Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2019-02-26

RS 2019-1210

Regionstyrelsen

Yttrande över Regionrevisorernas rapport 9/2019, Beställarnämndernas förutsättningar för Avtalsuppföljning

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Regionrevisorerna har lämnat rapport 9/2019, Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning, till regionstyrelsen för yttrande.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande över regionrevisorernas rapport 9/2019, Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrådsberedningen instämmer i regiondirektörens tjänsteutlåtande, i övrigt anförs följande:

Region Stockholm ska bli Sveriges bästa offentliga upphandlare. Det kräver att adekvata förstudier och analyser inför upphandling såväl som aktiv operativ avtalsuppföljning och utvärdering av ingångna avtal. De åtgärderna lägger grund till en välfungerande inköpsverksamhet.

Regionrådsberedningen delar regionrevisorernas syn på att det är bra med stärkt styrning och uppsikt. Regionstyrelsen har redan beslutat om en rad åtgärder i detta syfte. Bland annat kan nämnas att regionledningskontorets organisation har renodlats och dess roll som strategisk resurs med uppsikt har stärkts. Det pågår även ett arbete med att stärka den centrala styrningen och uppsikten över region Stockholms inköp.

Att Region Stockholm ska stärka sin roll som offentlig upphandlare är ett kontinuerligt arbete som måste ske i takt med att samhället förändras. För att få maximal nytta för varje skattekrona är det av stor vikt att Regionen kontinuerligt blir en bättre upphandlare. Situationen med en utökad utjämningsskatt om 4,2 miljarder fram till 2023 sätter stor ekonomisk press på Regionen. Därför är det också högst angeläget att skattebetalarnas

medel nyttjas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. I korthet innebär det att vi får rätt varor och tjänster till rätt pris i rätt tid.

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Regionrevisorernas rapport 9/2019, Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning

Irene Svenonius

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Elisabet Angelov

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-01-27

RS 2019-1210

Regionstyrelsen

Yttrande över Regionrevisorernas rapport 9/2019, Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning

Ärendebeskrivning

Regionrevisorerna har lämnat rapport 9/2019, Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning, till regionstyrelsen för yttrande.

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Regionrevisorernas rapport 9/2019, Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande över regionrevisorernas rapport 9/2019, Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning.

Regionledningskontorets förslag och motivering

Sammanfattning
Regionrevisorerna har granskat beställarnämndernas avtalsuppföljning och regionstyrelsens uppsikt över densamma. Med beställarnämnderna avser revisorerna hälso- och sjukvårdsnämnden och trafiknämnden men inte färdtjänstnämnden. Revisorerna rekommenderar att regionstyrelsen stärker den centrala styrningen och uppsikten över hur beställarnämnderna lever upp till policy och riktlinjer för inköp.

Regionledningskontoret anser att grundliga förstudier och analyser inför upphandling såväl som aktiv operativ avtalsuppföljning och utvärdering av ingångna avtal är förutsättningar för en välfungerande inköpsverksamhet.

Vad gäller rekommendationen att regionstyrelsen bör stärka sin styrning och uppsikt över området har regionstyrelsen redan beslutat om en rad åtgärder i detta syfte. Regionledningskontorets organisation har renodlats och dess roll som strategisk resurs med uppsikt i fokus har stärkts. Arbete pågår med att stärka den centrala styrningen och uppsikten över Region Stockholms inköp där beställarnämndernas avtalsuppföljning ingår.

Bakgrund
Regionrevisorerna har granskat beställarnämndernas avtalsuppföljning. Med beställarnämnder avser revisorerna hälso- och sjukvårdsnämnden och trafiknämnden men inte färdtjänstnämnden. Syftet har varit att bedöma om det finns tillräckliga förutsättningar för en systematisk avtalsuppföljning som säkerställer dels att Region Stockholm får varor och tjänster till avtalade villkor, dels att en utveckling av avtalsvillkor sker så att de mål som är tänkta att åstadkommas med avtalen som helhet uppnås.

Granskningen har avgränsats till styrning, analys och planering av uppföljning av driftavtal i skedet inför upphandling av nya avtal. Inom hälso- och sjukvårdsnämnden har revisorerna granskat två vårdavtal som upphandlats enligt LOU inom två olika beställarområden. Inom trafiknämnden har granskningen berört de behovs- och planeringsstudier som genomförs inför nya trafik- och underhållsavtal.

Revisorernas samlade bedömning är att hälso- och sjukvårdsnämnden behöver stärka sin följsamhet till Region Stockholms policy för inköp samt förutsättningarna för en systematisk uppföljning av nämndens driftavtal. Trafiknämnden uppmanas att åtgärda tidigare rekommendationer om att systematiskt genomföra och dokumentera utvärderingar av ingångna avtal för att säkerställa förutsättningarna för avtalsuppföljning.

Revisorerna rekommenderar vidare att regionstyrelsen stärker sin centrala styrning och uppsikt över hur beställarnämnderna lever upp till policy och riktlinjer för inköp i syfte att säkerställa förutsättningar för avtalsuppföljning.

Regionledningskontorets förslag till yttrande berör endast den rekommendation som revisorerna har lämnat till regionstyrelsen.

Överväganden
Affärsmässiga avtal och följsamhet till dem är av stor betydelse både för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt gällande krav och för att invånarna ska få valuta för sina skattemedel. Det är Regionledningskontorets uppfattning att grundlig analys och erfarenhetsåterföring från äldre avtal inför nya upphandlingar många gånger är ett eftersatt område inom den offentliga sektorn. Till vissa delar kan det även gälla för Region Stockholm och fortsatt utveckling inom området är angeläget. Det gäller särskilt som Region Stockholm har som ambition att bli Sveriges bästa upphandlare.

Angående regionrevisorernas rekommendation till regionstyrelsen om att stärka uppsikten över inköpsverksamheten har regionstyrelsen redan beslutat om en rad åtgärder i det syftet. Regionstyrelsens förvaltning Regionledningskontoret har en ny organisation där tidigare utförande verksamheter, inklusive inom upphandling, har flyttats till fastighets- och servicenämnden. Regionledningskontoret har därmed fått en mer renodlat strategisk roll med möjlighet att i större utsträckning än tidigare fokusera på samordnad styrning och uppsikt.

Styrning, uppsikt och strategiska utvecklingsinitiativ inom inköpsområdet hanteras inom regionledningskontorets avdelning för strategiska inköp som är under uppbyggnad. Den strategiska inköpsdirektören, liksom avdelningschefen för regionledningskontorets juridiska avdelning, deltar i det upphandlingsråd med regelbundna möten som leds av hälso- och sjukvårdsdirektören. Rådet bildades efter tvisten med OneMed 2016. För närvarande för regionledningskontoret också dialog med berörda förvaltningar om ett förslag till plan inklusive anvisning för kategoristyrda inköp.

Revisorerna vill att regionstyrelsen svarar på hur styrelsen avser att tydliggöra vad som ska framgå av beslutsunderlag inför beslut om mer betydande driftavtal. Regionstyrelsen delar revisorernas slutsatser även i detta avseende. Frågan är planerad att ses över under 2020 och i översynen ingår att bedöma hur styrningen och vägledningen inom området kan stärkas, exempelvis genom tillämpningsanvisningar.

Ekonomiska konsekvenser
Regionledningskontorets förstärkning av uppsikten, inklusive över nämndernas och bolagens inköpsarbete, har personella resurser som är avsatta i regionstyrelsens verksamhetsplanering. På längre sikt förväntas en

utvecklad uppsikt inom nämnda områden bidra positivt till följsamhet gentemot inköpspolicyn och till mer affärsmässiga inköp.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Katarina Holmgren
Ekonomidirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Regionledningskontoret Ekonomi och finans
Regionrevisorerna
Hälso- och sjukvårdsnämnden
Trafiknämnden

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2020-01-27

REGIONREVISORERNA

RAPPORT NR 9/2019

Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning

Region Stockholm

Kort om rapporten

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

2019-12-12 RK 2019-0050

Regionstyrelsen

Projektrapport 9/2019
Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning

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

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

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

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

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
Ordförande

Christina Holmqvist
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

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

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

2019-12-12 RK 2019-0050

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Projektrapport 9/2019
Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning

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

Revisorernas samlade bedömning är att hälso- och sjukvårdsnämnden behöver stärka följsamhet till regionens policy för inköp och stärka förutsättningarna för en systematisk avtalsuppföljning av nämndens driftavtal.

Revisorerna vill särskilt att hälso- och sjukvårdsnämnden i sitt yttrande svarar på hur nämnden avser att:

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

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Hans-Erik Salomonsson
Ordförande

Christina Holmqvist
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

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

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

2019-12-12 RK 2019-0050

Trafiknämnden

Projektrapport 9/2019
Beställarnämndernas förutsättningar för avtalsuppföljning

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

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

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

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

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Anders Lönn
Ordförande

Anette Carlstedt
Sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

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

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Innehåll

1 Slutsatser och rekommendationer 1

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

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

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

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

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

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

1 Slutsatser och rekommendationer

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

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

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

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

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

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

Rekommendationer:

Regionstyrelsen bör

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

Hälso- och sjukvårdsnämnden bör

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

Hälso- och sjukvårdsförvaltningens ledning bör

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

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

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

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

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

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

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

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

2.2 Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga:

Säkerställs tillräckliga förutsättningar för en systematisk avtalsuppföljning av beställarnämndernas driftavtal?

Delfrågor:

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

2.3 Avgränsning

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

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

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

2.4 Bedömningsgrunder

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

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

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

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

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

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

2.5 Metod

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

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

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

3 TN:s styrning av framtagande av nya avtal

3.1 Roller och ansvar

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

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

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

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

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

---

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

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

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

3.2 Styrdokument för framtagande av nya avtal

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

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

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

[13] TN-S 568236.

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

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

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

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

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

3.2.1 Styrningen av avtalsuppföljning

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

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

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

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

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

3.3 Erfarenhetsåterföring

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

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

3.4 Pågående utvecklingsarbete

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Bedömning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Praktiska arbetet i framtagande av nytt avtal

4.1 Granskade förstudier

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

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

4.1.1 Behovsanalyser

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

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

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

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

Tilläggsavtal

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

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

4.1.2 Planeringsstudier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.3 Erfarenhetsåterföring

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

4.2 Bedömning

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

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

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

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

5 HSN:s styrning av framtagande av nya vårdavtal

5.1 Roller och ansvar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[32] Denna roll kan även avtalshandläggaren ha.

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

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

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

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

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

5.2 Styrdokument för framtagande av nya avtal

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

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

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

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

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

5.2.1 Avtalsprocessen

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2.2 Styrningen av avtalsuppföljning

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

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

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

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

5.3 **Erfarenhetsåterföring**

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

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

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

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

5.4 Bedömning

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

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

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

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

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

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

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

6 Praktiska arbetet i framtagande av nytt vårdavtal

6.1 Granskade upphandlingar

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

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

6.1.1 Upphandling av endoskopitjänster

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.1.2 Upphandling av vuxenpsykiatri öppenvård

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

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

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

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

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

6.1.3 Erfarenhetsåterföring av avtalsuppföljning

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

---

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

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

6.2 Bedömning

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

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

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

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

7 Regionstyrelsens styrning och uppsikt

7.1 Krav på beslutsunderlag

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

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

7.2 Uppsikt

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

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

---

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

7.3 Bedömning

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

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

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

Vad gör regionrevisorerna?

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

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

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

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

Region Stockholm

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