Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2015-08-19

LS 2015-0343

Landstingsstyrelsen

# Yttrande över landstingsrevisorernas rapport - Samordning och styrning över akutsjukhusens upphandlingar, 13/2014

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

## Ärendebeskrivning

I ärendet lämnas förslag till yttrande över landstingsrevisorernas rapport - Samordning och styrning över akutsjukhusens upphandlingar, 13/2014

## Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

*att* avge yttrande över landstingsrevisorernas rapport – Samordning och styrning över akutsjukhusens upphandlingar, 13/2014 i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

*att* omedelbart justera beslutet.

## Landstingsrådsberedningens motivering

Landstinget står inför en stor uppgift, att verkställa de investeringar som beslutas. Landstingets resurser är begränsade vad gäller såväl investeringsutrymme som driftkostnader. För att ha en ekonomi i balans måste samtliga upphandlingar utvärderas mot de totalkostnads-konsekvenser de får för landstinget som helhet. Vid varje upphandling måste alternativen noga utvärderas mot både totalekonomi och konsekvenser för kvalitet, tillgänglighet, hållbarhet och tillförlitlighet. För att främja verksamhetsutveckling ska innovationsupphandlingar användas i större utsträckning.

Upphandlingarna ska följa de inriktningar och beslut som fattas samt genomföras inom givna ramar. Anskaffningar inom landstinget ska så långt som det är möjligt präglas av samordning av upphandlingar och smarta lösningar över organisationsgränserna i strävan att hålla kostnaderna nere.

**Beslutsunderlag**

Ägarutskottets protokollsutdrag den 26 maj 2015
Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 11 maj 2015
Landstingsrevisorernas projektrapport - Samordning och styrning över akutsjukhusens upphandlingar, 13/2014

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

## § 27
## Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport - Samordning och styrning av akutsjukhusens upphandlingar, 13/2014

LS 2015-0343

### Ärendebeskrivning

I ärendet lämnas förslag till yttrande över landstingsrevisorernas rapport - Samordning och styrning över akutsjukhusens upphandlingar, 13/2014.

### Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 11 maj 2015
Landstingsrevisorernas projektrapport - Samordning och styrning av akutsjukhusens upphandlingar, 13/2014

### Ägarutskottets beslut

Ägarutskottet föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande över landstingsrevisorernas rapport-Samordning och styrning över akutsjukhusens upphandlingar, 13/2014 i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

(S), (V) och (MP) ledamöterna anmäler att de inte deltar i beslutet.

---

Beslutsexpediering:
Landstingsstyrelsen
Akt

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -05- 13
Dnr LS 2015-0343
Rokd I

Landstingsstyrelsens
ägarutskott

# Yttrande över landstingsrevisorernas rapport - Samordning och styrning över akutsjukhusens upphandlingar, 13/2014

## Ärendebeskrivning

I ärendet lämnas förslag till yttrande över landstingsrevisorernas rapport - Samordning och styrning över akutsjukhusens upphandlingar, 13/2014

## Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 11 maj 2015
Landstingsrevisorernas projektrapport - Samordning och styrning över akutsjukhusens upphandlingar, 13/2014

## Förslag till beslut

Ägarutskottet föreslår landstingsstyrelsen besluta

*att* avge yttrande över landstingsrevisorernas rapport -Samordning och styrning över akutsjukhusens upphandlingar, 13/2014 i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

*att* omedelbart justera beslutet.

## Förvaltningens förslag och motivering

*Sammanfattning*
Revisionen har granskat hur landstingsstyrelsen samordnar upphandlingsverksamheten för att utnyttja konkurrensen och sin storlek som kund. Granskningen har inriktats på landstingsstyrelsens ansvar för styrning och samordning av framförallt medicinteknisk utrustning (MTU). I rapporten konstateras att upphandlingar av MTU, trots att de omfattar mycket stora ekonomiska värden för sjukhusen, hittills inte samordnats i någon större utsträckning.

Förvaltningen delar i stort landstingsrevisorernas slutsatser och rekommendationer. Att skapa bättre förutsättningar för att öka andelen samordnade MTU upphandlingar och komma till rätta med brister i avtalsuppföljningen med ökad samordning är nyckelfaktorer för att

landstinget ska kunna hantera de utmaningar i form av de stora investeringar och förändringar som krävs för genomförandet av framtidens hälso- och sjukvård. För att undanröja dessa brister, som i första hand handlar om resursanvändande och organisering av befintliga resurser inom landstinget har förslag lämnats om ökad samordning i landstingsdirektörens planeringsunderlag för budget år 2016.

*Bakgrund*
Revisionen har granskat hur landstingsstyrelsen samordnar upphandlingsverksamheten för att utnyttja konkurrensen och sin storlek som kund. Granskningen har inriktats på landstingsstyrelsens ansvar för styrning och samordnad upphandling av framförallt medicinteknisk utrustning (MTU).

Rapporten kan i stort delas in i tre huvudområden; Samordning och ansvar avseende upphandling av MTU, anpassning till ny policy och nya lagregler inom upphandlingsområdet samt uppföljning av genomförda upphandlingar.

*Överväganden*
Förvaltningen delar i stort landstingsrevisorernas slutsatser och rekommendationer. Förvaltningen ser liksom revisionen behovet av att skapa bättre förutsättningar för att öka andelen samordnade MTU upphandlingar och komma till rätta med brister i avtalsuppföljning.

*Samordning avseende upphandling av medicinskteknisk utrustning*
I rapporten konstateras att det av landstingets upphandlingspolicy framgår att samtliga verksamheter ska verka för att samordna sina anskaffningar för att utnyttja landstingets storlek som köpare. Syftet med samordningen är att erhålla såväl kvalitetsmässiga som ekonomiska fördelar. Inom området MTU visar granskningen att samordningen inte fungerat och att upphandlingar av MTU, som omsluter mycket stora ekonomiska värden för sjukhusen, hittills inte samordnats i någon större utsträckning.

Förvaltningen delar revisionens bedömning att möjligheterna till ökad reell samordning avseende MTU numer har ökat bland annat genom förtydligandet i riktlinjerna till landstingets upphandlingspolicy och genom bildandet av den medicintekniska enheten inom SLL Upphandling. Det pågår enligt förvaltningens mening i det närmaste ett paradigmskifte avseende samordning inom MTU området. Precis så som konstateras i rapporten var samordningen inom området tidigare i det närmaste obefintlig. I rapporten framgår att man från revisionens sida funnit endast tre samordnade MTU upphandlingar under år 2013 samtidigt som man konstaterar att närmare 500 stycken direktupphandlingar avseende MTU genomförts lokalt på akutsjukhusen under samma tid. Vid granskningstillfället hösten 2014 däremot planerades och hade avtalats om inte mindre

än 31 stycken samordnade MTU upphandlingar på den medicintekniska enheten inom SLL Upphandling. Det ökade antalet samordnade upphandlingar inom MTU området är till stor del föranlett av behovet av MTU för Nya Karolinska Solna.

Revisorerna framhåller särskilt att ett samlat grepp bör göras där ansvarsfördelning, arbetssätt och rutiner ses över och förtydligas för att öka antalet samordnade upphandlingar av MTU.

Förvaltningens bestämda uppfattning är att en sådan ökad samordning är en nyckelfaktor för att landstinget ska kunna hantera utmaningarna med de stora investeringar och förändringar som krävs för genomförandet av besluten avseende framtidens hälso- och sjukvård.

Från förvaltningens sida pågår planering för att hantera de investeringar som beslutats om inom ramen för framtidens hälso- och sjukvård. Planeringen innebär att landstingets möjligheter att genomföra än fler samordnade upphandlingar ökar. Det är dock viktigt att säkerställa att kompetens inom MTU upphandlingsområdet består över tiden och att säkerställa att samordningen av MTU upphandlingar består och inte enbart är kopplade till de nuvarande omfattande nyinvesteringarna. För att säkerställa att den upphandlingskompetens som nu byggs upp utnyttjas framöver har landstingsdirektören i planeringsunderlag gällande budget mm för år 2016 föreslagit att upphandlingskompetensen inom MTU samlas inom landstingsstyrelsen. Med detta förslag kommer förutsättningarna för sjukhusen att genomföra enskilda direktupphandlingar också att begränsas.

Förvaltningen delar inte revisionens bedömning kring behovet av tydligare riktlinjer avseende ansvar, arbetsätt och rutiner. Enligt förvaltningens mening är det andra parametrar förknippade med utnyttjande av resurser som utgör och har utgjort hindret för en ändamålsenlig samordning.

*Anpassning till ny policy och nya lagregler inom upphandlingsområdet*
Revisionen skriver i rapporten att riktlinjerna till landstingets upphandlingspolicy vid granskningstillfället inte anpassats till de ändringar i lagstiftningen inom upphandlingsområdet som trädde ikraft den 1 juli 2014. Det konstateras dock att riktlinjerna reviderats av landstingstyrelsen vid dess sammanträde den 14 oktober 2014. Förvaltningen delar inte revisionens bedömning i frågan utan är av åsikten att landstingets upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer redan innan landstingsstyrelsens revidering var i enlighet med nu gällande lagstiftning på området.

I rapporten konstateras vidare att kravet i landstingets upphandlingspolicy om att en upphandlingsstrategi ska utformas i samband med större upphandlingar inte har följts av landstingets olika förvaltningar och bolag. Revisionen anser att landstingsstyrelsen bör skapa klarhet i de krav som ställs i upphandlingspolicyn genom att exempelvis utforma en modell för upphandlingsstrategi.

Förvaltningen betvivlar inte att de brister i förvaltningar och bolag som revisionen uppmärksammat finns men delar inte uppfattningen om att en ökad tydlighet i form av en modell för upphandlingsstrategi utgör lösningen. Enligt förvaltningens mening måste en upphandlingsstrategi utformas utifrån de förutsättningar som gäller i det enskilda fallet. Istället är det förvaltningens mening att avsaknaden av upphandlingsstrategier istället avspeglar bristande resurser hos de lokala upphandlings-organisationerna i kombination med tidspress förorsakad av alltför dålig framförhållning. I det kommande arbetet med ökad samordning och centraliserat ansvar för genomförandet av MTU upphandlingar kommer upphandlingsstrategier att upprättas.

*Uppföljning av genomförda upphandlingar*
Revisorernas granskning visar att uppföljning av upphandlingar genomförs löpande hos SLL Upphandling men att inga av de granskade sjukhusen genomför regelbundna systematiska uppföljningar av de större upphandlingar de själva genomför. Av rapporten framgår även att det är oklart hur avtalsuppföljning ska genomföras av de samordnade MTU-upphandlingarna som nu genomförs.

Ansvaret för uppföljningen av de samordnade MTU avtalen åvilar naturligtvis landstingsstyrelsens förvaltning på samma sätt som övriga samordnade avtal. Avsaknaden av ordnad uppföljning av samordnade MTU upphandlingar har dock tidigare knappast varit ett problem då sådana upphandlingar dessvärre har varit sällan förekommande. I takt med att dessa upphandlingar nu blir fler och förhoppningsvis ökar i ännu större omfattning blir uppföljning av dessa avtal oerhört viktigt. Förvaltningen kan konstatera att MTU som inköpskategori aldrig tidigare har följts upp i den omfattning som nu är nödvändigt inom landstinget. Detta, i kombination med att vissa av de avtal som nu skapas även är av en annan karaktär än tidigare MTU avtal (exempelvis innovationsaspekter, partnerskap), utgör en stor utmaning. Samtidigt identifierar förvaltningen uppföljning av avtal som ett av de områden där ökad effektivitet med stor sannolikhet leder till direkta ekonomiska och kvalitativa vinster för landstinget som helhet. Sammantaget delar förvaltningen således revisionens bedömning om att ökade insatser inom området, både inom landstingsstyrelsens förvaltning och hos akutsjukhusen är nödvändigt. Det initiala problemet

med avsaknad av resurser för uppföljning av den stora mängd nya samordnade MTU upphandlingar har därför uppmärksammats av förvaltningen i 2016 års budgetarbete.

**Ekonomiska konsekvenser av beslutet**
Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

**Miljökonsekvenser av beslutet**
I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist

PROJEKTRAPPORT NR 13/2014

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -02- 25
Dnr LS 2015-0343

# Samordning och styrning av akutsjukhusens upphandlingar

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

# Vad gör Landstingsrevisorerna?

Landstingsrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av landstingets nämnder och bolagsstyrelser. Revisionsuppdraget är det största inom kommunal verksamhet. Landstingsrevisorerna omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

Att vara revisor är ett förtroendeuppdrag vars syfte är att med oberoende, sakligt 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 bolag sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhetsrevisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna finns på Landstingsrevisorernas hemsida www.sll.se/rev. De kan också beställas från revisionskontoret. Det går även att prenumerera på Landstingsrevisorernas nyhetsbrev Nytt från landstingsrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna@rev.sll.se

*Revisorsgrupp I* 2015-02-19 *Diarienummer:*
RK 201408-0045

Landstingsstyrelsen

# Projektrapport 13/2014
# Samordning och styrning av akutsjukhusens upphandlingar

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade 2015-02-19 överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2015-05-22.

Revisorernas vill till landstingsstyrelsen särskilt framhålla att ett samlat grepp behövs där ansvarsfördelning, arbetssätt och rutiner ses över och förtydligas för att öka antalet samordnade upphandlingar av medicinskteknisk utrustning (MTU). Detta eftersom upphandlingar av MTU, som omfattar mycket stora ekonomiska värden för sjukhusen, hittills inte samordnats i någon större utsträckning. Även för övriga upphandlingsområden bör samordningen kunna utökas ytterligare.

Revisorerna noterar vidare att de olika förvaltningarna/bolagen inte följer upphandlingspolicyns krav på att upprätta en upphandlingsstrategi i samband med större upphandlingar. Landstingsfullmäktige har dessutom i budget för SLL 2014 ställt kravet att samtliga upphandlingar ska utvärderas mot de totalkostnadskonsekvenser de får för landstinget som helhet. Revisionen anser att landstingsstyrelsen bör skapa klarhet i de krav som ställs i upphandlingspolicyn genom att exempelvis utforma en modell för upphandlingsstrategi.

Revisorerna konstaterar att de granskade upphandlingsverksamheterna vid akutsjukhusen inte i tillräcklig omfattning genomför regelbundna systematiska uppföljningar av genomförda upphandlingar på det sätt som anges i upphandlingspolicyn. Revisionen menar att det är väsentligt att landstingsstyrelsen i fortsättningen säkerställer att avtalsuppföljning av exempelvis samtliga MTU-upphandlingar inom landstinget, kontinuerligt blir genomförda.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justerades omedelbart.

Kenneth Strömberg
ordförande

Agneta Fohlström
sekreterare

**Landstingsrevisorerna**
Box 22230
104 22 Stockholm

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

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

*Besök oss: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset*

# INNEHÅLL

**1 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER ..... 4**

**2 UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN ..... 6**

2.1 Motiv till granskningen ..... 6
2.2 Revisionsfråga ..... 6
2.3 Avgränsning ..... 7
2.4 Bedömningsgrunder ..... 7
2.5 Metod ..... 7

**3 ROLLER OCH ANSVAR I UPPHANDLINGSVERKSAMHETEN ..... 8**

3.1 Upphandlingspolicy och riktlinjer ..... 8
3.2 Landstingets upphandlingsorganisation ..... 9
3.3 Revisionens bedömning ..... 11

**4 SAMORDNING AV RAMAVTALSUPPHANDLINGAR FÖR ATT UTNYTTJA KONKURRENSEN ..... 11**

4.1 Användningen och omfattningen av ramavtal ..... 11
4.2 Landstingets utnyttjande av konkurrensen och sin storlek som kund ..... 12
4.3 Upphandling av medicinteknisk utrustning till Nya Karolinska i Solna ..... 13
4.4 Förutsättningar för ökad samordning av MTU ..... 13
4.5 Revisionens bedömning ..... 14

**5 ANPASSNING TILL NY POLICY OCH NYA LAGREGLER INOM UPPHANDLINGSOMRÅDET ..... 14**

5.1 Revisionens bedömning ..... 15

**6 UPPFÖLJNING AV GENOMFÖRDA UPPHANDLINGAR INOM LANDSTINGET ..... 15**

6.1 Revisionens bedömning ..... 16

# 1 Slutsatser och rekommendationer

Revisionen har granskat hur landstingsstyrelsen samordnar upphandlingsverksamheten för att utnyttja konkurrensen och storleken som kund. Granskningen har inriktats på landstingsstyrelsens ansvar för styrning och samordning av upphandling av framförallt medicinteknisk utrustning (MTU). I granskningen har akutsjukhusens verksamheter ingått.

Av landstingets upphandlingspolicy och riktlinjer framgår att samtliga verksamheter ska verka för att samordna sina anskaffningar för att utnyttja landstingets storlek som köpare. Syftet med samordningen är att erhålla såväl kvalitetsmässiga som ekonomiska fördelar i de genomförda upphandlingarna. Landstingsstyrelsen har det övergripande politiska ansvaret för att landstingets upphandlingar samordnas. Landstingsstyrelsens förvaltning, upphandlingsavdelningen (SLL Upphandling) har sedan flera år ett samordningsansvar för landstingets upphandlingar. Inom sjukvården sker upphandling av varor och tjänster som i stor utsträckning bör kunna samordnas. Granskningen visar dock att upphandlingar av MTU, som omfattar mycket stora ekonomiska värden för sjukhusen, hittills inte samordnats i någon större utsträckning. När det gäller övriga upphandlingsområden bör samordningen kunna utökas ytterligare.

Upphandlingslagstiftningen har under senare år förnyats. Under 2014 ändrades bl.a. beloppsgränserna för direktupphandling. Med anledning av detta beslutade landstingsstyrelsen i oktober 2014 om reviderade riktlinjer för upphandling. Revideringen innebar också att rollen för SLL Upphandling förtydligades avseende samordnade upphandlingar i landstinget. Granskningen visar dock att akutsjukhusen delvis har en annan syn där de bland annat menar att behovet av att själv kunna ställa specifika verksamhetskrav i en MTU-upphandling inte alltid kan lösas i en samordnad upphandling. Revisionen bedömer därför att landstingsstyrelsen behöver ta ett samlat grepp och se över och förtydliga ansvarsfördelning, arbetssätt och rutiner i arbetet för samordnad upphandling.

Granskningen visar även att det finns ett antal faktorer som måste åtgärdas och förändras för att samordningen av MTU-upphandlingar ska fungera effektivt. Exempelvis måste den medicintekniska kompetensen avseende MTU säkerställas i varje enskild upphandling. Revisionen bedömer att det genom den nya MTU-enheten inom SLL Upphandling för upphandlingar åt NKS har byggts upp en kompetens och att det ger ökade möjligheter att framöver samordna landstingets MTU-upphandlingar generellt.

Eftersom de upphandlingar som samordnats av SLL Upphandling varit relativt få till antalet finns det risk för att landstinget inte fullt ut utnyttjat de konkurrensfördelar som finns på marknaden, vilket inte är i linje med upphandlingspolicyn som gäller för alla upphandlingar som genomförs av landstinget. Granskningen visar även att akutsjukhusen har gjort många direktupphandlingar av medicinskteknisk utrustning (MTU) till relativt stora belopp. Det innebär att det finns risk för att s.k. otillåtna direktupphandlingar har skett som kan leda till upphandlingsskadeavgift och domstolsprocesser, men även för att konkurrensen inte har utnyttjats och att landstinget inte i tillräcklig utsträckning har tillvaratagit sina storkundsfördelar.

Vidare framgår av granskningen att upphandlingspolicyns krav på att upprätta en upphandlingsstrategi i samband med större upphandlingar, inte har följts av de olika förvaltningarna/bolagen. Landstingsfullmäktige har dessutom i budget för SLL 2014 ställt kravet att samtliga upphandlingar ska utvärderas mot de totalkostnadskonsekvenser de får för landstinget som helhet. Revisionen anser att landstingsstyrelsen bör skapa klarhet i de krav som ställs i upphandlingspolicyn genom att exempelvis utforma en modell för upphandlingsstrategi.

Landstingsstyrelsen genomför regelbundet uppföljning av de upphandlingar som de genomför och har ett system för detta. När det gäller avtalsuppföljning och ansvar för samordnade MTU-upphandlingar ligger ansvaret för detta, enligt landstingets riktlinjer, på SLL Upphandling. Revisionen kan konstatera att de granskade upphandlingsverksamheterna vid akutsjukhusen inte i tillräcklig omfattning genomför regelbundna systematiska uppföljningar av genomförda upphandlingar på det sätt som anges i upphandlingspolicyn.

Av granskningen framgår att vissa av akutsjukhusen har rutiner för att informera om pågående upphandlingar, ramavtal och resultatet av upphandlingar på intranätet eller att man följer upp vissa upphandlade avtal, t.ex. försörjningstjänster. Sammantaget finns det dock ett stort behov av att skapa metoder och rutiner för systematisk uppföljning av de upphandlingar som genomförs inom de olika sjukhusen. Det framgår av upphandlingspolicyn att samtliga upphandlingar och upphandlingskontrakt ska följas upp löpande. Revisionen menar att det är väsentligt att landstingsstyrelsen i fortsättningen säkerställer att avtalsuppföljning av exempelvis samtliga MTU-upphandlingar inom landstinget, kontinuerligt blir genomförda.

**Rekommendationer:**

- Landstingsstyrelsen bör med utgångspunkt i de förtydligade riktlinjerna för upphandling implementera ansvarsfördelning, arbetssätt och rutiner för att öka antalet samordnade upphandlingar av medicinteknisk utrustning (MTU).

- Landstingsstyrelsen bör skapa klarhet i de krav som ställs i upphandlingspolicyn på att upprätta en upphandlingsstrategi i samband med större upphandlingar.

- Landstingsstyrelsen bör säkerställa att avtalsuppföljning av exempelvis samtliga MTU-upphandlingar inom landstinget, kontinuerligt blir genomförda.

# 2 Utgångspunkter för granskningen

## 2.1 Motiv till granskningen

Landstingets upphandlingar omfattar betydande värden (31,9 mdkr 2013). Landstingsfullmäktige har i budget för SLL 2014 ställt kravet att samtliga upphandlingar ska utvärderas mot de totalkostnadskonsekvenser de får för landstinget som helhet. Ansvaret för att genomföra upphandlingar har i stora delar varit decentraliserat inom landstinget vilket i kombination med en komplicerad lagstiftning medför risk för brister i regelefterlevnad, vilket i sin tur kan leda till förtroendeskada och upphandlingsskadeavgifter. Revisionen har i tidigare granskningar uppmärksammat brister i samordningen inom landstinget och att otillåtna direktupphandlingar genomförs. Det kan innebära att konkurrensen inte utnyttjas i tillräcklig omfattning, vilket kan innebära högre kostnader och risk för domstolsprocesser.

Upphandlingslagstiftningen har under senare år förnyats. Bland annat har reglering införts gällande avropsförfarande för upphandlade ramavtal. Landstingsstyrelsen beslutade om riktlinjer för upphandling 2010 och därefter har fullmäktige beslutat om en ny och mer omfattande policy 2013. Därutöver har en ändring införts i LOU under 2014 om bl.a. höjda beloppsgränser för direktupphandling. Med anledning av detta beslutade landstingsstyrelsen i oktober 2014 om reviderade riktlinjer för upphandling vilka bl.a. innebar att rollen för SLL Upphandling förtydligades avseende samordnade upphandlingar i landstinget.

Inom sjukvården sker upphandling av varor och tjänster som i stor utsträckning bör kunna samordnas. På akutsjukhusen är det framförallt upphandling av medicinteknisk utrustning (MTU) som bild/röntgen, ultraljud, monitorer m.m. som svarar för stora belopp. På Karolinska Universitetssjukhuset svarar MTU-relaterade upphandlingar för ca 75-80 procent. Därutöver upphandlas en del förbrukningsmaterial och vårdtjänster som är specifika för universitetssjukhusets verksamhet. Men, en stor del av upphandlingarna av varor och tjänster är gemensamma för alla akutsjukhusen.

Eftersom landstingets upphandlingar oftast omfattar stora ekonomiska värden har revisionen granskat om planering och samordning av upphandlingar har utförts så att landstinget drar nytta av sin storlek som kund och därigenom kan uppnå relativt låga prisnivåer med hög kvalitet.

## 2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan för granskningen lyder:

Sker upphandling av varor och tjänster så att landstinget genom samordning utnyttjar konkurrensen och sin storlek som kund?

Den övergripande frågan har brutits ner i följande delfrågor:

- Hur sker samordning av ramavtalsupphandlingar för att utnyttja konkurrensen?
- Är roller och ansvar i upphandlingsverksamheten tydliga såväl för landstingsstyrelsen som för förvaltningar och bolag?
- Genomför landstingsstyrelsen regelbundna utvärderingar av genomförda upphandlingar inom landstinget?

- Har landstingsstyrelsen anpassat policy och riktlinjer för upphandling med tydlig ansvarsfördelning avseende samordnad upphandling?

## 2.3 Avgränsning

Granskningen har inriktats på landstingsstyrelsens ansvar för styrning och samordning av upphandlingsverksamheten. Ett upphandlingsområde, medicinteknisk utrustning (MTU), har granskats för att verifiera i vilken grad landstingsstyrelsen agerar som samordnande upphandlare. De enskilda upphandlingar som valts ut har inte granskats i syfte att kontrollera att regelverket i LOU följts annat än på övergripande nivå. I granskningen har akutsjukhusens verksamheter ingått enligt följande: Karolinska Universitetssjukhuset inklusive upphandlingar inför öppnandet av Nya Karolinska i Solna, Danderyds sjukhus AB, Södersjukhuset AB, Södertälje sjukhus AB, Tiohundra AB och Sankt Eriks ögonsjukhus AB. Landstingets övriga verksamheter ingår inte i granskningen.

## 2.4 Bedömningsgrunder

- Lagen (2007: 1091) om offentlig upphandling (LOU) 1 kap. 9§.
- Arbetsordningar, reglementen och delegationsordning.
- Upphandlingspolicy med riktlinjer[1], bland annat lydelsen att landstingets upphandlingar ska genomföras affärsmässigt, effektivt, etiskt och med beaktande av såväl miljö- som sociala hänsynstaganden liksom skrivningen i policyn om att ingångna avtal ska följas upp aktivt.

## 2.5 Metod

Granskningen har inriktats på landstingets organisation för upphandling och om det finns en övergripande styrning och samordning av upphandling inom akutsjukhusen. Dokument som beskriver de olika verksamheternas upphandlingsorganisationer, upphandlingsunderlag för avtal avseende MTU och olika styrdokument avseende upphandling (t.ex. upphandlingsstrategier och policyer) har också granskats.

En enkät har skickats ut till de berörda akutsjukhusen i syfte att få underlag för att bedöma i vilken grad samordning sker på landstingsövergripande nivå och vilket upphandlingsstöd som efterfrågas i verksamheterna. Även specifika frågor kring MTU-upphandling har ställts i enkäten. I enkäten har också uppgifter/fakta[2] inhämtats om respektive verksamhets upphandlingsverksamhet.

Därefter har intervjuer med fem upphandlingsfunktioner; Karolinska universitetssjukhuset, Södersjukhuset, Södertälje sjukhus, Danderyds sjukhus och SLL-upphandling, MTU-enheten, genomförts. Bland annat har upphandlingsansvariga och/eller ansvariga för medicinteknik intervjuats.

Projektledare för granskningen har varit Mikael Lundén och projektmedarbetare Camilla Graf Morin, landstingsrevisorerna. I granskningen har konsulten Ewa Larson, Upphandling & Juridik AB, anlitats och har genomfört en enkätinsamling och har därefter kompletterat resultatet genom intervjuer på berörda akutsjukhus inom SLL.

1 LS 0912-1005, (oktober 2014) Riktlinjer för upphandling
2 T.ex. antal anställda, antal avtal som upphandlats och tecknats inom den egna verksamheten respektive ramavtal som tecknats i samverkan med SLL upphandling, inköpsvolymer m.m.

# 3 Roller och ansvar i upphandlingsverksamheten

## 3.1 Upphandlingspolicy och riktlinjer

Av landstingets upphandlingspolicy framgår att samtliga verksamheter ska verka för att samordna sina anskaffningar för att utnyttja landstingets storlek som köpare. Syftet med samordningen är att erhålla såväl kvalitetsmässiga som ekonomiska fördelar i de genomförda upphandlingarna. Enligt policyn ska alla verksamheter verka för att samordna sina anskaffningar för att så långt som möjligt utnyttja landstingets storlek som köpare. Samordnad upphandling är när två eller flera förvaltningar eller bolag gemensamt anskaffar varor eller tjänster av samma slag.

Landstingsstyrelsen ansvarar för[3], och landstingsstyrelsens förvaltning - upphandlingsavdelningen (SLL upphandling) genomför, samordnade upphandlingar. Undantag från deltagande i samordnad upphandling kan beviljas av landstingsstyrelsen om särskilda skäl föreligger. Upphandling av medicinteknisk utrustning är därmed ett område som, om upphandlingen omfattar ett visst värde[4], ska samordnas av landstingsstyrelsen och genomföras av SLL upphandling.

Landstingsstyrelsen har beslutat om riktlinjer för upphandling i syfte att precisera och fördjupa de målsättningar och förhållningssätt som policyn ger uttryck för. I oktober 2014 beslutade landstingsstyrelsen om ändring i riktlinjerna bland annat med anledning av ny lagstiftning avseende höjda direktupphandlingsvärden. En orsak till förändringarna var också att ytterligare förtydliga landstingsstyrelsens ansvar för samordning av upphandlingar inom landstinget.

Enligt företrädare för landstingsstyrelsens förvaltning har behoven av att förbättra upphandlingssamordningen accentuerats framförallt i samband med de omfattande investeringar som för närvarande är aktuella på akutsjukhusen. I de nya riktlinjerna har därför landstingsstyrelsens förvaltning fått ett tydligt mandat att aktivt arbeta för en förbättrad samordning av landstingets upphandlingsbehov framför allt hänförliga till investeringar. Landstingsstyrelsens förvaltning nämner i tjänsteutlåtande till beslutet särskilt vikten av att förbättra upphandlingssamordningen av medicinteknisk utrustning.

SLL upphandling ska bedriva sitt arbete i nära samverkan med landstingets verksamheter som förutsätts delta aktivt i arbetet. Av riktlinjerna framgår att SLL Upphandling ska se till att information kring de avtal som blir resultatet av de samordnade upphandlingarna görs tillgängliga elektroniskt för samtliga verksamheter. Reglerna för direktupphandling har också skärpts i riktlinjerna och bland annat ska alltid direktupphandlingar som överskrider 100 tkr dokumenteras utförligt.

[3] För anskaffning av varor eller tjänster i syftet att åstadkomma strategiska förändringar i verksamheterna även om verksamheternas utgångspunkter ser väsentligt olika ut ansvarar fullmäktige.
[4] Upphandlingar understigande tio (10) prisbasbelopp är inte att betrakta som samordnade upphandlingar enligt landstingets upphandlingspolicy.

## 3.2 Landstingets upphandlingsorganisation

Från hösten 2014 har den samordnande rollen förstärkts för SLL Upphandling (se 3.1). Tidigare har t.ex. vårdens upphandlingar av IT och konsulttjänster, kontorsmaterial, informationstjänster samt utbildningar samordnats. Vidare har läkemedel och förbrukningsmaterial upphandlats samordnat. Upphandlingarna har gjorts i nära samarbete med vården, som inför en upphandling utsett deltagare i expert- och styrgrupper. Expertgrupperna består i allmänhet av sakkunniga från vården. Styrgrupperna utgörs av vårdens inköps- och upphandlingschefer eller andra seniora verksamhetsföreträdare.

Utöver SLL Upphandling finns ett flertal andra upphandlings- eller inköpsverksamheter i landstingets verksamheter. Exempelvis har samtliga akutsjukhus, Stockholms läns sjukvårdsområde, Folktandvården i Stockholm AB, Locum AB och trafikförvaltningen egna upphandlingsorganisationer eller upphandlingsansvariga i sina organisationer. I landstingets upphandlingsbokslut 2013 beräknades att totalt ca 106 heltidstjänster arbetar med upphandlingsverksamhet inom landstinget. Inom SLL Upphandling uppgår motsvarande personalgrupp till 56 personer.

Som stöd och rådgivande forum för SLL Upphandling finns ett upphandlingsnätverk som huvudsakligen består av hela landstingets inköps- och upphandlingschefer. Upphandlingsnätverket träffas fem gånger per år. Syftet med nätverket är att uppnå större samordning vid upphandling och inköp samt att verka för ökat samarbete mellan landstingets olika inköps och upphandlingsorganisationer.

En gång per månad träffas upphandlings- och inköpschefer kring samordning av upphandling av MTU, i gruppen SMIL-teknik[5] (Smarta Inköp i Landstinget). Syftet med gruppen har på senare år utvecklats från att gälla endast MTU till att nu också omfatta tillhörande förbrukningsmaterial samt Informations och kommunikationsteknik (IKT). I gruppen diskuteras även aktuella upphandlingsfrågor och mer principiella frågeställningar.

SLL Upphandlings syn på landstingets upphandlingsorganisation är att den för närvarande inte är optimal. Inom landstinget som helhet tar man inte tillvara upphandlingskompetensen på bästa sätt. För att göra det anser SLL Upphandling att det behövs en ökad centralisering av upphandlingskompetensen. Kompetensöverföringen i upphandlingsfrågor är f.n. inte tillfredsställande. Det s.k. SMIL-arbetet har inte varit optimalt vilket exemplifieras av den bristande samordningen av MTU. De upphandlingar som genomförs inom dessa områden har i huvudsak skett decentralt. Kunskapen om vilka upphandlingsbehov som föreligger har därmed blivit fragmentiserad och behov har därigenom inte kunnat förenas fullt ut. De olika upphandlingsorganisationerna inom landstinget har heller inte förutsättningar och incitament att samordna sig med varandra. SLL Upphandling anser därför att en ökad centralisering av upphandlingsorganisationen skulle ge klart förbättrade möjligheter till styrning av landstingets upphandlingar.

När det gäller frågan om en centralisering av upphandlingsfunktionerna inom landstinget är ett antal av de intervjuade/företrädare för de olika sjukvårdsverksamheterna tveksamma. De skäl som framförs är bland annat att man kan gå

[5] Smarta Inköp i Landstinget, tillkom som en samarbetsform för upphandling inom MT-området i mitten 00-talet.

miste om de unika förutsättningar som kan gälla lokalt vid respektive verksamhet. Några av de intervjuade kan dock se att det kan finnas vissa fördelar med en ökad centralisering av upphandlingsorganisationen som att öka samsynen i olika upphandlingsfrågor. Troligen skulle även avtalsuppföljningen kunna förbättras. De uppfattar att det är vad som ska samordnas som från fall till fall bör avgöra vem som ska vara operativt ansvarig för samordningen av upphandlingen. Större upphandlingar med stora volymer som berör flertalet av landstingets verksamheter anser de ska samordnas av SLL Upphandling. Men, när det gäller samordningsansvaret för upphandling av MTU är detta enligt akutsjukhusen beroende på vilket sjukhus som har resurser och erfarenhet för att bedriva upphandlingsarbetet men också på vilket sjukhus som har det största behovet av den aktuella upphandlingen. Som samordnare förväntas sjukhuset ta det praktiska ansvaret för upphandlingen medan representanter från övriga sjukhus har möjlighet att delta.

Enligt SLL:s nyligen uppdaterade riktlinjer för upphandling är det dock bara SLL Upphandling som framöver har det övergripande och slutliga ansvaret för samordning av upphandling inkluderat MTU. Däremot ska sjukhusen delta i det praktiska genomförandet av den samordnade upphandlingen. I de tidigare riktlinjerna som gällde fram till oktober 2014 var SLL Upphandlings ansvar och roll inte lika tydligt uttalad avseende samordning av upphandling. De intervjuade inom SLL Upphandling bekräftar också att ansvaret för att organisera, resurssäkra och planera samordnade MTU-upphandlingar hitintills har legat på sjukhusen och inte på SLL Upphandling.

SLL Upphandling menar att deras ansvar för samordningen av MTU borde ha utvecklats för länge sedan. Ett problem har dock varit att det inte har funnits tillräcklig MTU-kompetens hos SLL Upphandling. SLL Upphandling anser också att landstingets upphandlingsarbete generellt bör innehålla mer av övergripande styrning av upphandlingsverksamheten. Denna syn skiljer sig något från hur akutsjukhusen ser på styrningen. Sjukhusen pekar på att en central styrning kan innebära risk för att det blir för långa beslutsvägar i upphandlingsarbetet men lyfter även fram att det behövs djupare upphandlingskompetens för att lyckas med upphandlingssamordning. I granskningen framkommer att nuvarande SMIL-arbete och olika samverkansgrupper, är ett steg mot en bättre styrning.

SLL Upphandling har sedan många år ansvarat för upphandling av samordnade ramavtal för t.ex. förbrukningsmaterial och företrädarna för akutsjukhusen anser att SLL Upphandling hanterar detta väl. Sjukhusföreträdarna lyfter även fram att ansvaret för avtalsuppföljning för centralt upphandlade avtal, fortsatt bör ligga centralt på SLL Upphandling liksom information om implementering av nya avtal. Företrädarna för akutsjukhusen anser dock att den bästa kompetensen för samordning av MTU-upphandling finns på sjukhusen.

Sedan 2013 finns en särskild enhet inom SLL Upphandling med ansvar för MTU-upphandlingar inom Nya Karolinska i Solna (NKS) som upphandlar medicinteknisk utrustning samt informations- och kommunikationsteknik (IKT) och i viss mån konsulttjänster till NKS. Enligt de intervjuade skulle MTU-enheten kunna utvecklas ytterligare för att få en tydligare sammanhållande roll i all upphandling av MTU inom landstinget. Det uppges även viktigt att knyta medicinteknisk kompetens till varje MTU-upphandling på det vis som gjorts inom upphandlingsprojekt för NKS. Här har projektledarrollen och olika specialistroller kunnat kombineras på ett framgångsrikt sätt.

### 3.3 Revisionens bedömning

För medicinteknisk utrustning, som omfattar mycket stora ekonomiska värden för sjukhusen har det hittills inte varit tydligt hur och av vem samordningen ska ske. Genom de uppdaterade riktlinjerna för upphandling som beslutades under 2014, har SLL Upphandling fått ett förtydligat ansvar för samordnade upphandlingar generellt inom landstinget. Landstingsstyrelsen bör i linje med de förtydligade riktlinjerna se över och utveckla ansvarsfördelning, arbetssätt och rutiner i arbetet för samordnad upphandling. Granskningen visar även att det finns ett antal faktorer som måste åtgärdas och förändras för att samordningen av MTU-upphandlingar ska fungera effektivt. Exempelvis måste den medicintekniska kompetensen avseende MTU säkerställas i varje enskild upphandling.

Revisionen bedömer att det genom den nya MTU-enheten inom SLL Upphandling för upphandlingar åt NKS har byggts upp en kompetens som ger ökade möjligheter att samordna landstingets MTU-upphandlingar generellt. Även förutsättningarna för det s.k. SMIL-arbetet har utvecklats under senare år genom ett breddat uppdrag som innebär att i huvudsak all teknikupphandling kan hanteras inom denna samverkansgrupp. Dock behöver samordningen i SMIL utvecklas ytterligare bl.a. genom utökad informationsspridning och förbättrad kompetensöverföring mellan deltagande personer.

De granskade verksamheterna är i huvudsak positiva till hur den centrala upphandlingsverksamheten är organiserad, men ser förbättringsmöjligheter. Vad gäller frågan om centralisering eller decentralisering av upphandlingsfunktionerna, är bilden att SLL Upphandling förordar en mer central lösning medan det råder delade meningar inom förvaltningarna/bolagen av en centralisering som en lösning för att förbättra upphandlingssamordningen.

## 4 Samordning av ramavtalsupphandlingar för att utnyttja konkurrensen

### 4.1 Användningen och omfattningen av ramavtal

När det gäller utnyttjandet av ramavtalsupphandlingar använder akutsjukhusen i huvudsak de upphandlade samordnade ramavtalen för förbrukningsmaterial som upphandlats centralt av SLL Upphandling. Sjukhusen använder och avropar även från de centrala ramavtalen för t.ex. konsulttjänster, IT, inredningsmöbler och kopiatorer. Det har dock framkommit att de centralt samordnade upphandlingarna inte alltid kan användas på grund av att de inte är anpassade till respektive sjukhus specifika krav och önskemål. På Danderyds Sjukhus har man exempelvis upphandlat bemanningstjänster, eftersom man menar att det centrala ramavtalet inte täcker deras behov. Ett annat exempel är Södertälje Sjukhus som upphandlat glasögon eftersom det centrala ramavtalet för glasögon avsåg ett antal andra kommuner inom länet. Sjukhusen använder sig även i viss utsträckning av de ramavtal som upphandlats för kommuner och landsting av SKL, Kommentus Inköpscentral.

Samordnad upphandling av medicinteknisk utrustning har, enligt svaren i revisonens enkät, genom åren genomförts i mycket liten utsträckning. Inom de sex granskade sjukhusen och SLL Upphandling genomfördes totalt 259 upphandlingar över direktupphandlingsvärdet 2013. Av dessa samordnades 31 upphandlingar och endast 3 av dessa avsåg MTU. Därutöver genomfördes under 2013 ca 500 direktupphandlingar av MTU inom de granskade sjukhusen. Detta har enligt de intervjuade förändrats under 2014 och vid granskningstillfället

hade MTU-enheten på SLL Upphandling förtecknat att 31 stycken samordnade upphandlingar av MTU är under förberedelse, planerade eller avtalade för landstinget. Granskningen visar dock att endast ett fåtal av de samordnade MTU-upphandlingarna gäller för samtliga sjukhus i landstinget.

I granskningen framkommer att det finns vissa typer av varor och tjänster där samordning inte anses kunna ske. Det gäller exempelvis specifika konsulttjänster, där det kan vara frågan om en viss inriktning på ett uppdrag och inom IT när det är frågan om viss spetskompetens. Viss MTU som är byggnadsrelaterad som exempelvis komplex utrustning för röntgenlabb måste upphandlas för sig anpassat till fastigheten.

Av enkätundersökningen framgår att akutsjukhusens samordnade upphandlingar för MTU under 2013 uppgick till ca 380 mnkr, att jämföra med sjukhusens direktupphandlingar av MTU under 2013 som uppskattas till ca 500 mnkr.

## 4.2 Landstingets utnyttjande av konkurrensen och sin storlek som kund

Enligt flera av de intervjuade kan det vara motstridigt att utnyttja konkurrens och storlek som kund. Om det är fråga om stora volymer kan det innebära att konkurrensen minskar då bara de stora aktörerna på marknaden har möjlighet att lämna anbud.

När det gäller MTU-området anser företrädare för SLL Upphandling att det inom landstingsorganisationen inte finns en tillräcklig samsyn om att landstinget som helhet bör ses som en avtalspart i samband med MTU-upphandling. Vidare har det enligt företrädarna för SLL Upphandling saknats en vilja till att kompromissa om innehållet i enskilda upphandlingar då respektive verksamhet helt har bestämt förutsättningarna för "sin" upphandling. Resultatet har därför blivit att de flesta upphandlingar har skett separat utan samordning mellan sjukhusen. Någon modell eller arbetssätt för hur samordning ska ske, har av detta skäl inte tidigare utvecklats mellan sjukhusen och SLL Upphandling.

Företrädare för sjukhusen menar att orsaken till att samordnade MTU-upphandlingar bara har skett i liten utsträckning, till stor del är att det medicinska expertkunnandet har fått avgöra. Av detta skäl har standardlösningar, som samordnad upphandling oftast resulterar i, inte varit den mest optimala lösningen. Vidare anser företrädarna att samordnade upphandlingar av MTU inneburit omfattande byråkratisk hantering där organisationen tappat både tid och inflytande. Verksamhetsföreträdarna anser att man inte kan avvara den tid och de resurser som krävs för att delta i upphandlingsarbetet.

Uppfattningen hos de granskade sjukhusen är att samordning för att utnyttja konkurrensfördelar, utifrån en teoretisk synvinkel och med några undantag, kan ske av i stort alla typer av tjänsteupphandlingar. När det gäller varor är uppfattningen att i princip allt kan samordnas. För MTU kan samordning ske för enklare utrustning och dussinvaror. Men upphandling av mer komplicerad MTU kräver samsyn om vilken standard som ska gälla. I dagsläget finns inget mandat inom SLL att bestämma en gemensam standard för alla. Sjukhusens företrädare menar därför att samordning endast kan uppnås på frivillig väg. Vissa av de granskade verksamheterna anser även att det är vårdverksamheternas skepsis till samordning som är det största hindret för att få till stånd samordnade upphandlingar. Sjukhusens upphandlingsfunktioner ställer sig däremot i regel positiva till att samordna upphandlingen.

Ett exempel är när Södertälje Sjukhus bjöd in till en samordnad CTG[6]-upphandling för något år sedan. Då tillfrågades alla akutsjukhusen eftersom man såg ekonomiska fördelar om fler sjukhus var med. Inledningsvis var flera intresserade, men sedan hoppade övriga sjukhus av efter hand och det blev endast Södertälje Sjukhus kvar. SLL Upphandling planerar nu att genomföra en central upphandling för övriga sjukhus inom SLL.

## 4.3 Upphandling av medicinteknisk utrustning till Nya Karolinska i Solna

I upphandlingarna av MTU för NKS har landstinget kunnat ta ett samlat grepp och man har här en annan affärsmodell för upphandling. Affärsmässigheten ska uppnås genom att kostnadsdrivande krav som inte ger bättre funktion skruvas ner och utrustningstyperna standardiseras så långt som möjligt.

Upphandling av MTU kan vara svårt att samordna, vilket även gäller för NKS där behovet varierar mellan de olika verksamheterna. Man har försökt lösa det på olika sätt. Ett exempel på detta är den samordnade upphandlingen av C-båge[7]. Vid genomförandet av denna samordnade MTU-upphandling hade man enats om en typ av utrustning. Ett möjligt sätt att göra detta i andra MTU-upphandlingar är att ha med mer öppna önskemål avseende funktion och kvalitet eller att dela upp utrustningen i s.k. varukorgar[8]. Det skulle också kunna ske genom en s.k. funktionsupphandling (kravställning på funktion och inte på innehåll).

## 4.4 Förutsättningar för ökad samordning av MTU

För att öka samordningen inom MTU-området behövs en långsiktighet i landstingets sätt att budgetera och samordna investeringar. Det innebär att investeringsplaneringen för MTU behöver samordnas och samtidigt innefatta en längre planeringshorisont.

I granskningen har det framkommit att samordning av upphandlingar kan vara svårt när det gäller utrustning i vården som successivt behöver uppgraderas till nya versioner. Dessa direktupphandlas därför ofta då marknaden blir begränsad för vem som kan tillhandahålla uppgraderingen.

Samtliga granskade verksamheter har, någon gång, i enlighet med upphandlingspolicyn, tillämpat möjligheten att begära undantag från att delta i samordnad upphandling. De skäl som funnits för undantag har bland annat varit att den samordnade upphandlingen dragit ut i tiden för mycket och att man inte längre behöver det som ska upphandlas. Ibland ser man heller inte behov av den aktuella varan eller tjänsten i den egna verksamheten. Av granskningen framkommer även att det är tidskrävande för ett sjukhus att delta i samordnade upphandlingar som sköts av en annan förvaltning/sjukhus, då träffar i olika arbets- och referensgrupper oftast genomförs på annan ort än den egna arbetsplatsen.

---

[6] Kardiotokografi (CTG, efter engelskans cardiotocography), elektronisk fosterövervakning är en övervakningsapparat och metod som används för att övervaka vid förlossning.
[7] En robotarm som används för lyft av bl.a. avancerad röntgenutrustning när patienter röntgas direkt på operationsbordet exempelvis i samband med traumavård.
[8] När ett stort sortiment ska upphandlas kan en s.k. varukorg användas. I varukorgen ska de produkter som ska köpas under kommande avtalsperiod, finnas med. Utgångspunkten är att varukorgen ska spegla behoven av de kommande köpen så långt det går.

### 4.5 Revisionens bedömning

Den granskning som har genomförts vad gäller samordnad upphandling av MTU, visar att det hittills skett i mycket begränsad omfattning. Detta innebär en risk att landstinget inte har utnyttjat sin storlek som kund genom samordning, vilket enligt policyn ska ske för att "erhålla såväl kvalitetsmässiga som ekonomiska fördelar vid de upphandlingar som genomförs". Landstingstyrelsen har enligt revisionens bedömning inte i någon högre grad agerat som samordnande upphandlare avseende MTU för akutsjukhusen i landstinget. Undantag gäller dock för upphandlingen av MTU för NKS där möjlighet nu finns att dra nytta av den kompetens som byggts upp för att ta det ansvar för MTU-upphandlingar som enligt revisionens tolkning av policyn gäller generellt.

En samsyn krävs om hur samordningen inom MTU-området ska genomföras inom SLL. Principerna för långsiktig planering av investeringar bör klargöras. Ett annat område som kräver bättre samsyn är inom vården med den expertis som finns i verksamheten. Vid kravställning i samordnad MTU-upphandling skulle en gemensam specialistgrupp kunna användas (t.ex. Spesak[9]-läkare) för rådgivning och beslut. Det samordnande arbete som för närvarande sker inom NKS för upphandling av MTU, skulle i fortsättningen kunna vara utgångspunkt för en fortsatt samordning av MTU för samtliga akutsjukhus.

Granskningen har vidare visat att omfattande direktupphandlingar har skett av MTU. Det innebär att det kan finnas risk att s.k. otillåtna direktupphandlingar skett som kan leda till upphandlingsskadeavgift och domstolsprocesser, men även för att konkurrensen inte har utnyttjats och att landstinget inte har tillvaratagit sina storkundsfördelar.

## 5 Anpassning till ny policy och nya lagregler inom upphandlingsområdet

Upphandlingspolicyn för Stockholms läns landsting inklusive tillhörande riktlinjer, gäller vid alla upphandlingar som genomförs av landstinget - dess nämnder och styrelser samt bolag och stiftelser där landstinget har bestämmande inflytande. Policyn utgör ett komplement till lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

Enligt policyn ska, som tidigare nämnts, alla verksamheter samordna sina anskaffningar för att så långt som möjligt utnyttja landstingets storlek som köpare. Detta i syfte att erhålla såväl kvalitetsmässiga som ekonomiska fördelar. Samordnad upphandling är när två eller flera nämnder/styrelser eller bolag gemensamt anskaffar varor eller tjänster av samma slag. Landstingsstyrelsen ansvarar för, genom SLL Upphandling, för samordnade upphandlingar.

Vid tidpunkten för aktuell granskning (hösten 2014) hade landstingsstyrelsen inte anpassat riktlinjerna för upphandling till de ändringar i LOU/LUF som avsåg nya gränser för direktupphandling och som trädde ikraft den 1 juli 2014. Riktlinjerna reviderades dock den 14 oktober 2014.

[9] En specialsakkunnig läkare, spesak, väljs som expert inom sin medicinska specialitet. De specialsakkunniga läkarna ingår i ett specialitetsråd.

Samtliga akutsjukhus som ingått i granskningen har egna styrdokument för upphandling som utgår från den centrala policyn och riktlinjerna. Företrädarna för Södersjukhuset och Danderyds sjukhus genomförde ändringar i de egna lokala styrdokumenten av direktupphandlingsgränsen, trots att de centrala styrdokumenten ännu inte hade anpassats till lagändringen. Övriga avvaktade de centrala ändringarna innan lokala anpassningar gjordes.

Enligt den centrala upphandlingspolicyn ska en upphandlingsstrategi upprättas dels vid samordnade upphandlingar, dels vid övriga upphandlingar som omfattar betydande värden. En upphandlingsstrategi ska innehålla en riskanalys och kvalitetssäkringsmoment. Inte i något fall av de tre samordnade upphandlingarna som granskats fanns en utformad upphandlingsstrategi. Genomförd granskning visar att flera av de granskade verksamheterna inte följer policyns krav på att utforma en sådan upphandlingsstrategi.

### 5.1 Revisionens bedömning

Revisionen konstaterar att landstingsstyrelsen anpassade policy och riktlinjer för upphandling först i mitten av oktober 2014, trots att lagstiftningen som ligger till grund för dessa styrdokument ändrades redan 1 juli 2014. Detta ledde till att vissa av de granskade verksamheterna ändrade sina lokala styrdokument redan sommaren 2014 medan andra avvaktade med att ändra till de centrala styrdokumenten hade anpassats.

Kravet i landstingets upphandlingspolicy om att nämnder/förvaltningar och bolag ska utforma en upphandlingsstrategi i samband med större upphandlingar, följs inte. Revisionen anser att landstingsstyrelsen bör skapa klarhet i de krav som ställs i upphandlingspolicyn genom att t.ex. utforma en modell för upphandlingsstrategi.

## 6 Uppföljning av genomförda upphandlingar inom landstinget

Granskningen visar att det är oklart hur avtalsuppföljning ska genomföras av samordnade MTU-upphandlingar. Ett konkret exempel är en upphandling där Danderyds sjukhus ansvarade för en samordnad upphandling där sedan avtalet undertecknades av chefen för SLL Upphandling och verkställande direktörer från samtliga sjukhus. Det är dock inte klarlagt vem som har ansvaret att följa upp avtalet. Danderyds sjukhus har dock tagit ett visst ansvar för uppföljningen av avtalet.

Granskningen visar att uppföljning av upphandlingar[10] genomförs löpande hos SLL Upphandling som förfogar över särskilt stödsystem för upphandling och uppföljning av de olika avtalen (Avantra). I systemet fångas påtalade felaktigheter upp (exempelvis att en nyckelperson i upphandlingen inte har kunnat delta) i en beskriven process/flödesbeskrivning för upphandling och uppföljning av avtal. I systemet finns även beslutspunkter för olika aktiviteter. SLL Upphandling använder sig även av en s.k. upphandlingslogg som gäller för både upphandlare och controllrar inom enheten. Av loggen framgår upphandlingsprocessen i detalj för varje pågående upphandling. Loggen används bl.a. för uppföljning av vem som gjort vad i processen och syftar till att förbättra

[10] Avser de samordnade avtal som SLL Upphandling initierar och genomför på uppdrag av olika verksamheter inom SLL

kommande upphandlingar. SLL Upphandling har arbetat med logg i fem år och modellen är en viktig komponent i förbättringsarbetet.

Inget av de granskade sjukhusen hade dock kunskap om att SLL Upphandling systematiskt följer upp genomförda upphandlingar. Sjukhusens företrädare känner dock till att det för förbrukningsmaterial genomförs årliga uppföljningar av specifika MTU-avtal vad gäller prisutveckling (ekonomisk uppföljning/utvärdering).

Inga av de granskade sjukhusen genomför regelbundna systematiska uppföljningar av de större upphandlingar de själva genomför. På Södersjukhuset kommer man dock att få en halvtidstjänst 2015 för att följa upp avtal och upphandlingar. Karolinska Universitetssjukhuset har nyligen utvecklat en uppföljningsrutin som innebär att de ekonomiska effekterna av genomförda upphandlingar följs upp kontinuerligt. Ett fokus i uppföljningen är pris och kvalitet. Företrädarna för de granskade akutsjukhusen menar att inte alla upphandlingar behöver utvärderas lika omfattande. Grundläggande är dock att alltid titta på om utfallet blev som man tänkt och om det blev en bra affär. Möjligheten att komma fram till ett gemensamt arbetssätt i vården och vikten av projektledarrollen i upphandling menar man borde utvärderas. Även frågan om de affärsmässiga effekterna bör utvärderas löpande.

Det finns inte i nuläget resurser centralt för uppföljning av samordnade upphandlingar av medicinteknisk utrustning. Den verksamhet som genomfört den samordnade upphandlingen brukar ibland ta på sig ansvaret för att följa upp avtalet. Granskningen visar dock att sjukhusens resurser för uppföljning av de lokalt genomförda MTU-upphandlingarna är mycket begränsad, varför denna sällan eller aldrig genomförs. I det s.k. SMIL-samarbetet för vårdens tjänster sker återrapportering/muntlig föredragning av genomförda utvärderingar av de upphandlingsavtal som tecknats för olika varor och tjänster. Denna utvärdering samordnar SLL Upphandling.

## 6.1 Revisionens bedömning

Landstingsstyrelsen genomför genom SLL Upphandling regelbundet uppföljning av upphandlingar och ett system finns för detta. Revisionen menar att det är väsentligt att landstingsstyrelsen i fortsättningen säkerställer att avtalsuppföljning av MTU-upphandlingar kontinuerligt blir genomförda.

Revisionen bedömer att upphandlingsverksamheterna vid akutsjukhusen inte genomför regelbundna systematiska uppföljningar av genomförda upphandlingar på det sätt som anges i upphandlingspolicyn. I granskningen har dock framkommit att vissa verksamheter har rutiner för att informera om pågående upphandlingar, ramavtal och resultatet av upphandlingar på intranätet eller att man följer upp åtminstone vissa upphandlade avtal, t.ex. försörjningstjänster. Sammantaget finns det dock ett stort behov av förbättringsarbete vad gäller att skapa metoder och rutiner för uppföljning av de upphandlingar som genomförts inom de olika sjukhusen. Det framgår av upphandlingspolicyn att samtliga upphandlingar och upphandlingskontrakt ska följas upp löpande.

# Kort om rapporten

Landstingsstyrelsen har ett samordningsansvar för landstingets upphandlingar. Upphandling av medicinteknisk utrustning (MTU), som omfattar stora ekonomiska värden, har hittills inte samordnats i större utsträckning. Direktupphandling av MTU sker årligen till relativt stora belopp vilket innebär risk för att konkurrensen inte utnyttjats. Landstingsstyrelsen behöver bl.a. förtydliga ansvarsfördelningen gentemot akutsjukhusen i arbetet för att öka antalet samordnade MTU-upphandlingar. Vidare behöver den medicintekniska kompetensen säkras i dessa upphandlingar. Landstingstyrelsen bör även klargöra de krav som ställs på att upprätta en upphandlingsstrategi i samband med upphandling. Granskningen har även visat att akutsjukhusen inte i tillräcklig omfattning genomför systematiska uppföljningar av genomförda upphandlingar.

**Landstingsrevisorerna**
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

**Postadress:** Box 22230, 104 22 Stockholm
**Besöksadress:** Hantverkargatan 25 B (T-bana Rådhuset)

**Telefon:** 08-737 25 00 **Fax:** 08-737 53 50
**E-post:** landstingsrevisorerna@rev.sll.se **Hemsida:** www.sll.se/rev

**Org.nr:** 232100-0016