenniet.

Av reglemente⁴ framgår att trafiknämnden fullgör Region Stockholms uppgifter som regional kollektivtrafikmyndighet enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, vilket inkluderar utbyggnad och underhåll av kollektivtrafiksystemet. Nämnden ansvarar därmed för ett flertal stora investeringsprojekt och är nationellt sett en stor upphandlare av byggentreprenader. Enligt regionens *policy och riktlinjer för inköp* har nämnden som upphandlande myndighet ett ansvar att främja sund konkurrens samt förebygga oegentligheter och arbetslivskriminalitet.

Svart arbetskraft finns dock inte med som en risk i nämndens internkontrollplan. Risken för förekomsten av svart arbetskraft ses generellt inte som en allvarlig risk i de projekt som ingick i revisionens förstudie. Om risken för svart arbetskraft inte analyseras systematiskt och arbetet med att förebygga förekomsten inte prioriteras tillräckligt i riskarbetet, kan detta leda till för få kontroller och leverantörsrevisioner på området. Detta kan i sin tur leda till att svart arbetskraft inte förebyggs och upptäcks.

Vidare finns risk att uppföljning av avtalskrav gällande svart arbetskraft inte är tillräcklig, att risken för svart arbetskraft därför inte prioriteras i förvaltningens arbete och att svart arbetskraft i trafikförvaltningens upphandlade byggentreprenader inte upptäcks. Följden kan vara missbruk av skattemedel, osäker arbetsmiljö och minskat förtroende för regionen som helhet.

Mot bakgrund av ovan har revisionen granskat trafiknämndens förebyggande arbete mot svart arbetskraft i byggprojekt. Syftet har varit att bedöma om trafiknämnden säkerställer att svart arbetskraft förebyggs och upptäcks i de byggprojekt nämnden ansvarar för.

² Skatteverket definierar svart arbetskraft som arbete som utförs utan att lagenliga skatter och avgifter redovisas och betalas.

³ Byggföretag, fackliga organisationer, byggherrar, branschorganisationer med flera, har tillsatt och finansierat en kommission med uppdrag att kartlägga och bedöma rådande förhållanden på svensk byggmarknad avseende fusk och kriminalitet samt föreslå åtgärder som främjar en sund byggbransch med goda sociala villkor.

⁴ LS 2022-0762

2.2. Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga:

Säkerställer trafiknämnden att svart arbetskraft förebyggs och upptäcks i de byggprojekt nämnden ansvarar för?

Delfrågor:

- Hur utformas entreprenadavtal för att förebygga och beivra svart arbetskraft i byggprojekt?
- Hur säkerställs en strukturerad och dokumenterad uppföljning av att svart arbetskraft inte anlitas under avtalstiden?
- Hur är trafiknämndens interna riktlinjer och rutiner utformade för att förebygga svart arbetskraft i byggprojekt?

2.3. Avgränsning

Granskningen avser prövning av trafiknämndens ansvar för att förebygga oegentligheter och arbetslivskriminalitet. På grund av de stora riskerna för förekomsten av svart arbetskraft i byggbranschen har granskningen inriktats mot detta inom de byggprojekt som trafikförvaltningen ansvarar för. Granskningen har avgränsats till att omfattat två huvudavtal med tillhörande delavtal. De avtal som ingått i granskningen är Tvärbanan Kista- och Solnagrenen och Underhållsavtal 2012. Byggprojekt som förvaltningen för utbyggd tunnelbana ansvarar för har därmed inte ingått i granskningen.

2.4. Bedömningsgrunder

Kommunallagen (2017:725); 6 kap

§ 6 Nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Kommunallagen (2017:725); 10 Kap

8 § När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller regionen kontrollera och följa upp verksamheten.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) 13 kap och Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)

1-4§: Gällande grund för uteslutande av leverantör samt kontroll av leverantör.

Reglementen för regionstyrelsen och övriga nämnder (LS 2022-0762)

1 § Nämnden fullgör Region Stockholms uppgifter som regional kollektivtrafikmyndighet enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Vilket bland annat innefattar att genomföra beslutade utbyggnader av och investeringar i kollektivtrafiksystemet.

Policy för inköp (LS 2019-0063)

Av regionens policy för inköp 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. Upphandlingar, avtal och leverantörer ska följas upp systematiskt, aktivt och ändamålsenligt för att säkerställa att regionen får rätt värde enligt avtal, att avtal efterlevs och att regionen inte använder

oseriösa leverantörer. Lärdomar från uppföljningen ska användas i utvecklingen av inköpsarbetet.

Riktlinjer för inköp (LS 2018-0667)

Av regionstyrelsens riktlinjer för inköp framgår att allt inköpsarbete i regionen ska genomföras i enlighet med gällande lagstiftning och de grundläggande principerna för offentlig upphandling samt regionens styrande principer och krav som anges i inköspolicyn och i tillämpliga riktlinjer. Det ska finnas beskrivet hur avtalet löpande ska följas upp vad gäller vilka avtalskrav som ska följas upp vid vilka tillfällen, på vilka sätt och av vem. Vad som ska följas upp avgörs av de krav som uppställts i upphandlingen, övriga avtalsvillkor och av organisationens behov. Ställda krav i avtal ska tillämpas, till exempel ska viten tas ut om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Riktlinjer för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare (RS 2020-0632)

I riktlinjen beskrivs att ett aktivt avtalsförvaltning skall utföras av nämnden och att denna ska omfatta hela avtalens livscykel. Uppföljning, utvärdering och rapportering ska vara aktiv och ändamålsenlig. Vidare anges i riktlinjen att avtalen tydligt ska beskriva hur verksamheten ska följas upp och vilka åtgärder som kan bli aktuella om leverantören inte fullgör sina åtaganden. Region Stockholms nämnder och bolag ska i avtalen försäkra sig om att den privata utföraren medverkar i exempelvis avvikelserapportering, fördjupad uppföljning, revision eller stickprovskontroller.

Riktlinje hållbarhet (RS 2019-0857)

Av riktlinjen framgår att Region Stockholm genom inköpsprocessen ska bidra till ökad samhällsnytta, motverka kränkningar av mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter samt motverka negativ miljöpåverkan och korruption. En sund konkurrens på likvärdiga villkor ska främjas.

2.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudier har genomförts på relevanta rutiner/styrande dokument, avtal. Exempel på dokument som ingått i granskningen är rutiner för avtalsuppföljning och utvärdering, utvärderingar av entreprenadavtal, avtal för byggentreprenader, riskbedömningar, rutiner för leverantörsrevisioner revisionsplaner och revisionsprotokoll. Avtal som ingått i granskningen är Underhållsavtal (UH) 2012 med entreprenadkontrakt Tunnelbana och Huvudavtal Tvärbanan - Kistagrenen, med ett tillhörande delprojektavtal.

Företrädare för trafikförvaltningen med övergripande ansvar för upphandling och uppföljning av byggentreprenader har intervjuats. Det gäller avdelningarna Teknik (TE), Investerings Projekt (IP), Ledningsstaben (LS) och strategisk utveckling (SU) där 2-4 personer på varje avdelning intervjuas. Intervjuer har även genomföras med relevanta roller för aktuella byggprojekt. Totalt har ca 11 intervjuer genomförts.

Ett rapportutkast har faktakontrollerats av trafikförvaltningen.

Granskningen har genomförts av Nils-Dawid Tiderman (projektledare) och Johan Blomberg på revisionskontoret.

3. Bakgrund

I detta avsnitt ges en övergripande beskrivning av trafiknämnden som beställare av byggentreprenader samt nämndens ansvar för uppföljning och förebyggande av svart arbetskraft.

I nämndens reglemente framgår att trafiknämnden ansvarar för att genomföra beslutade utbyggnader av och investeringar i kollektivtrafiksystemet. Nämnden ansvarar därmed för ett flertal stora investeringsprojekt och är nationellt sett en stor upphandlare av byggentreprenader. Regionen driver byggprojekt med investeringsbudgetar i miljardklassen. Enligt regionens *policy och riktlinjer för inköp* har nämnden som upphandlande myndighet ett ansvar att främja sund konkurrens samt förebygga oegentligheter och arbetslivskriminalitet.⁵ Av regionens *uppförandekod för leverantörer, riktlinjer för uppföljning av privata utförare* och *hållbarhet* framgår bl.a. att regionen, och därmed trafiknämnden ska motverka kränkningar av arbetstagares rättigheter samt motverka negativ miljöpåverkan och korruption.⁶ Som upphandlande myndighet har nämnden ett ansvar att följa upp de avtal de ingår med privata utförare enligt Kommunallagen (2017:725) 10 Kap.

Trafiknämndens verksamhet är organiserad med en förvaltningschef, ledningsstab och sedan *avdelningar* per verksamhetsområde. Inom avdelningarna finns sektioner och inom sektioner sedan grupper.



Inom trafikförvaltningen sker upphandling och genomförande av byggentreprenader huvudsakligen på avdelningen *investeringsprojekt*. Avdelningen ansvarar för att genomföra beslutade investeringar inom trafiknämndens verksamhet. Avdelningen är utförare, medan övriga avdelningar inom trafikförvaltningen är beställare. Detta innebär att avdelningen leder och styr leveransen av nya, förändrade och ombyggda system

⁵ LS 2019-0063, LS 2018-0667

⁶ LS 1303-0353, RS 2020-0632, RS 2019-0857

(med undantag av IT-system) i enlighet med regionfullmäktiges eller trafiknämndens beslut enligt regionens riktlinje för investeringar. Avdelningen har organiserat sin verksamhet i portföljer eller sektioner som motsvarar trafiksystemen. Exempelvis, Portfölj Lokalbana - Spårväg⁷ och portfölj tunnelbana – bana anläggning.

Inom varje portfölj skapas *program* och delportföljer för att samordna investeringsprojekt som tillsammans levererar en önskad effekt. Program Tvärbanan - Kistagrenen, som ingått i granskningen, ligger under portfölj lokalbana. Program Tvärbanan-Kistagrenen är sedan organiserad i delportföljer med projekt i olika nivåer.

Teknikavdelningen leder arbetet med att förvalta och vidareutveckla avtal för vidmakthållande av kollektivtrafikens infrastruktur och dess säkerhet, exempelvis avtal för underhåll av nämndens anläggningar. Teknikavdelningen förvaltar och utvecklar idag flertalet större och mindre underhålls- och energiavtal. Den dagliga driften och underhållet av dessa anläggningar sköts av kontrakterade service- och underhållsentreprenörer. Upphandling av byggarbeten sker genom avrop från de underhållsavtal som avdelningen ansvarar för. Teknikavdelningen ansvarar även för att initiera upphandlingar av de avtal inom avdelningen som behöver upphandlas på nytt.

Avdelningen är organiserad i fyra sektioner med underliggande grupper. En av dessa är sektion Infrastruktur BEST, som är infrastrukturägare för TF:s anläggning inom bana, el, signal och tele (BEST). Denna sektion förvaltar de underhållsavtal som ingått i granskningen. Underhållsavtal 2012, som ingått i granskningen, är uppdelat i olika entreprenadavtal för olika delar av verksamheten, ett av dessa är tunnelbanan.

4. Kravställande och upphandling

4.1. Krav i avtal

Avdelning investeringsprojekt förvaltar byggentreprenadavtal och teknikavdelningen förvaltar underhållsavtal i vilka det sker underhållsarbete och byggverksamhet. Ändamålet med avtalen skiljer sig åt och därmed även avtalstypen och nämndens roll som beställare. I båda fallen är nämnden byggherre, vilket medför vissa lagkrav. I fallet med underhållsavtal är dock verksamheten inriktad mot löpande underhåll. Det finns dock likheter i krav på förebyggande av svart arbetskraft i avtalen samt i bilagor till avtalen. I avtalen återfinns i bilagor om social hållbarhet, i vilka det ställs explicita krav på att svart arbetskraft inte får användas. Ett antal andra krav ställs även i avtalen gällande generella arbetsmarknadsmässiga regler och skattelagar, som om de följs, är tänkta att förhindra att svart arbetskraft anlitas. Krav på att entreprenören ska medverka i egenkontroll och förvaltningsledda revisioner av leverantörens verksamhet ställs också i avtalen.

Av granskningen framgår att en uppsättning standardkrav ställs i byggentreprenadavtalen inom avdelning investeringsprojekt, i den del som benämns administrativa föreskrifter. Dessa krav formuleras av sektion inköp och upphandling tillsammans med

⁷ Sektionen har ansvar för att leverera projekt och program enligt beslutad TKI (Tid Kostnad Innehåll) inom systemen Tvärbanan (Kistagrenen, Solnagrenen), Spårväg City, Lidingöbanan och Nockebybanan.

sektion juridik som båda ligger under trafikförvaltningen ledningsstab. Dessa krav är av standardformat, för samtliga byggentreprenadavtal och utformade enligt lagstiftning och regionens riktlinjer på området. Detta inkluderar krav på att följa svensk arbetsrätt och lag, krav på legitimationsplikt och närvaroredovisning samt digital personalliggare⁸, specifikt systemet ID06⁹, för personal på arbetsplatsen. Vidare ställs krav på att huvudentreprenör snarast ska informera beställaren om avvikelser som rapporteras vid skattekontroll. Huvudentreprenören har enligt avtalet skyldighet att till beställaren fortlöpande lämna uppgifter om de underentreprenörer, i alla led, som anlitas för utförandet av entreprenaden.

Kravbildningen för underhållsavtalen på teknikavdelningen är framtagen på samma sätt som beskrivet ovan. Om tilläggsbeställningar ska göras för en specifik typ av arbete som kräver en underentreprenör så avropar teknikavdelningen från de befintliga underhållsavtalen som avdelningen förvaltar. Av granskningen framgår att i kommande upphandlingar av underhållsavtal behöver hänsyn även tas till säkerhetskylldslagen som trädde i kraft 2019. Större krav på säkerhetsprövning av företag och anställda kommer bl.a. att innebära en extra seriositetskontroll av entreprenörerna.

Enligt kraven i riktlinje för social hållbarhet¹⁰ ska SMAK-bilagor¹¹ finnas till samtliga avtal. SMAK är en förkortning av säkerhet (S), miljö (M), arbetsmiljö (A) och kvalitet (K). Kraven sätts utifrån regionens policy och riktlinjer på respektive område, miljö, social hållbarhet, säkerhet osv. Området hållbarhet innefattar social hållbarhet, där svart arbetskraft är inkluderat. Förvaltningen ska göra en riskbedömning och sen anpassa kraven kring tex miljö eller socialt ansvar, vilket ska framgå i bilagor till varje avtal. För Tvärbanan Kista-grenens avtal och dess projekt ställs ett krav i SMAK-bilaga att svart arbetskraft inte får anlitas av huvudentreprenör eller underentreprenör. I underhållsavtal 2012 och tillhörande entreprenadavtal-tunnelbana ställs inga explicita riktade krav mot svart arbetskraft. Riktlinje social hållbarhet fanns inte heller vid avtalets tecknade 2012.

På teknikavdelningen sker framtagande av SMAK-bilagor i samarbete med trafikförvaltningens avdelning för strategisk utveckling, som har specialistkompetens på området. På avdelning investeringsprojekt tas SMAK-bilagor fram lokalt för respektive program och projekt, utifrån en analys av avtalet som ska göras enligt projekt- och programhandboken¹². På avdelning investeringsprojekt sker framtagande och utformning av kraven i SMAK-bilagorna för social hållbarhet av projekten själva. Det finns ingen

⁸ Enligt Skatteförfarandelagen (2011:1244) 39 kap 11 b och 12 §§ samt 7 kap 2a och 4 §§

⁹ ID06 är ett digitalt register och en typ av fysiskt ID-kort för personal. I systemet registreras identitet, vilket företag personen arbetar för och vilka certifikat och tillstånd personen innehar. Det är lagkrav i Sverige på att ha ett system för digital personalliggare på byggarbetsplatser, ID06 är har blivit standard inom svensk byggindustri.

¹⁰ Riktlinje Social hållbarhet SL-S-476710

¹¹ Samlad benämning på fokusområden för säkerhet (S), miljö (M), arbetsmiljö (A) och kvalitet (K) inom trafikförvaltningen verksamhet.

¹² SL-S-605317

central avdelningsgemensam hantering av detta på avdelningen. Stöd för hur SMAK-bilagor kan utformas finns i form av *sektion systemdesign och projektstöd*, som har en specifik grupp avsedd för detta. Det är helt frivilligt för programmen att använda sig av stöd från denna sektion, och av granskningen framgår att detta sällan sker.

I båda avledningarnas avtal finns möjlighet till viten om entreprenörerna inte uppfyller ställda krav i avtalen. Direkta viten kopplade till svart arbetskraft finns dock inte. I avtalet för Tvärbanan-Kistagrenen finns incitament och möjlighet till viten. Dessa har främst använts om personer påträffats utan giltig legitimation/IDO6 på arbetsplatser. I underhållsavtal 2012 är viten främst kopplade till tidsramar för leverans av åtgärdsplaner vid brister och frånvaro av giltiga certifikat och tillstånd, men generella klausuler skulle kunna användas vid avvikelser som avser exempelvis svart arbetskraft.

4.2. Upphandling

4.2.1. Kontroll av anbudsgivare

I ett första steg när en upphandling har lagts ut för annonsering, ska anbudsgivare som inkommit med ett anbud kontrolleras enligt Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)¹³. I detta steg avgörs om det finns grund för uteslutande av leverantör och kontroll av leverantör görs. De anbudsgivare som inte klarar kontrollerna, utesluts från upphandlingen och får inte gå vidare. I denna process ska de krav som trafikförvaltningen ställer i upphandlingen sälla bort oseriösa anbudsgivare. Kraven gäller bland annat om viss brottslighet förekommer, om företaget är registrerat hos bolagsverket och om det har skatteskulder. Vidare kontrolleras att företaget är registrerat för F-skatt, moms, socialförsäkringsavgifter och arbetsgivaravgifter. Avtalen har ofta långa löptider, ibland över 10 år, och detta kontrolleras inte igen efter den initiala kontrollen i upphandlingsfasen.

Underentreprenörer som kommer in i ett skede efter att kontraktet har tecknats kontrolleras inte på detta sätt av förvaltningen. Kontroll av underentreprenörer ska, som framgått, i stället göras av huvudentreprenör enligt avtal. I avtalen anges att huvudentreprenör har ansvar för alla underentreprenörer som denne tar in, och att alla avtalskrav är direkt tillämpliga på underentreprenörer. Det finns avtalskrav som säger att kontroller ska göras av huvudentreprenören på underentreprenören. Underlag från dessa kontroller kan begäras in från trafikförvaltningen, exempelvis stickprov, för att se att detta görs korrekt. I de projekt som ingick i granskningen på avdelning investeringsprojekt görs inte detta systematiskt inom ramen för den ordinarie avtalsuppföljningen. För underhållsavtalet på teknikavdelningen görs detta inte heller på regelbunden basis. En inledande kontroll görs av förvaltningen att rutiner för denna typ av kontroller av underleverantörer finns hos huvudentreprenören. Efter detta begärs inga ytterligare underlag in.

¹³ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (13 kap. 1-4§)

På teknikavdelningen innebär avtalskonstruktionen för *underhållsavtalen* att det mesta arbetet utförs av huvudentreprenörens egen personal. I vissa fall använder huvudentreprenören dock underentreprenörer. Ofta gäller detta mer specifika arbeten som kräver en viss kompetens. I dessa fall måste förvaltningen godkänna att huvudentreprenören anlitar en underentreprenör. Underentreprenörerna får därefter inte bytas ut.

4.3. Revisionens bedömning

Revisioner bedömer att krav gällande förebyggande av svart arbetskraft ställs i granskade avtal i enlighet med de lagar, förordningar, kollektivavtal samt regionens riktlinjer och policyer som är tillämpliga på verksamheten. Krav på att entreprenören ska medverka i egenkontroll och revisioner ledda av förvaltningen ställs också i avtalen. Möjlighet till viten finns i båda avdelningarnas avtal. Även om viten är generellt formulerade och inte specifikt riktade mot svart arbetskraft skulle viten ändå kunna användas.

Revisionen bedömer att de avtal som ingått i granskningen är utformade så att förutsättningar ges att förebygga och beivra svart arbetskraft i byggprojekt. Kraven som ställs är tydliga och gäller bland annat att svart arbetskraft inte ska anlitas, att kollektivavtal ska följas och att entreprenörer ska följa svensk skatte- och arbetsmarknadslagstiftning. Att detta faktiskt följs är dock beroende av att kraven man ställer i avtalen följs upp systematisk och strukturerat och att möjligheter till kontroller utnyttjas.

I upphandlingsprocessen för avtal ställs initiala seriositetskrav på entreprenörerna. Dessa seriositetskrav är utformade för att sälla bort oseriösa och potentiellt bedrägliga anbudsgivare. I avtalen ställs krav för att kunna bedöma huvudentreprenörens finansiella ställning, skatteskulder och liknade och om risk finns att förhållandena kan förändras. Avtalen har ofta långa löptider och dessa kontroller sker dock inte igen. Underentreprenörer ska kontrolleras på samma sätt, men då av den anlitade huvudentreprenörerna. Om huvudentreprenörerna skulle brista i sina kontroller av underentreprenörer så är beställaren, i detta fall trafiknämnden, helt ovetande om detta eftersom det i avtalen inte finns några krav på återrapportering av genomförda kontroller. Om huvudentreprenörens kontroller inte är tillräckliga finns därmed risk att oseriösa aktörer anlitas som underentreprenörer och att svart arbetskrafts förekommer i nämndens byggprojekt. Trafikförvaltningen bör därför införa stickprovskontroller för att säkerställa att huvudentreprenörer utför tillräckliga kontroller av anlitade underentreprenörer.

5. Avtalsuppföljning och kontroller

5.1. Avtalsuppföljning

Enligt lagstiftning och fullmäktiges styrdokument har varje nämnd och bolag som upphandlande myndighet, ett ansvar för en aktiv och ändamålsenlig avtalsuppföljning. Uppföljningen ska vara strukturerat och systematiskt, och uppföljning av Region Stockholms avtal med privata utförare ska vara en prioriterad uppgift.¹⁴

Trafikförvaltningen har, som framgått, valt att som beställare lämna över ansvar för kontroller till utföraren, i detta fall huvudentreprenörerna för respektive

¹⁴ Kommunallagen (2017:725); 10 Kap 8 § och 9 §

byggentreprenad, eller underhållsavtal. Explicita avtalskrav gällande svart arbetskraft, samt avtalskrav som utbetalning av löner och inbetalning av skatter, samt kontroll av underentreprenörer följs inte upp av de granskade avdelningarna på ett systematiskt sätt.

Av granskningen framgår att trafikförvaltningen inte har en förvaltningsgemensam struktur och metodik för en systematisk avtalsuppföljning. Sedan 2019 har det pågått implementering av en ny modell för uppföljning av trafikförvaltningens trafikavtal och underhållsavtal. Modellen syftar till att ta ett helhetsgrepp på avtalens förvaltning och uppföljning samt säkerställa en strukturerad erfarenhetsåterföring mellan avtalsperioder. Denna modell har dock inte implementerats på andra avdelningar inom förvaltningen.

På avdelningen investeringsprojekt finns inga avdelningsgemensamma rutiner för avtalsuppföljning i byggprojekt. Arbetet med investeringsprojekten styrs i stället utifrån projekt och programhandboken, med tillhörande övergripande riktlinjer, samt lokalt framtagna rutiner i respektive program. Granskningen har visat att ett utvecklingsarbete startat på trafikförvaltningen. Arbetet leds av ledningsstaben, målet är att likrikta systematiken för avtalsuppföljning och riskvärdering inom hela förvaltningen (se vidare avsnitt 5.3).

5.1.1. Struktur och styrdokument för avtalsuppföljning: Trafik- och Underhållsavtal

Modellen som används av trafik- och teknikavdelningen bygger på tre faser av förvaltning och uppföljning: operativ uppföljning samt taktisk respektive strategisk utvärdering. Denna implementering var till en början inriktad på trafikavtal, inom trafikavdelningen, men har även implementerats på underhållsavtal, som numer förvaltas av teknikavdelningen. Enligt trafikförvaltningens arbetsordning och rutiner för avtalsuppföljning har affärsområdesansvarig det övergripande ansvaret för uppföljning av underhållsavtalen som helhet. Affärsförvaltare/teknikförvaltare på respektive sektion har löpande uppföljningsansvar för sina respektive avtal. På teknikavdelningen finns inte rollen för uppföljning av miljö och social hållbarhet per sektion, rollen som ansvarar för avtalsförvaltningen av SMAK-bilagan i underhållsavtal 2012 finns på sektion *avtal och investeringsstyrning*. Rollen ska stötta affärsområdesansvarig i uppföljningen av avtalskrav.

Operativ uppföljning är den löpande uppföljning av avtalskraven som utförs månadsvis av affärsförvaltare/teknikförvaltare¹⁵. Uppföljningen syftar till att bekräfta leveransnivå, identifiera avvikelser och åtgärdsbehov samt korrekt reglera affären enligt utfall från verifierade och analyserade data. Resultatet av den operativa uppföljningen sammanställs månadsvis av affärsområdesansvarig och ska ge input till avtalets taktiska utvärdering och strategiska analys.

Taktisk utvärdering är tänkt att genomförs per tertial och syftar till att styra affären mot mål- och kravuppfyllnad, genomföra en riskbaserad avtalsuppföljning, utvärdera leverantörens finansiella ställning och säkerställa input till strategisk analys. Taktisk

¹⁵ SL-S-1608858

utvärdering bygger på indata från de operativa uppföljningarna samt affärsområdesansvariga och affärs/teknikförvaltares bild av avtalet. Utvärderingen utförs av affärsområdesansvariga.¹⁶

Strategisk avtalsutvärdering utförs vid halvtid och inför avslut av ett avtal. Utvärderingen syftar till att förstå om avtalet har rätt drivkrafter och riskfördelning samt avgöra om en eventuell option ska användas eller om avtalet ska avslutas. Granskningen har visat att när en *strategisk avtalsutvärdering* är aktuell så initierar och driver sektion Affärsutveckling på avdelning Strategisk utveckling (SUAU) denna. I utvärderingen utvärderas mål, leveransen på avtalet och hur det fungerat under avtalets löptid.

Inför en ny upphandling, så ligger utvärderingen till grund för en *studie*, som också den leds av sektion Affärsutveckling. När studien är färdig och behandlad av trafiknämnden, överlämnas den, i detta fall, till teknikavdelningen där ett avtal tas fram i samarbete med sektionerna inköp och upphandling samt juridik. Teknikavdelningen arbetar idag i huvudsak efter de faser som beskrivs ovan, där en operativ uppföljning av avtalen sker månadsvis.

5.1.2. Struktur och styrdokument för avtalsuppföljning: byggentreprenadavtal

Det övergripande arbetet på avdelningen investeringsprojekt styrs av projekt och programhandboken¹⁷. Handboken beskriver hur projekt och program drivs inom trafikförvaltningen i investeringsprocessen och är både ett stöd och ett styrande dokument till projektledare, programledare, och övriga medlemmar i projekten. Till detta styr ett antal riktlinjer och rutiner arbetet med investeringar. Av rollbeskrivningen i projekt-och programhandboken framgår att programledare ansvara för att styra ett program och dess ingående projekt mot beslutad tid, kostnad och innehåll. Detta görs genom stöd i genomförande från respektive projektorganisation under programmet. Projektledare ska leda och genomföra projekt mot mål i enlighet med fastställd projektspecifikation. Projektledaren ansvarar för att tillsätta en miljösamordnare och samordnare inom social hållbarhet.

Av projekt och programhandboken framgår vidare att en *plan social hållbarhet* tas fram för varje investeringsprojekt. Planen ska beskriva projektets arbetssätt för att integrera aspekter inom social hållbarhet i projektet och därmed utgöra ett stöd i processen. Den ska efterlevas av samtliga som medverkar i projektet och ska uppdateras vid behov. Ett program kan välja att ha en programgemensam plan för social hållbarhet som följs av alla projekt, den kan behöva uppdateras så den passar för projektets behov. Miljösamordnare inom respektive projekt ansvarar för att följa upp dessa krav och rapportera till projektansvarig. Av granskningen framgår att de flesta projekt på avdelning investeringsprojekt har en miljösamordnare, och ett mindre antal projekt har tillgång till en social hållbarhetssamordnare på programnivå.

¹⁶ SL-S-1612962

¹⁷ SL-S-605317

I avdelningens styrande dokument finns beskrivet vem som ansvarar för avtalen, och att avtalsuppföljning ska ske samt hur den sammantagna *statusrapporteringen* av uppföljningen ska ske för projekt och program¹⁸. I rutinen för statusrapportering ingår inte social hållbarhet, och svart arbetskraft som ett område. I *rutinen för uppföljning av processkvalitet i projekt och program* beskrivs hur avdelningen investeringsprojekt granskar processkvalitet¹⁹. Rutinen innehåller inte någon beskrivning av verksamhetsnära avtalsuppföljning, men beskriver vem som ansvarar för uppföljning av de olika planerna som ska tas fram för program och projekt, exempelvis plan för social hållbarhet.

För *avtalsuppföljning* så finns ingen specifik rutin som används för hela avdelningen investeringsprojekt. De rutiner gällande *trafik- och underhållsavtal* som nämns ovan är inte implementerade på avdelningen. På avdelningen investeringsprojekt är varje program fria att utforma egna rutiner för den verksamhetsnära avtalsuppföljning. För Tvärbanan- Kistagrenen finns lokala rutiner framtagna för avtalsuppföljning, dock gäller inte dessa rutiner uppföljning av krav i avtalsdelar som gäller svart arbetskraft, dvs de administrativa bestämmelserna och administrativa föreskrifter. Uppföljning av kraven som sätts i SMAK-bilagorna sker genom revisioner som genomförs på entreprenören. Även för detta tas det fram lokala rutiner på investeringsprojekt (se avsnitt 5.2).

På avdelning Investeringsprojekt så används inte den modell som tagits fram på trafikavdelningen för *strategiska utvärderingar*, och det sker inget samarbete med avdelning strategisk utveckling gällande strategisk utvärdering av avtal. Det finns en egen process för detta på avdelning investeringsprojekt, bestående av en utvärderingsmall som ska fyllas i vid avslut i samband med att workshops hålls. Utvärderingen sammanställs sedan till en rapport som sen sänds internt till avdelningens sektion verksamhetsutveckling.

5.2. Byggarbetsplatskontroller

Granskningen har visat att både teknikavdelningen och avdelning investeringsprojekt använder sig av byggarbetsplatskontroller som genomförs regelbundet. Dessa kontroller syftar till att säkerställa att uppställda arbetsmiljökrav enligt arbetsmiljölagen efterlevs samt att rätt personer vistas på anläggningen, och att de innehar giltigt ID06 enligt krav i lagstiftning om digital personalliggare och gällande avtalskrav. Dessutom kontrolleras i samband med detta att rätt certifikat och tillstånd innehas av personer som arbetar på anläggningen, vilket framgår av deras ID06. Dessa kontroller kan upptäcka obehöriga personer, vilket i sig kan vara en indikation på svart arbetskraft. I övrigt genomförs inte några systematiska kontroller av förekomsten av svart arbetskraft.

Gällande underhållsavtalen har sektion infra-BEST två personer som löpande är ute och besöker arbetsplatserna, där det huvudsakligt syfte är att kontrollera tillstånd, certifikat, samt arbetsmiljö. När det gäller underhållsavtal består ofta arbetsplatserna av spår och tunnlar. Detta är en hårt lagregrad miljö och där sker mycket kontroller från

¹⁸ Rutin Statusrapportering för IP projekt och program (SL-S-645929)

¹⁹ SL-S-1521790

förvaltningen inriktat mot de tillstånd och certifikat som teknikavdelningen ansvarar för gentemot myndigheter, exempelvis för arbete i spårområden, miljöcertifikat osv.

Även för avdelning investeringsprojekt genomförs regelbundna byggarbetsplatskontroller vid byggarbetsplatser. Dessa är främst inriktade mot efterlevnad av arbetsmiljö, samt obehöriga personer som upptäcks vid dessa arbetsplatskontroller. De som inte kan uppvisa ett giltigt ID får lämna området och huvudentreprenören måste säkerställa att de har ett ID06 innan de får komma tillbaka till arbetsplatsen. En mall för stöd gällande kontroll av arbetsrättsliga villkor och ID-06 vid arbetsplatskontroller har tagits fram på avdelningen. Status för implementeringen av denna ute i projekten är dock oklar eftersom detta inte följs upp av någon funktion.

Av granskningen framkommer att avvikelser från dessa kontroller inte rapporteras vidare på ett systematiskt sätt till ansvarig för avtalen på vare sig avdelningen för investeringsprojekt eller teknikavdelningen. Kontroller utförs regelbundet och obehöriga personer kan upptäckas, detta är en effektiv men reaktiv verksamhet och ingen roll har uppgift att sammanställa dessa observationer på en aggregerad nivå. Detta innebär att en samlad bild av problemets omfattning inte är tillgänglig, vilket enligt intervju försvårar en systematisk avtalsuppföljning samt korrekt riskbedömning av svart arbetskraft i avtalen.

5.3. Leverantörsrevisioner - SMAK

Av granskningen framgår att det i avtalen finns möjlighet för förvaltningen att genomföra leverantörsrevisioner av byggtreprenörerna. På trafikförvaltningen finns en typ av leverantörsrevisioner som kallas SMAK-revisioner²⁰, där social hållbarhet är ett revisionsområde.²¹ I område social hållbarhet ingår svart arbetskraft. Dessa revisioner leds av revisionsledare på trafikförvaltningens ledningsstab, *sektion kvalitet och ledningssystem*, eller av revisionsledare ute på avdelningarna. Leverantörsrevisioner utförs på förfrågan av affärsområdesansvarig eller annan befattning som arbetar med avtalsuppföljning gentemot leverantören. Granskningen visar det att det genomförts en revision riktad mot ID06, men ingen riktad specifikt mot svart arbetskraft i de byggprojekt och underhållsavtal som ingått i granskningen. En revisionsplan för leverantörsrevisioner ska årligen tas fram av respektive avdelning. Dessa planer aggregeras sedan även till en plan för hela trafikförvaltningen av sektion kvalitet och ledningssystem.

Riskprocessen på teknikavdelningen för att ta fram revisionsplanen bygger på att affärsområdesansvarig får information från affärsförvaltaren eller motsvarande roll, för respektive område, exempelvis för social hållbarhet. Eftersom svart arbetskraft ingår i social hållbarhet, så ska ansvarig för detta inom respektive avtal följa upp avtalskrav och rapportera till avtalsansvarig. Detta ska då ge en grund för en övergripande bild och bedömning av avtalet. Utifrån detta tas sedan förslag till plan för leverantörsrevisioner fram för året. Av granskningen framgår att denna process för riskanalys inför

²⁰ Säkerhet (trafiksäkerhet, ban- och spårsäkerhet, elsäkerhet, signalsäkerhet, fordon, brand), Miljö (miljö, buller, tillgänglighet och **socialt ansvar**), Arbetsmiljö, Kvalitet

²¹ SL-S-630332

leverantörsrevisioner inte är styrda av någon nu befintlig rutin på förvaltningen. Det genomförs olika på förvaltningens olika avdelningar och även inom avledningarna på olika avtal. Det finns ett personberoende i hur dessa riskanalyser genomförs. När leverantör/SMAK-revisioner ska genomföras så används den förvaltningsövergripande rutinen som tagits fram av sektion kvalitet och ledningssystem. Ett utvecklingsarbete är startat på sektion kvalitet och ledningssystem för att ta fram en vägledning gällande denna typ av riskanalys (se avsnitt 5.3).

Avdelning investeringsprojekt har en egen struktur för arbetet med leverantörsrevisioner. De har ingen samverkan med den centrala funktionen för detta på trafikförvaltningen. I projekt- och programhandboken beskrivs att alla program ska ha kompetens inom SMAK-områdena. Programledaren ansvarar för att bedöma omfattningen av SMAK-arbetet och tillsätta resurserna. Projektledaren ska göra en bedömning av behovet av SMAK-kompetens i projekt, om det bedöms att resurserna inte behövs måste detta överenskommas med sponsor. Ansvar för planering och genomförande fördelat ut i de enskilda programmen och även i projekten, detta medför att arbetssättet kan skilja sig mellan projekt inom samma program. Av granskningen framgår att i programmet Tvärbanan- Kistagrenen har en lokal rutin för genomförande av SMAK-revisioner tagits fram.

Riskprocessen för att ta fram revisionsplanen för leverantörsrevisioner på avdelning investeringsprojekt är uppbyggd på samma sätt som riskprocessen för teknikavdelningen som nämns ovan. Processen är beroende av att projektansvarig får information från den löpande uppföljningen av respektive område, exempelvis för social hållbarhet. Avdelning investeringsprojekt har en sektion *systemdesign och projektstöd*. Grupp SMAK, inom sektion Systemdesign och Projektstöd, stöttar vid behov exempelvis miljösamordnare och arbetsmiljöresurser i projekten vad gäller de uppföljningar som görs. Dock har inte denna sektion någon rådighet över implementering ute i projekten eller uppföljning.

Entreprenörerna genomför även interna revisioner i sin egen verksamhet och ska enligt avtal rapportera resultaten från dessa årligen samt presentera en hållbarhetsrapport för trafikförvaltningen. Entreprenörerna är även föremål för externa revisioner.²² Främst gäller det spårtrafiken som är en i hög grad lagstyrd och tillståndsstyrd verksamhet²³.

Av granskningen framgår att entreprenören för ett av projekten inom tvärbanan-Kistagrenen under tidigare år, inte levererat de underlagen de ska enligt SMAK-kraven i avtalet, ett arbete har dock initierats och rapporteringen har förbättrats.

²² Exempelvis revisioner utförda av Transportstyrelsen gällande säkerhet och tillståndsgivning, och ISO-certifieringsorganens revisioner av verksamheten.

²³ Bland annat; Lag (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, Förordning (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, Lag (1990:712) om undersökning av olyckor, TSFS 20013:44 Transportstyrelsens föreskrifter om säkerhetsstyrning och säkerhetsordning med säkerhetsbestämmelser inom tunnelbana och spårväg.

5.4. Riskanalys

Granskningen har visat att svart arbetskraft inte finns med som en risk i nämndens internkontrollplan. Risken för förekomsten av svart arbetskraft ses generellt inte som en allvarlig risk i de avtal som ingått i granskningen. Som framgått finns inte någon implementerad *förvaltningsgemensam* struktur och metodik för en systematisk avtalsuppföljning, vilket leder detta till att det i *avtalen* inte sker en enhetlig och strukturerad riskvärdering. Speciellt beträffande de krav som inte följs upp, så som för svart arbetskraft. Detta innebär att det finns risk för en grad av personberende i hur ett avtals risker är kända och hur de bedöms.

Riskbedömningar inom ramen för SMAK-revisorer initieras eller godkänns av respektive avtalsansvarig och regleras inte av en rutin eller som en del av ett etablerat arbetssätt. Även hantering av identifierade risker varierar därför, och även här kan personberende förekomma i dessa bedömningar.

5.5. Utvecklingsarbetet av avtalsuppföljning, riskanalys och leverantörsrevisorer

Granskningen har visat att ett utvecklingsarbete startat på sektion kvalitet och ledningssystem under ledningsstaben för att söka likrikta systematiken för avtalsuppföljning och riskvärdering inom hela förvaltningen. Utvecklingsarbetet innefattar framtagande av en övergripande *vägledning för riskbaserad avtalsuppföljning*, med ett metodstöd för avtalsuppföljning som ska kunna implementeras av avdelningarna. Syftet är att få en likriktad metod för avtalsuppföljning på hela förvaltningen och därigenom även en likriktad riskbedömning av avtal på hela förvaltningen. Riskbedömningen av avtalen ska ligga till grund för en enhetlig bedömning av vilka SMAK-revisorer som ska planeras in under året. Arbetet med vägledningen är planerat att vara färdigställt i januari 2024.

Implementering planeras primärt ske via tvärfunktionella workshops med funktioner och processledare som ansvarar för inköp, upphandling och avtalsuppföljning av produkter och tjänster som tillhandahålls eller utförs av externa utförare. Vägledningen avses publiceras i huvudprocesskarta och på intranät och vid behov tas även utbildningsmaterial fram.

5.6. Revisionens bedömning

Enligt lagstiftning och fullmäktiges styrdokument har varje nämnd och bolag som upphandlande myndighet, ett ansvar för en aktiv och ändamålsenlig avtalsuppföljning. I fullmäktiges riktlinjer och policy för inköp och riktlinje för uppföljning av privata utförare, framgår att uppföljningen ska vara strukturerad, systematiskt och riskbaserad.²⁴

Revisionen bedömer att uppföljningen av avtalskrav gällande svart arbetskraft i byggtreprenader behöver stärkas på trafiknämnden som helhet så att den genomförs på ett strukturerat sätt. På avdelningen investeringsprojekt och teknikavdelningen

²⁴ Riktlinjer för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare (RS 2020-0632), Policy för inköp (LS 2019-0063), Riktlinjer för inköp (LS 2018-0667)

behöver uppföljningen av krav i entreprenadavtalen gällande svart arbetskraft följas upp systematiskt för att säkerställa att de krav som ställs i avtalen följs upp. En välgrundad analys av riskerna i avtalen behöver också säkerställas. Revisionen bedömer att trafikförvaltningen bör införa en förvaltningsgemensam struktur och metodik för en systematisk avtalsuppföljning, som i sin tur möjliggör att de avtalskrav som ställs gällande svart arbetskraft följs upp på ett systematiskt sätt. De stickprov och kontroller som redan sker genom byggarbetsplatskontrollerna bör kunna nyttjas för detta. Dessa kan ge en samlad bild av eventuella problem med avsteg från kraven om IDO6 på byggarbetsplatserna. Trafikförvaltningen bör därför säkerställa att de sammanställs och rapporteras till avtalsansvarig, som en del i den övergripande avtalsuppföljningen för att möjliggöra en systematisk helhetsbild och analys av avtalets risker för att svart arbete förekommer.

Avsaknaden av en implementerad förvaltningsgemensam metodik för avtalsuppföljning innebär att avdelningen investeringsprojekt arbetar efter sin egen process, vilket försvårar en enhetlig styrning av hur avtal följs upp. Revisionens ser därför positivt på förvaltningens utvecklingsarbete för att ta fram en vägledning för avtalsuppföljning som ska kunna tillämpas av hela förvaltningen och säkerställa att det finns en gemensam linje i hur man följer upp sina avtal på de olika avdelningarna. Det är även väsentligt att utvecklingsarbetet leder fram till en enhetlig riskbedömning av avtalen till grund för prioriteringar av vilka leverantörsrevisioner som utförs.

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 finns på www.regionstockholm.se. Det går även att prenumerera på regionrevisorernas nyhetsbrev genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till regionrevisorerna.rev@regionstockholm.se.

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm

Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)

Telefon: 08-737 25 00

E-post: regionrevisorerna.rev@regionstockholm.se

Hemsida: www.regionstockholm.se