Stockholms läns landsting

31

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport NR 5/2017 – Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen

LS 2018-0185

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2018-04-04

LS 2018-0185

Landstingsstyrelsen

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport NR 5/2017 – Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna har överlämnat projektrapport NR 5/2017 – Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen till landstingsstyrelsen för yttrande.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport NR 5/2017 – Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Revisionsrapportens slutsatser och rekommendationer belyser behovet av en bättre styrning av inköpsprocessen och uppföljningen av resultatet av densamma.

Landstingsstyrelsen instämmer i landstingsdirektörens tjänsteutlåtande och vill tillägga följande.

Arbetet med att utveckla Stockholms läns landstings upphandlings-/inköpsarbete består av flera delar. Grunden är naturligtvis att upphandlingar ska genomföras i enlighet med den gällande lagstiftningen, men utöver det ska kravställningarna i upphandlingar vara utformade så att verksamheterna får de varor och tjänster som de behöver för att på bästa sätt kunna tillgodose stockholmarnas behov av sjukvård och kollektivtrafik.

I detta ligger också att upphandlingsarbetet aldrig får bli ett fristående arbetsmoment som bara aktualiseras när befintligt avtal är på väg att löpa ut. Det måste istället vara en process som också inkluderar avtalsuppföljning och erfarenhetsåterföring inför upphandling av nästa avtal. Det övergripande syftet ska vara att skapa bästa möjliga förutsättningar för att kunna erbjuda patienter och resenärer den bästa sjukvården och kollektivtrafiken.

Såväl landstingsstyrelsen som landstingsfullmäktige har det senaste året fattat beslut om målsättningar för landstingets upphandlingar och åtgärder för att nå dessa.

I Stockholms läns landstings Mål och budget 2018 slås målsättningen fast att SLL ska vara Sveriges bästa offentliga upphandlare 2020. Med detta menas inte bara att landstinget ska ha ordning och reda i upphandlingsförfarandena och genomföra dem i enlighet med regelverken, utan också att upphandlingar ska genomföras med största möjliga hänsyn till stockholmarnas skattekronor. Stockholmarna ska få bästa möjliga kvalitet till bästa möjliga pris. Landstinget ska både göra rätt och göra goda affärer.

För ett år sedan uppdrogs åt landstingsdirektören, att inom ramen för arbetet med ett effektivare landsting, genomföra en översyn av landstingets upphandlingspolicy för att säkerställa att den är tydlig, liksom organisationen av och uppgiftsfördelningen inom upphandlingsområdet. I uppdraget ingår också att det ska finnas adekvat systemstöd för, och kompetens i upphandlingsfrågor.

För att förbättra landstingets inköp har en ny policy för inköp för Stockholms läns landsting arbetats fram. Förändringen av namnet från upphandling till inköp har gjorts för att tydliggöra en förflyttning där inköp är ett bredare perspektiv som inbegriper såväl strategiskt arbete som analys och planering, upphandling, avrop, uppföljning och erfarenhetsåterföring – stärkt affärsmässighet. Alla dessa aspekter är väsentligen förstärkta i förslaget till ny inköpspolicy. Av policyn framgår vidare att allt inköpsarbete ska vara kategoristyrt och att landstingsfullmäktige kan besluta att ett specifikt varu- eller tjänsteområde ska upphandlas samordnat för samtliga nämnder och bolag.

Policyn tydliggör också att landstingsstyrelsen har ett uppsiktsansvar över den samlade landstingsverksamheten och ska säkerställa att inköp bedrivs i enlighet med beslut, styrande dokument och tillämplig lag.

Som ett led i förstärkningen av affärsmässigheten i upphandlingar samt uppsikten över samtliga nämnder och styrelser har beslutats att inrätta en ny tjänst för en inköpsdirektör, vars uppgift är att leda arbetet med att förbättra landstingets ledning, styrning och uppföljning inom hela inköpsprocessen.

Det är av största vikt att landstinget som helhet har möjlighet och verktyg för att ha kontroll över de totala inköpsvolymerna. Det är en av framgångsfaktorerna kring att skapa affärsmässighet i upphandlingarna.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande
Landstingsrevisorernas projektrapport NR 5/2017 – Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen

Irene Svenonius

Gustaf Drougge

Landstingsstyrelsen
Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Styrning och strategi
Henrik Normark

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-03-13

LS 2018-0185

Landstingsstyrelsen

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport NR 5/2017 – Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna har överlämnat projektrapport NR 5/2017 – Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen till landstingsstyrelsen för yttrande.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande
Landstingsrevisorernas projektrapport NR 5/2017 – Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport NR 5/2017 – Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Landstingsrevisorerna lämnar i projektrapporten följande rekommendationer:

- Landstingsstyrelsen och hälso-och sjukvårdsnämnden bör säkerställa att upphandlingar påbörjas i så god tid att rimliga möjligheter ges att genomföra alla delar av upphandlingsprocessen affärsmässigt och i enlighet med styrdokument.
- Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden bör säkerställa att rutiner och arbetssätt finns för att genomföra systematiska utvärderingar av genomförda upphandlingar i syfte att kontinuerligt utveckla upphandlingsprocessen.

- Landstingsstyrelsen bör säkerställa att det finns egna system som källa för uppgifter om genomförda köp, t.ex. totala upphandlingsvolymer, kostnader, köpmönster i syfte att ge förutsättningar för strategiska affärsmässiga överväganden.

Förvaltningen delar uppfattningen att det är av yttersta vikt att inköpsprocessen och upphandlingar påbörjas i god tid och förvaltningen menar att detta behöver säkerställas och förbättras generellt inom koncernen.

Förvaltningen delar också uppfattningen om att systematiska utvärderingar är viktiga för lärande och att erfarenhetsåterföring är en viktig del dels för att göra bättre affärer framgent och dels för att utveckla den interna kompetensen, rutiner och processer.

Vad gäller egna system som källa för uppgifter så är detta också ett högst önskvärt krav och förvaltningen delar helt uppfattningen att det skulle förbättra möjligheterna till både överblick, affärsmässiga överväganden och uppföljning.

De tre rekommendationerna faller väl i linje med förvaltningens pågående arbete med att utveckla inköp och upphandling inom Stockholms läns landsting. Landstingsstyrelsen har i sitt beslut om Effektiv ledning, styrning och uppföljning inom Stockholms läns landsting LS 2017-0180 uppdragit till landstingsdirektören att utveckla området. Inrättandet av en inköpsdirektör under landstingsdirektören har beslutats och ett arbete pågår nu med att se över de styrande dokumenten inom området för att lägga grund för utveckling.

I ärendet lämnar förvaltningen mer detaljerade kommentarer och synpunkter på revisionsrapporten.

Bakgrund
Landstingsrevisorerna har överlämnat projektrapport NR 5/2017 – Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen till landstingsstyrelsen för yttrande. Granskningen har enligt revisorerna visat att förutsättningarna för affärsmässighet i upphandlingsprocessen behöver stärkas. Detta gäller både landstingsstyrelsen samt hälso-och sjukvårdsnämnden. Revisionen bedömer sammantaget att genomförandet av de båda granskade upphandlingarna inte skapat gynnsamma förutsättningar för affärsmässiga överväganden.

Överväganden
Nedan lämnas förvaltningens överväganden, kommentarer och synpunkter på revisionsrapporten.

Revisionsrekommendation: ”Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden bör säkerställa att upphandlingar påbörjas i så god tid att rimliga möjligheter ges att genomföra alla delar av upphandlingsprocessen affärsmässigt och i enlighet med styrdokument.” Förvaltningen delar uppfattningen att det är av yttersta vikt att upphandlingsprocessen påbörjas i god tid och menar att detta behöver säkerställas och förbättras generellt inom koncernen.

Revisionen konstaterar att de två granskade upphandlingsprocesserna inte har påbörjats två år före de nya avtalen skulle träda ikraft, vilket rekommenderas i en landstingsintern processbeskrivning. Detta har lett till att båda processerna har präglats av tidspress. Förvaltningens kommentar är att den processbeskrivning som det hänvisas till är upprättad mellan hälso- och sjukvårdsförvaltningen och landstingsstyrelsens förvaltning år 2017 och är specifikt skriven för LOU-upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster och vårdnära tjänster. Denna process är skriven som att ”Om upphandling ska initieras måste arbetet påbörjas i god tid, helst två år innan nytt avtal ska träda i kraft.” Anledningen till detta är att när upphandling av denna typ av tjänster ska påbörjas kräver det en längre uppstartstid eller övergång inför avtalsstart än många andra tjänste- eller produktupphandlingar. LOU-upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster och vårdnära tjänster är dessutom överprövningsbenägna och beslutsprocessen i hälso- och sjukvårdsnämnden tar också betydligt längre tid än vid samordnade upphandlingar.

I fallet med samordnade och andra enskilda upphandlingar finns utmaningar med att generellt reglera exakt när arbetet ska påbörjas. Det vore i vissa fall ineffektivt och affärsmässigt ofördelaktigt att påbörja upphandlingar två år innan avtal går ut. Behoven och marknadssituationen hinner förändras och experters tid används inte optimalt. Å andra sidan i andra typer av inköp finns god grund att påbörja förberedelsearbetet inte bara två utan minst tre år innan. Detta beror från fall till fall. Generellt anser dock förvaltningen att landstingsstyrelsen, övriga nämnder och bolag behöver säkerställa att förberedelsearbetet i inköpsprocessen påbörjas tidigare än idag, och alltid i god tid, för att öka affärsmässigheten och effektivisera inköpen.

I revisionens exempel med IT-konsultupphandlingen beror tidspressen i huvudsak på att upphandlingsprocessen sattes i viloläge under en period då ansvariga verksamheter inte kunde resurssätta projektledare och kravställare för upphandlingsobjektet. Revisionens analys är att många möten i upphandlingen genomfördes virtuellt på grund av tidsbrist (IT-konsultupphandlingen). Förvaltningen menar att detta inte är helt korrekt. Virtuella möten är normalt något som ofta eftersträvas och avses öka då det

är effektivt och miljövänligt. Flexibilitet i mötesformer gör ofta att fler experter kan närvara vilket generellt är en stor utmaning som förvaltningen ser i inköpsprocessen.

Revisionen skriver i sin rapport att det i IT-konsultupphandlingen inte fanns tid för hearing eller RFI (Request For Information). Förvaltningens kommentar är att användandet av hearing eller RFI är behovsanpassat. Kunskapen hos verksamheterna avseende behov av konsulttjänster som var föremål för upphandling vid detta fall är god och den huvudsakliga anledningen att det inte genomfördes var inte tidsbrist. RFI, hearing, samråd inför upphandling (SIU) och andra former för leverantörsinteraktion används mycket frekvent och systematiskt i samordnade upphandlingar och andra större upphandlingar. Denna typ av extensiv marknadsanalys är ändamålsenlig och försvarlig för att analysera inför större och mer strategiska affärer, mindre kända- eller nya områden i syfte att fånga upp marknadens förmåga, strategi, utveckling, innovation och nyheter.

Förvaltningen menar vidare att en affärsmässig inköps- och upphandlingsprocess och arbete inbegriper flera viktiga komponenter som behöver ses och granskas i sin helhet för att kunna bedömas. Inom ramen för det nu pågående arbetet med ny policy för inköp som avses ersätta befintlig Upphandlingspolicy föreslås att landstinget ska införa kategoristyrt inköp. Den pekar samtidigt på vikten av förberedelser, att påbörja processen i god tid, på vikten av kalkyler genom hela inköpsprocessen, tydlig dokumentation, effektiv kravställning, samordnade upphandlingar, uppföljning, hållbarhet etc.

Revisionsrekommendation: ”Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden bör säkerställa att rutiner och arbetssätt finns för att genomföra systematiska utvärderingar av genomförda upphandlingar i syfte att kontinuerligt utveckla upphandlingsprocessen.” Förvaltningens kommentar är att utvärdering och uppföljning av utfall samt resultat av upphandlingar är mycket viktigt. Uppföljning av själva uppföljningsprocesserna är viktigt för landstinget som en lärande organisation och för att kunna utveckla genomförande, affärsmässighet och kompetens.

I förvaltningens uppföljning ingår delar som ekonomiskt utfall, leverantörers följsamhet till avtal, avvikelser och verksamheter/beställares behovsuppfyllnad med anskaffad vara eller tjänst. De referenser som revisionen hänvisat till (exempelvis Nationella Upphandlingsstrategin) likställer uppföljning med avtalsuppföljning, dvs. kontinuerligt arbete skilt från själva upphandlingsprocessen. Revisionen har inte tittat på denna typ av uppföljning utan fokuserar på om själva upphandlingsprocessen

omedelbart efter upphandlingen analyserats och dokumenterats. Förvaltningen tycker detta är viktigt för utveckling av genomförande, affärsmässighet och kompetensutveckling men menar samtidigt att en granskning av affärsmässighet i upphandlingsprocessen med fördel borde omfatta hela inköps/affärsprocessen för att ge en helhetsbild.

Revisionen bedömer vidare att det är av vikt att landstingsstyrelsen säkerställer att policyns skrivningar om att upprätta en upphandlingsstrategi följs i större utsträckning. Likaså bör åtgärder vidtas i syfte att öka andelen avtal som följs upp ekonomiskt. Förvaltningen menar att upphandlingar som genomförs av förvaltningen föregås av en upphandlingsstrategi. I denna finns en sektion kring uppföljning där lärdomar från senaste upphandling och avtalsuppföljning dokumenteras. Inom förvaltningen är upphandlingsstrategin ett dynamiskt dokument som för samordnade upphandlingar tas över av en dedikerad avtalscontroller som följer upp avtal och leverantörer enligt ovan och dokumenterar i strategin. Utvärdering av själva upphandlingsprocessen kan sannolikt dokumenteras bättre än vad nu är fallet och kopplingar kan sedermera göras till utfallet av den uppföljning som görs av avtalets effektivitet. Här kan förvaltningen förbättra sitt arbete. Vidare genomförs ekonomisk uppföljning av samordnade upphandlingar där förvaltningen har ansvar för uppföljning. Arbetssätt och processer för uppföljning inom området skiljer sig åt mellan nämnder och bolag i koncernen samt mellan olika typer av inköp och förvaltningen stöttar nämnder och bolag med utbildning och stödjande dokument för att underlätta upprättandet av exempelvis en upphandlingsstrategi.

Förvaltningens arbete med förslag till ny policy för inköp, det fortsatta arbetet med riktlinjer samt det samordnande och stödjande arbetet är något förvaltningen genomför för att ge grund till ett utvecklat inköpsarbete generellt inom Stockholms läns landsting vilket inkluderar en utvecklad uppföljning. Landstingets nämnder och bolag behöver säkerställa en bra uppföljning; det är en viktig del i följsamhet mot styrande dokument. Förvaltningen utvecklar sin organisation med en Inköpsdirektör och kommer att arbeta med utvecklad uppsikt över att nämnder och bolags inköpsarbete sker effektivt och i enlighet med styrande dokument.

Revisionsrekommendation: ”Landstingsstyrelsen bör säkerställa att det finns egna system som källa för genomförda köp som totala upphandlingsvolymer, kostnader, köpmönster m.m. i syfte att ge förutsättningar för strategiska affärsmässiga överväganden. ”

Förvaltningens kommentar är att bra data för spendanalys det vill säga information om inköpskostnader per kategori/delområde, inköpande enhet och leverantör, är basen för att kunna göra bra analyser och driva

affärsmässiga upphandlingar och inköp. Det finns idag praktiska utmaningar kring insamlandet av data. Landstingets organisation, det faktum att nämnder och bolag har separata ekonomisystem samt avsaknaden av gemensamma beställningssystem skapar utmaningar för gemensam insamling av data avseende inköpsmönster på landstingsnivå på ett adekvat sätt. Inom delar av landstinget finns hos vissa bolag och nämnder en bra kontroll genom analysverktyg medan det hos andra helt saknas. Förvaltningen är helt enig med revisionens slutsats och rekommendation att det bör finnas system och verktyg för att kunna sammanställa inköpsdata från alla olika inköps- och ekonomisystem i koncernen. Denna typ av verktyg finns kommersiellt tillgängliga i olika versioner och med olika möjligheter. Att ha tillgång till koncernövergripande data för analys och inköpsplanering skulle enligt förvaltningens mening sannolikt vara en av de största möjliggörande aktiviteter för att skapa bättre affärsmässighet i inköpsarbetet. I landstingsstyrelsens uppdrag om Effektiv ledning, styrning och uppföljning inom Stockholms läns landsting LS 2017-0180 uppdras till landstingsdirektören att bland annat säkerställa att det finns ett adekvat systemstöd för upphandling. Förvaltningen avser enligt uppdrag att se över möjligheter till förbättrat systemstöd.

Ekonomiska konsekvenser
Ärendet i sig har inga ekonomiska konsekvenser för Stockholms läns landsting.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Henrik Gaunitz
Ekonomidirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Landstingsrevisorerna
SLL Styrning och ekonomi
SLL Upphandling

Godkänd av Malin Frenning, 2018-03-13

LS 2018-0185

PROJEKTRAPPORT NR 5/2017

Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Kort om rapporten

Landstinget genomför årligen en mängd upphandlingar av varor och tjänster till betydande belopp. Granskningen visar att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden behöver vidta åtgärder för att stärka förutsättningarna för affärsmässighet i upphandlingsprocessen. Upphandlingar behöver t.ex. påbörjas i så god tid att rimliga förutsättningar ges för ett affärsmässigt genomförande enligt styrdokument. Likaså bör systematiska utvärderingar genomföras i syfte att utveckla processen.

2018-01-25 RK 2017-0040

Landstingsstyrelsen

Projektrapport 5/2017
Förutsättningar för affärsmässighet i upphandlingsprocessen

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade vid sitt möte 2018-01-25 att uppdra till kontoret att överlämna rapporten landstingsstyrelsen för yttrande senast 2018-04-13.

Revisorernas samlade bedömning är att förutsättningarna för affärsmässighet i upphandlingsprocessen behöver stärkas.

Revisorerna vill till landstingsstyrelsen särskilt framhålla att behov finns att säkerställa att upphandlingar påbörjas i så god tid att rimliga möjligheter ges att genomföra upphandlingsprocessen affärsmässigt och i enlighet med styrdokument. Landstingsstyrelsen bör likaså säkerställa att systematiska utvärderingar sker av avslutade upphandlingar i syfte att kontinuerligt utveckla processen. Därutöver bör säkerställas att det finns egna system som källa för uppgifter om genomförda köp, totala upphandlingsvolymer, kostnader, köpmönster m.m. i syfte att ge förutsättningar för strategiska affärsmässiga överväganden.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
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 1
2.1 Motiv till granskningen 1
2.2 Revisionsfråga 1
2.3 Avgränsning 2
2.4 Bedömningsgrunder 2
2.5 Metod 4
2.6 Granskade upphandlingar 4

3 Affärsmässiga överväganden inför upphandlingar 6
3.1 Behovs- och marknadsanalys för att åstadkomma konkurrens 6
3.2 Samordning för att utnyttja landstingets storlek som beställare 8
3.3 Kompetens vid upphandlingar 9
3.4 Bedömning 10

4 Utvärdering av upphandlingar i syfte att förbättra processen 12
4.1 Utvärdering enligt styrande dokument och annan vägledning 12
4.2 IT-konsulttjänster 12
4.3 Basal hemsjukvård 13
4.4 Uppföljning på koncernnivå 13
4.5 Bedömning 14

1 Slutsatser och rekommendationer

Landstinget upphandlar årligen varor och tjänster för betydande belopp. Upphandling sker av sjukvård, kollektivtrafik och en mängd stödtjänster. I landstingets upphandlingspolicy anges att landstingets upphandlingar ska genomföras affärsmässigt, utan att begreppets innebörd förklaras närmare. Revisionen har i flera tidigare granskningar konstaterat att landstinget inte i tillräcklig omfattning drar nytta av konkurrensen och möjligheten att vara en stor beställare, vilket indikerar att affärsmässigheten behöver stärkas. Revisionen har därför granskat om landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden skapat förutsättningar för affärsmässiga upphandlingar som utnyttjar konkurrensen och landstingets storlek som kund.

De två granskade upphandlingsprocesserna har inte påbörjats två år före de nya avtalen skulle träda ikraft, vilket rekommenderas i en landstingsintern processbeskrivning. Detta har lett till att båda processerna har präglats av tidspress. Revisionen bedömer att en av de förutsättningar för affärsmässighet som krävs enligt policyn därmed inte fullt ut skapats. Revisionen konstaterar att konsekvenserna är att flera väsentliga inslag i de granskade processerna inte är tillräckligt genomförda eller inte genomförts vilket uppges bero på brådska. Det gäller såväl i behovs- och marknadsanalysen som det faktum att inga utvärderingar av processerna har genomförts. Vidare har revisionen konstaterat att det endast i ca en tredjedel av landstingets upphandlingar upprättas en upphandlingsstrategi som borde vara en förutsättning för att kunna agera affärsmässigt.

Ett väsentligt inslag för att skapa affärsmässighet i upphandling är även att ha tillförlitliga system för att kunna analysera upphandlade volymer och kostnader för föregående avtalsperiod. Sättet att samla in sådana uppgifter och kvaliteten på desamma bör förbättras. Revisionen menar att det behövs egna system som källa för uppgifter om genomförda köp för att inte som nu behöva förlita sig på uppgifter från leverantören som dessutom är på en aggregerad nivå. Ett mer specificerat underlag t.ex. i form av kostnader för köp per tjänsteområde och köpmönster för olika typer av tjänster bör ge ökade möjligheter för strategiska affärsmässiga överväganden.

Landstingets upphandlingspolicy föreskriver att upphandlingar aktivt ska följas upp. Någon systematisk utvärdering av upphandlingsprocessen har inte skett i någon av de granskade upphandlingarna. Revisionen menar att begreppet affärsmässighet förutsätter ett arbetssätt som tar tillvara erfarenheter från tidigare upphandlingsprocesser, i syfte att undvika att fel upprepas och att processen hela tiden förbättras. Detta särskilt med tanke på den mängd upphandlingar som genomförs årligen till betydande belopp. Eftersom upphandling ofta är en cyklisk process bör arbetssätt tillämpas som återkopplar tidigare erfarenheter från föregående upphandling till dem som är involverade i arbetet med upphandlingsstrategier m.m. Både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden behöver därför skapa bättre förutsättningar för att på ett systematiskt sätt dra lärdom av erfarenheter i syfte att eventuella brister inte ska upprepas.

Granskningen har visat att förutsättningarna för affärsmässighet i upphandlingsprocessen behöver stärkas. Detta gäller både landstingsstyrelsen samt hälso- och sjukvårdsnämnden. Revisionen bedömer sammantaget att genomförandet av de båda granskade upphandlingarna inte skapat gynnsamma förutsättningar för affärsmässiga överväganden.

Rekommendationer:

- Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden bör säkerställa att upphandlingar påbörjas i så god tid att rimliga möjligheter ges att genomföra alla delar av upphandlingsprocessen affärsmässigt och i enlighet med styrdokument.
- Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden bör säkerställa att rutiner och arbetssätt finns för att genomföra systematiska utvärderingar av genomförda upphandlingar i syfte att kontinuerligt utveckla upphandlingsprocessen.
- Landstingsstyrelsen bör säkerställa att det finns egna system som källa för uppgifter om genomförda köp, t.ex. totala upphandlingsvolymer, kostnader, köpmönster i syfte att ge förutsättningar för strategiska affärsmässiga över väganden.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Landstinget upphandlar årligen varor och tjänster för *betydande belopp*. Värdet har ökat i takt med att verksamheter som tidigare bedrivits i egen regi upphandlas från privata utförare. Upphandling sker av sjukvård, kollektivtrafik och en mängd stödtjänster. Revisionen har i flera tidigare granskningar konstaterat att landstinget inte i tillräcklig omfattning drar nytta av konkurrensen och möjligheten att vara en stor beställare[1], vilket indikerar att affärsmässigheten behöver stärkas.

I landstingets upphandlingspolicy[2] (policy) anges att upphandlingar ska genomföras *affärsmässigt* utan att begreppets innebörd förklaras närmare. Begreppet fanns tidigare i den svenska upphandlingslagstiftningen, men har ersatts av en hänvisning till grundläggande principer för offentlig upphandling. Dessa härrör från EU-direktiven, dvs. principerna om likvärdighet, icke-diskriminering och öppenhet[3].

En upphandling bör grundas på en väl genomförd *behovs- och marknadsanalys* som anpassats till respektive upphandling och dess komplexitet. Utan en sådan behovsanalys uppstår risker exempelvis för att en påbörjad upphandling får avbrytas på grund av ändrade behov[4]. En otillräcklig marknadsanalys innebär en risk att konkurrensen inte utnyttjas fullt ut genom färre inkomna anbud.

En i stora delar decentraliserad upphandlingsorganisation ställer särskilda krav på t.ex. dialog, kunskapsöverföring, tydliga roller och möjligheter till *samordning*. Parallella organisationer för upphandling innebär en risk att det saknas överblick samt att erfarenhetsutbyte och samordning inte sker vilket kan leda till att landstinget som helhet inte tar till vara eventuella stordriftsfördelar.

Arbetet med anskaffning av t.ex. vårdtjänster och att utforma sådana avtal ställer krav på *kontinuitet och kompetens*. En aktiv avtalsuppföljning förutsätter ofta att personer med olika kompetenser deltar (upphandling, ekonomi, juridik och experter på den tjänst eller vara som har upphandlats). En risk finns att landstinget som beställare annars får svårt att hävda sig särskilt i förhållande till stora leverantörer.

Revisionen har granskat om landstinget i upphandlingar agerar affärsmässigt och drar nytta av landstingets storlek i konkurrensen.

2.2 Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga:
Har förutsättningar skapats för affärsmässiga upphandlingar som utnyttjar konkurrensen och landstingets storlek som kund?

---

[1] Landstingsrevisorerna, projektrapport Styrning och kontroll av direktupphandlingar 2/2016, projektrapport Samordning och styrning av akutsjukhusens upphandlingar 13/2014.
[2] Upphandlingspolicy för Stockholms läns landsting, LS 1102-0181
[3] Regeringens proposition 2006/07:128, Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom vatten, energi, transporter och posttjänster
[4] Jämför HSN:s upphandling av geriatrisk öppen- och slutenvård (HSN 2016-4878)

Den övergripande revisionsfrågan har brutits ner i följande delfrågor:

1. Hur genomförs behovs- och marknadsanalysen för att åstadkomma konkurrens vid mer komplexa upphandlingar?
2. Hur säkerställs att samordning sker mellan verksamheter vid anskaffningar för att utnyttja storleken och få bättre villkor i avtal?
3. Hur säkerställs kontinuitet och tillgång till kompetens i organisationen inför och under upphandlingar?
4. Hur sker utvärdering av upphandlingar för att nå ständiga förbättringar i upphandlingsprocessen?

2.3 Avgränsning

Granskningen har inriktats på ansvarsprövning av landstingsstyrelsens (LS) styrning och uppsikt samt hälso- och sjukvårdsnämndens (HSN) styrning av upphandlingsverksamheten, främst i skedet inför en upphandling men även hur erfarenheter av processen tas till vara. Två upphandlingar har valts ut för att verifiera i vilken grad landstingsstyrelsens uppsikt och styrning respektive hälso- och sjukvårdsnämndens styrning och kontroll främjar affärsmässigheten i upphandlingsprocessen. Upphandlingarna har inte granskats i syfte att kontrollera att regelverket i LOU följts annat än på övergripande nivå.

Landstingsdirektören har av landstingsstyrelsen fått i uppdrag att genomföra en översyn av upphandlingspolicyn[5]. Översynen beräknas slutföras under våren 2018 och har därför inte ingått i denna granskning.

Förekomsten av och genomförande av direktupphandlingar ligger utanför denna granskning. I en tidigare granskning av styrning och kontroll av direktupphandlingar[6] har revisionen rekommenderat landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att stärka den interna styrningen och kontrollen av upphandlingar bland annat för att minska risken för otillåtna direktupphandlingar. Likaså rekommenderades ett mer proaktivt arbetssätt i syfte att minska risken för överträdelser av upphandlingslagstiftningen.

2.4 Bedömningsgrunder

Kommunallagen
6 kap. 1-2 §§- om landstingsstyrelsens uppsikt och att styrelsen ”skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning…”

LOU
4 kap. 1-3 §§ LOU Principer för offentlig upphandling, t.ex. likabehandling.

[5] LS 2017-0180, Effektiv ledning, styrning och uppföljning inom Stockholm läns landsting
[6] Landstingsrevisorerna, projektrapport nr 2/2016 Styrning och kontroll av direktupphandlingar

Upphandlingsmyndigheten – betydelsen av affärsmässighet
Grundprinciperna för begreppet affärsmässighet bygger på objektivitet och öppenhet. Det får inte förekomma lojalitet mot det egna landets leverantörer eller tidigare leverantörer. Valet av leverantör ska ske på affärsmässig grund och baseras på vilken leverantör som erbjuder den bästa varan eller tjänsten till de bästa villkoren. Alla leverantörer, oavsett nationellt ursprung, ska få möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

Upphandlingsmyndigheten - kraven på marknadsanalys
Enligt Upphandlingsmyndigheten bör en marknadsanalys bland annat ge svar på:

- Vad erbjuder marknaden utifrån det behov som den upphandlande myndigheten har?
- Vilka är leverantörerna på marknaden?
- Är kraven rimliga?
- Kan leverantörerna på marknaden uppfylla kraven?
- Är det pris eller kvalitet som skapar konkurrensen på marknaden?
- Vad kan kostnaden för behovet uppskattas till

Den nationella Upphandlingsstrategin[7]
Ett inriktningsmål i strategin – Effektiva offentliga inköp – betonar att en god inköpskompetens är en förutsättning för goda affärer. Det uppges vidare att den upphandlande myndigheten eller enheten behöver en kompetens som omfattar hela inköpsprocessen. Behovs- och marknadsanalysen, de lagkrav som ställs, hur anbuden utvärderas, samt kontraktens utformning och uppföljning är väsentliga inslag för att få önskad kvalitet i inköpen.

Kammarkollegiet 2011:9 Upphandlingsprocessen steg för steg, Vägledning för upphandlare (under tröskelvärdena)
I vägledningen framhålls att en lyckad upphandling förutsätter en kvalificerad beställarorganisation, professionella upphandlare som arbetar nära beställare samt eventuella resurser för projektstyrning och avtalsuppföljning.

Upphandlingspolicy för Stockholms läns landsting[8]
I policyns inledning anges att landstingets upphandlingar ”ska genomföras affärsmässigt, effektivt, etiskt och med beaktande av såväl miljö- som sociala hänsynstaganden”. Vidare anges att alla verksamheter ska verka för att samordna sina anskaffningar för att så långt som möjligt utnyttja landstingets storlek som köpare. I policyn anges också att upphandlingar och upphandlingskontrakt aktivt ska följas upp, såväl inom verksamheter som övergripande på koncernnivå, avseende ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet och krav som ställts vid upphandlingstillfället.

SKL:s uppföljningsguide
I guiden anges momenten planering (beskriva uppdrag, sätta mål och ta fram en handlingsplan), uppföljning och analys (samla ihop information för att dra slutsatser), åtgärder (föreslå åtgärder som sedan kan leda till prioriteringar och beslut).

[7] Lanserad av regeringen 2016-06-30
[8] LS 1102-0181

Slutsatser och förslag på åtgärder utifrån uppföljningen och analysen ska bilda underlag för att åstadkomma förbättringar och utveckling.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier och särskild granskning av två upphandlingar (avsnitt 2.6). Intervjuer har genomförts dels med centralt ansvariga tjänstemän i landstinget, dels upphandlingschef för den verksamhet som är berörd av granskningen. Även den personal som varit ansvariga för genomförandet av utvalda upphandlingar har intervjuats. Dokumentstudier har gjorts i syfte att bedöma graden av affärsmässighet vid olika överväganden. Exempel på handlingar som har granskats är dokumentation från behovsidentifieringen t.ex. upphandlingsstrategier, tid- och projektplaner.

Granskningen har genomförts av Camilla Graf Morin (projektledare) och Sigrun Garay Sevelin vid revisionskontoret.

2.6 Granskade upphandlingar

Upphandlingsprocessen omfattar alla moment från förberedelser som görs inför utformningen av en anbudsinfordran, annonseringen, mottagande av anbud och utvärdering, tilldelningsbeslut, tecknande av avtal samt uppföljning i samband med att upphandlingen avslutas som syftar till att lära och förbättra processen.

Granskning har gjorts av dels en *samordnad upphandling*[9] av IT-konsulttjänster som genomförts av SLL Upphandling, dels ett så kallad *enskilt upphandlingsuppdrag* av tjänster för basal hemsjukvård som genomförts av HSN med stöd av SLL Upphandling. Dessa upphandlingar har valts dels för att kontraktsvärdet är högt, dels för att upphandlingen nyligen är avslutad.

2.6.1 IT-konsulttjänster (samordnad upphandling)

Upphandlingen av IT-konsulttjänster initierades i februari 2014 via beslut i landstingsstyrelsen[10]. Upphandlingen avser ett utbud av olika konsulttjänster, både s.k. uppdrags- och resurskonsulter.

Landstingsstyrelsen ansvarar enligt policyn för samordnade upphandlingar och landstingsstyrelsens förvaltning – (Upphandlingsavdelningen, SLL Upphandling) genomför samordnade upphandlingar[11]. De bolag och nämnder som har behov av varor och tjänster där upphandlingen kan samordnas fattar i den egna organisationen beslut om att upphandling ska genomföras och lämnar uppdrag till SLL Upphandling. Respektive bolag och förvaltning ska vid behov utse deltagare i styrgrupp, expertgrupper eller arbetsgrupper och ge mandat till de personer som ska delta.

---

[9] Samordnad upphandling är när två eller flera nämnder eller bolag gemensamt anskaffar varor eller tjänster av samma slag.
[10] LS 1401-0128, Fastställande av kategori A Upphandlingar som beräknas bli påbörjade under år 2014. Med kategori A avses enligt policyn Upphandlingar av varor och tjänster där behoven hos landstingets verksamheter är likartade och ofta återkommande.
[11] Upphandlingspolicy för SLL, LS 1102-0181, sid 4. Fullmäktige ansvarar för upphandlingar som hör till kategori C som förklaras i policyn.

I upphandlingen av uppdragskonsulter inkom 60 anbud och i upphandlingen av resurskonsulter inkom 5 anbud. Värdet uppskattas till 300 mnkr per år, varav hälften är kostnader för resurskonsulter och hälften är kostnader för uppdragskonsulter. Upphandlingsprocessen påbörjades 2014, men avstannande tämligen omgående för att sedan återupptas i november 2015. Upphandlingen pågick under ca tolv månader och avtalet kunde träda ikraft i ca ett år senare, vilket innebar ett glapp på ca åtta månader från det att det tidigare ramavtalet löpte ut.

2.6.2 Basal hemsjukvård (enskild upphandling)

Upphandlingen av tjänster för basal hemsjukvård avser hälso- och sjukvårdsinsatser i det ordinära boendet av distriktssköterska, sjuksköterska och undersköterska kvällar, nätter och helger fördelat på åtta geografiska områden med en leverantör per område. Det fanns avtal sedan tidigare på motsvarande tjänster uppdelat på samma geografiska områden med en leverantör per område.

En tjänsteman från HSF har varit projektledare för hela processen och SLL Upphandling har tillhandahållit resurser för genomförandet av själva upphandlingsfasen. Ansvaret för upphandlingar som SLL Upphandling genomför för HSN:s eget behov vilar enligt policyn på HSN[12].

Upphandlingsarbetet inleddes i mitten av januari 2016 med förberedelser inför den politiska beredningen. Annonsering av förfrågningsunderlaget gjordes 25 maj 2016 och anbudstiden gick ut den 4 juli. För ett geografiskt område inkom fem anbud, för ett område fyra anbud och för övriga sex områden inkom tre anbud vardera. De nya avtalen trädde ikraft den första maj 2017. Det innebär att upphandlingsprocessen pågick i ca 15 månader. Det totala värdet för kontraktet uppskattats till ca 200 mnkr per år och till ca 1,4 mdkr för hela avtalsperioden (3 + 4 år).

När upphandlingen basal hemsjukvård genomfördes gällde en processbeskrivning för förvaltningen, utarbetad tillsammans med SLL Upphandling[13] (processbeskrivning). I pågående förbättringsarbete för upphandlingar inom HSF[14] ingår insatser avseende ett gemensamt arbetssätt för strategiska marknadsanalyser. I förbättringsarbetet har ett upphandlingsråd med företrädare för HSF, SLL Upphandling och SLL Juridik påbörjat att samordna upphandlingsprocessen för att skapa en samsyn mellan parterna.

[12] Upphandlingspolicy för SLL, LS 1102-0181, sid 4
[13] Upphandling enligt LOU, av hälso- och sjukvårdstjänster och vårdnära tjänster, t.ex. medicinsk service,2015, (processbeskrivningen), beslutad av biträdande Hälso- och sjukvårdsdirektör, HSF och enhetschef SLLU. Denna processbeskrivningen har uppdateras 2017.
[14] Handlingsprogram för förbättrad Upphandling 20161026 kompletterad 20161108

3 Affärsmässiga överväganden inför upphandlingar

3.1 Behovs- och marknadsanalys för att åstadkomma konkurrens

3.1.1 Behovs- och marknadsanalys i styrande dokument och annan vägledning

I upphandlingspolicyn anges att landstinget ska verka för att i så stor utsträckning som möjligt anpassa sina upphandlingar så att även små och medelstora aktörer kan konkurrera. Policyn beskriver också att det vid samtliga samordnade upphandlingar och övriga upphandlingar som omsluter betydande värden alltid ska upprättas en *upphandlingsstrategi* med en riskanalys och kvalitetssäkringsmoment[15]. Vad som avses med betydande värde eller hur begreppen ska tolkas tas inte upp varken i policyn eller i riktlinjerna. En mall för upphandlingsstrategin togs fram 2015 av SLL Upphandling med exempel på uppgifter som bör ingå i form av rubriker. Under rubriken situation anges nuläge och behov, strategiuppföljning och spendanalys.

I riktlinjerna för upphandling framgår att landstingets verksamheter ska ha ändamålsenliga system för beställning och uppföljning och att redovisning ska ske så att uppgifterna är transparenta såväl över tid som mellan olika verksamheter.

Upphandlingsmyndigheten anger förutsättningar för behovs- och marknadsanalys[16]. Genom en *behovsanalys* bör det behov fastställas som ska täckas av kommande avtal med leverantören. I förberedelsestadiet ingår därför att ta fram en kravbild utifrån verksamhetens behov. Syftet är att identifiera vad som behövs och under vilken tidsperiod behovet kommer att uppstå. En *marknadsanalys* behövs för att skaffa kunskap om vad marknaden erbjuder. Det handlar t.ex. om vilka leverantörer som finns på marknaden, om kraven är rimliga, om leverantörerna på marknaden kan uppfylla kraven, om det är pris eller kvalitet som skapar konkurrensen på marknaden och vad kostnaden för behovet kan uppskattas till. I marknadsanalysen bör det i regel utredas hur olika upplägg kan påverka den krets som kan vara intresserade av att inkomma med anbud. I landstinget finns inga styrande/stödjande dokument som anger hur en behovs- eller marknadsanalys ska genomföras.

Landstinget ska dokumentera genomförandet av en upphandling[17]. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera beslut under upphandlingens samtliga skeden.

3.1.2 IT-konsulttjänster

En upphandlingsstrategi enligt mallen upprättades vid upphandlingen av IT-konsulttjänster. En del i behovsanalysen är spendanalysen och en sådan ska innehålla uppgifter om kostnader för avtalet, till exempel vem som har köpt tjänsten och för hur mycket. Spendanalysen i upphandlingsstrategin innehöll uppgifter om kostnaden totalt avseende det tidigare avtalet, men det framgår inte vad som köpts eller vem som

[15] Policyn avsnitt upphandlingsstrategi och uppföljning av upphandlingar
[16] www.upphandlingsmyndigheten.se
[17] 12 kap. 14 § LOU

köpt. Dessa uppgifter byggde enligt uppgift på en mer detaljerad analys. Vidare uppgavs vid intervjuer att uppgifterna till spendanalysen kommer från leverantörerna, inte från landstingets egna ekonomisystem[18]. Leverantörernas inrapportering av kostnader kan enligt uppgift innehålla kostnader även från andra avtal med verksamheter i landstinget. SLL Upphandling uppskattar att uppgifterna från leverantörerna stämmer till cirka 80 procent.

Arbetet inför upphandlingen återupptogs i november 2015, ca fyra månader innan det tidigare avtalet skulle löpa ut. Detta ledde till att behovs- och marknadsanalysen forcerades genom att många möten genomfördes virtuellt på grund av tidsbrist och att vissa moment inte genomfördes, t.ex. s.k. hearing[19] eller RFI[20] som normalt är en del av marknadsanalysen. Marknadsanalysen inför upphandlingen gjordes istället utifrån erfarenheter från den tidigare upphandlingen, Kammarkollegiets upphandlingar och projektledarens tidigare erfarenheter av IT-upphandlingar. Förändringar gjordes jämfört med den tidigare upphandlingen avseende indelningen av konsulttjänster och ersättningsmodell.

3.1.3 Basal hemsjukvård

Något formellt uppdrag till SLL Upphandling lämnades inte när upphandlingen av basal hemsjukvård påbörjades, trots att det föreskrivs i processdokumentet. En arbetsgrupp bildades, som bestod av utsedd upphandlare från SLL Upphandling, projektledare och controller samt ytterligare två handläggare från HSF. Det fanns avtal sedan tidigare för samma tjänster med fyra olika leverantörer. Projektledaren var väl insatt i uppdraget för dessa leverantörer och controllern hade god kännedom om kostnader under föregående avtalsperiod. Det praktiska arbetet försenades bland annat av en pågående utredning inom förvaltningen om att eventuellt föra över ansvaret för hemsjukvård till kommunen. Arbetet inför upphandlingen kom igång ca 15 månader innan de nya avtalen skulle träda ikraft.

I förvaltningens processbeskrivning anges att det i arbetet med att upphandla vårdtjänster är viktigt att veta både hur nuläget ser ut och att ha en tydlig bild av målsättningen. Därför bör en analys av målbild och nuläge genomföras. Som stöd för arbetet hänvisar processbeskrivningen till dokumentet Centrala frågeställningar vid utveckling av vårdavtal[21]. Processbeskrivningen hänvisar också till olika mallar såsom projektplan, nulägesanalys, blankett för upphandlingsuppdrag till SLL Upphandling och upphandlingsstrategi. Enligt uppgift finns inte mallarna att tillgå på HSF:s intranät utom blanketter för uppdrag till SLL Upphandling och dokumentet rörande Centrala frågeställningar vid utveckling av vårdavtal. Granskningen visar att endast en kortfattad och översiktlig strategi har utformats av arbetsgruppen genom att vissa uppgifter har noterats enligt mallen.

---

[18] Genom att landstinget har (åtta) olika ekonomisystem och olika kontoplaner saknas möjlighet att centralt ta ut data. För att ta ut data lokalt krävs bland annat att avtalsnumret rapporteras i ekonomisystemet.
[19] Med hearing avses en muntlig informationsinsamling.
[20] Med RFI avses en förfrågan om information (request for information).
[21] HSF 2015-10-05.

Av strategin framkommer under rubriken bedömning av marknaden; att det ”bör finnas flera aktörer nu”. Upphandlingsstrategin innehåller inte den riskanalys och de kvalitetssäkringsmoment som föreskrivs i policyn. Det finns inte heller någon underliggande dokumentation i form av förstudie eller nulägesanalys.

De fyra leverantörer som redan hade avtal med landstinget avseende de aktuella tjänsterna kallades till möten i form av s.k. hearings. De intervjuade uppger att syftet med att träffa leverantörerna var att diskutera innehållet i pågående uppdrag. Trots att alla intresserade leverantörer inte fick möjligheten att delta i någon hearing inkom en leverantör med anbud på flera områden och vann ett av dem. Även andra anbudsgivare som inte deltagit i någon hearing inkom med anbud.

I beslutsunderlag till HSN gällande organisation av den basala hemsjukvården med landstinget som huvudman[22] finns information om uppdragets utförande. Analyser saknas av vilka konsekvenser olika upplägg av förfrågan skulle kunna få för tänkbara anbudsgivare. Till exempel saknas överväganden om hur en ändrad indelning av de geografiska områdena skulle kunna få för kretsen av tänkbara anbudsgivare.

3.2 Samordning för att utnyttja landstingets storlek som beställare

3.2.1 Samordning i styrande dokument

Av policyn framkommer att alla verksamheter ska verka för att samordna sina anskaffningar för att så långt som möjligt utnyttja landstingets storlek som köpare. Detta i syfte att få såväl kvalitetsmässiga som ekonomiska fördelar vid de upphandlingar som genomförs. I policyn anges också att vid vissa upphandlingar kan fördelar uppstå genom samverkan med andra upphandlande myndigheter t.ex. andra landsting, stat eller kommun. Enligt policyn ska sådan samverkan ske när det är möjligt och ändamålsenligt. Landstingsstyrelsen kan bevilja undantag från deltagande om särskilda skäl föreligger. Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara att verksamheten ifråga har behov som skiljer sig från övriga deltagares.

Frågan om samordning sker i syfte att dra nytta av landstingets storlek som kund är relevant för den granskadeupphandlingen av IT-konsulttjänster.

3.2.2 IT-konsulttjänster

Inför behovsidentifieringen i upphandlingen av IT-konsulttjänster skickades en förfrågan ut om deltagande. Förfrågan riktades dels till samtliga verksamheter som hade rätt att avropa från det tidigare avtalet på samma tjänster, dels trafikorganisationen. Alla verksamheter som redan hade avtal anmälde intresse; landstingets förvaltningar, bolag och stiftelser (förutom trafikorganisationen), Region Gotland, Tio-

[22] HSN 2016-0075, 2016-01-11

hundra AB, Sveriges kommuner och landsting (SKL) samt det kommun- och landstingsägda företaget Inera AB[23]. Av intervjuer framkommer att SLL Upphandling normalt försöker få så många intressenter som möjligt vid samordnande upphandlingar för att få så bra villkor som möjligt i avtalet.

3.3 Kompetens vid upphandlingar

3.3.1 Beställarfunktionen enligt styrande dokument

I den nationella upphandlingsstrategin betonas att god inköpskompetens är en förutsättning för goda affärer[24]. Det uppges vidare att den upphandlande myndigheten behöver en kompetens som omfattar hela inköpsprocessen. Behovs- och marknadsanalysen, de lagkrav som ställs, hur anbuden utvärderas samt kontraktens utformning och uppföljning uppges vara väsentliga inslag för att få önskad kvalitet i inköpen. I Kammarkollegiets vägledning[25] framhålls att en lyckad upphandling förutsätter en kvalificerad beställarorganisation, professionella upphandlare som arbetar nära beställaren samt eventuella resurser för projektstyrning och avtalsuppföljning. Av skrivningar i landstingets policy om att upphandlingar ska genomföras affärsmässigt bör följa att varje upphandling ska bemannas utifrån komplexiteten för de varor och tjänster som upphandlingen avser.

I landstingets riktlinjer anges för samordnad upphandling att respektive förvaltning och bolag vid behov utser deltagare i styr-, expert- eller arbetsgrupper och ger mandat till de personer som ska delta. Vidare uppges att dessa personer ska ha den sakkunskap som krävs och tillgodose de behov som respektive verksamhet har. Det finns ingen uttrycklig vägledning varken i policy eller riktlinjer för hur bemanningen ska säkerställas i sådana upphandlingar där SLL Upphandling tillhandahåller resurser till exempelvis HSF (enskild upphandling).

3.3.2 IT-konsulttjänster

Deltagande verksamheter i upphandlingen hade en *styrgrupp* bestående av medlemmar från beredningsgrupp IT.[26] Vidare fanns en *projektgrupp* bestående av projektägare, upphandlare och projektledare. För att ta tillvara avropande enheters behov och sakkunskap fanns en *referensgrupp* bestående av representanter från landstinget samt Inera AB och SKL. Gruppen hade få fysiska möten, diskussioner genomfördes oftast virtuellt. I grupperna fanns även kompetens om juridik och IT-säkerhet. Vidare var upphandlingen bemannad med upphandlare från SLL Upphandling och projektledare från SLL IT. Som nämnts avstannade arbetet 2014 och en nystart skedde i november 2015.

---

[23] Inera AB ägs av SKL. Inera utvecklar och förvaltar gemensamma digitala lösningar för landsting, kommuner och regioner.
[24] Nationella upphandlingsstrategin, avsnittet om effektiva offentliga inköp, regeringskansliet, finansdepartementet
[25] Kammarkollegiet 2011:9 Upphandlingsprocessen steg för steg
[26] I beredningsgruppen IT fanns representanter från Stockholms läns sjukvårdsområde, region Gotland, Södersjukhuset, Karolinska universitetssjukhuset, HSF, Danderyds sjukhus, SLL IT, landstingsstyrelsens förvaltning samt förvaltnings- och projektportföljsansvarig.

3.3.3 Basal hemsjukvård

När beslut har fattats om att genomföra en upphandling ska enligt processbeskrivningen en projektledare (från HSF) tillsättas och en projektgrupp bildas med bland annat en ansvarig upphandlare (från SLL Upphandling). Andra roller som vid behov kan ingå i projektgruppen uppges vara t.ex. miljöstrateg, medicinsk rådgivare, processansvarig för avtalsprocesser samt företrädare för utvecklingsavdelningen och SLL Upphandling.

Vidare anges i processbeskrivningen att arbetet ska påbörjas i god tid, helst två år innan det nya avtalet ska träda i kraft[27]. Med det sättet att mäta så var processen ca åtta månader försenad redan vid starten, vilket påverkade processens genomförande. Både projektledaren och upphandlaren uppger samstämmigt att processen var präglad av tidspress. Till exempel fanns inte tid för s.k. hearings med andra än de fyra som HSN sedan tidigare hade avtal med (avsnitt 3.1.3).

Både från HSF och SLL Upphandling uppges att oklarheter fanns om vem som skulle göra vad beträffande vissa uppgifter i upphandlingsprocessen, t.ex. vilka kvalitetsområden som skulle utvärderas.

3.4 Bedömning

Revisionen bedömer att både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden bör arbeta mer aktivt för att bättre dra nytta av konkurrens vid upphandlingar. De centrala styr- och stöddokumenten kan utformas för att ge mer stöd i hur detta ska åstadkommas, bland annat genom att ange hur behovs- och marknadsanalyser ska genomföras.

Såväl SLL Upphandling som hälso- och sjukvårdsförvaltningen bör i större utsträckning följa de centralt framtagna styrdokumenten för att säkerställa konkurrens. För HSF handlar det t.ex. om att säkerställa att det finns ett beslut från förvaltningen om önskad resurstilldelning från SLL Upphandling och att använda de mallar som är framtagna i processbeskrivningen.

Upphandlingspolicyn föreskriver bl.a. att upphandlingar i så stor utsträckning som möjligt ska anpassas till små och medelstora aktörer. Revisionen kan dock konstatera att det i marknadsanalysen för basal hemsjukvård inte gjordes några överväganden av en annan indelning av de geografiska områdena för att anpassa till fler aktörer. I upphandlingen av IT-konsulter saknades kontakter med tänkbara leverantörer (t.ex. hearing eller RFI). Någon marknadsanalys där nuvarande eller potentiella anbudsgivare kunnat bidra har därför inte genomförts. Arbetet i de båda granskade upphandlingarna har enligt revisionens bedömning varit mer fokuserade på behovsanalysen än på marknadsanalysen.

Vidare menar revisionen att landstingsstyrelsen bör säkerställa att det är möjligt att ta fram kvalitetssäkrade uppgifter om kostnader till behovsanalysen istället för att som nu behöva begära dessa från leverantören med osäker kvalitet. Enligt policyn ska upphandlingar genomföras affärsmässigt och ett väsentligt inslag i detta är att ha

[27] Avsnitt 2.3.1 Upphandling initieras

tillförlitliga system där det går att utläsa vilka köp som gjorts föregående avtalsperiod. Kvaliteten på uppgifterna bör förbättras, t.ex. bör det gå att utläsa kostnader för aktuellt avtal, köp per tjänsteområde och köpmönster för olika typer av tjänster. Ett mer specificerat underlag i form av kostnader för olika typer av konsulttjänster skulle även underlätta strategiska överväganden för att avgöra vad som blir mest effektivt, t.ex. att antingen anställa ytterligare personer med viss IT-kompetens eller att anlita konsulter[28].

Enligt revisionens uppfattning kan det strida mot likabehandlingsprincipen i LOU att som i upphandlingen av basal hemsjukvård bara träffa de leverantörer som redan har avtal på aktuella tjänster. Det fanns potentiella leverantörer utöver dessa fyra, vilket visade sig av inkomna anbud. Revisionen kan inte bedöma om utfallet av upphandlingen påverkats av att de leverantörer som ändå inkom med anbud inte deltagit i någon hearing eller om det fanns ytterligare aktörer som kunde ha tänkt sig att lämna anbud.

Upphandlingspolicyn slår fast att alla verksamheter ska verka för att samordna sina anskaffningar för att så långt som möjligt utnyttja landstingets storlek som köpare. Revisionen bedömer att landstinget i den granskade upphandlingen av IT-konsulttjänster har dragit nytta av sin storlek som kund i syfte att få bättre villkor i avtal. Detta eftersom alla landstingets verksamheter (förutom trafikorganisationen) har rätt att avropa på IT-konsultavtalet. Flera aktörer utanför landstinget omfattas liksom tidigare också av ramavtalet.

Revisionen konstaterar att landstingets övergripande styrdokument när det gäller samordnad upphandling poängterar vikten av en kvalificerad beställarorganisation med olika kompetenser och kontinuitet. Som ovan angivits finns det ingen uttrycklig vägledning varken i policy eller riktlinjer för hur t.ex. bemanningen ska säkerställas i sådana upphandlingar som SLL Upphandling genomför på uppdrag. Revisionen bedömer att tillräcklig kompetens i huvudsak har kunnat säkerställas i de granskade upphandlingarna.

Processerna har i de granskade upphandlingarna präglats av tidspress. Ingen av processerna har påbörjats inom den tvåårsgräns som rekommenderas i processbeskrivningen. Denna rekommendation gäller formellt sett endast för den ena upphandlingen (basal hemsjukvård) men mycket talar för att den generellt sett kan tillämpas även för den andra upphandlingen (IT-konsulttjänster). Revisionen menar att de förutsättningar för affärsmässighet som krävs enligt policyn därmed inte fullt ut har kunnat skapats. När det gäller upphandlingen av basal hemsjukvård fick tidspressen t.ex. till följd att hearing endast genomfördes med de företag som redan hade avtal och i IT-konsultupphandlingen fanns inte tid för hearing eller RFI.

[28] Jämför upphandlingen 2011 av en total leverans av IKT-infrastruktur då landstinget avbröt upphandlingen eftersom anbudspriserna låg avsevärt högre än vad projektets budgetramar medgav. I den senare upphandlingen gjordes ett omtag med flera av de ingående tjänsterna i egen regi.

I upphandlingen av basal hemsjukvård saknas dokumentation av projektplan, uppdrag till SLL Upphandling och nulägesanalys. Den upphandlingsstrategi som har utformats är mycket kortfattad och översiktlig. Revisionen anser att det är angeläget att rutiner och arbetssätt finns som säkerställer lagkravet på en tillräcklig dokumentation för att kunna motivera beslut under upphandlingens olika skeden.

Revisionen bedömer att den otydlighet som fanns mellan SLL Upphandling och HSF när det gäller vem som ansvarar för frågan om vilka kvalitetsområden som ska utvärderas bör förtydligas inför kommande upphandlingar.

4 Utvärdering av upphandlingar i syfte att förbättra processen

4.1 Utvärdering enligt styrande dokument och annan vägledning

I den nationella upphandlingsstrategin nämns uttryckligen att uppföljning är ett väsentligt inslag för att få önskad kvalitet i inköpen[29]. Kammarkollegiets vägledning för upphandlare[30] anger att utvärdering är ett viktigt instrument för att utveckla och förbättra upphandlingen. Vidare anges att med utvärdering avses en systematisk efterhandsbedömning av utfallen av en genomförd upphandling. Syftet med utvärderingen är framåtsyftande, det vill säga att utveckla och förbättra upphandlingsrutinerna inför framtida upphandlingar. Att affärsprocessen är cyklisk beskrivs bland annat i SKL:s uppföljningsguide; efter en genomförd uppföljning och analys av processens genomförande kan lämpliga åtgärder föreslås som sedan kan leda till prioriteringar och beslut. Slutsatser och förslag på åtgärder utifrån uppföljningen och analysen bildar underlag för att åstadkomma förbättringar och utveckling[31].

I policyn anges att ”Upphandlingar och upphandlingskontrakt (avtal) ska aktivt följas upp, såväl *inom verksamheter* som *övergripande på koncernnivå*, avseende ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet och krav som ställts vid upphandlingstillfället” (revisionens kursivering). Av riktlinjerna framkommer att uppföljningen ska redovisas i ”upphandlingsbokslutet som ingår som en del i landstingets årsbokslut”. I samband med årsbokslutet får samtliga nämnder och styrelser besvara uppgifter om sitt arbete med upphandling[32].

4.2 IT-konsulttjänster

Granskningen visar att när upphandlingen av IT-konsulttjänster hade avslutats så genomfördes inte någon gemensam och skriftlig utvärdering av processen, trots att det inom arbetsgruppen fanns en uppfattning om att viss förbättringspotential förelåg. Anledningen som förts fram till revisionen är tidsbrist.

[29] Nationella Upphandlingsstrategin, avsnittet om effektiva offentliga inköp, regeringskansliet, finansdepartementet
[30] Upphandlingsprocessen steg för steg, 2011:9
[31] SKL:s uppföljningsguide
[32] Frågeformulär avseende uppföljning av landstingets Upphandling och inköp.

4.3 Basal hemsjukvård

Förutom skrivningen i policyn om att upphandlingar ska följas upp så anges i processbeskrivningen för HSN att ”I arbetet med att hela tiden utveckla upphandlingsprocessen ingår det att göra en utvärdering av gjord upphandling avseende bl.a. anbudets utformning i förhållande till inkomna anbud, resultat, projektorganisation och samverkansformer. Ansvarig för detta är upphandlingsrådet som består av representanter från HSF och SLL Upphandling.” I handlingsprogram för förbättrad upphandling, initierat av hälso- och sjukvårdsdirektören i HSF, anges som en punkt av sju ”En lärande kultur med ständiga förbättringar.”

Granskningen visar att någon utvärdering inte har skett av processen för upphandling av basal hemsjukvård vilket uppges bero på tidsbrist. Även här fanns det inom gruppen en uppfattning om att viss förbättringspotential förelåg. Ett förbättringsförslag som bl.a. framkommit i granskningen rör hur den kvalitetssäkring av förfrågningsunderlaget som utfördes av en advokatbyrå ska tas om hand. Trots att sådan kvalitetssäkring görs regelmässigt finns inga rutiner för hur synpunkter på de allmänna avsnitten i avtalsmallarna ska tas om hand för kommande upphandlingar. En annan fråga som lyfts, som nämnts ovan, är att mallar som behövdes inte fanns på intranätet.

4.4 Uppföljning på koncernnivå

Den övergripande uppföljningen på koncernnivå sker genom att samtliga verksamheter i samband med årsbokslutet besvarar en bilaga som redovisas till SLL Ekonomi och styrning. Bilagan innehåller 37 frågor till samtliga nämnder och styrelser om årets upphandlingsverksamhet, bland annat avseende ekonomiskt utfall. Det tidigare upphandlingsbokslutet som publicerades i landstingets årsbokslut görs inte längre. Uppgifterna som samlas in från nämnder och styrelser används till viss del som underlag för att utforma *uppsiktsrapporten*[33]. I denna återrapporterar landstingsstyrelsen till fullmäktige hur uppsikten[34] av bland annat policyn för upphandling av landstingets samtliga nämnder, styrelser och aktiebolagsstyrelser samt deras verksamheter har genomförts under året. I rapporten anges allmänt att uppsikten ”innebär att landstingsstyrelsen ska säkerställa att de krav som ställs utifrån styrande dokument och krav följs”.

Endast sju av de 37 frågorna återrapporteras i uppsiktsrapporten 2016; värdet av landstingets samordnade upphandlingar, antal upphandlingar där förfrågningsunderlaget har anpassats till små och medelstora företag, där miljöprogrammet har uppmärksammats, där krav på uppförandekod har ställts, där upphandlingsstrategi har utformats, där seriositetskontroll har genomförts och där en ekonomisk uppföljning av avtalet görs. I rapporten anges att det totala värdet för alla samordnade upphandlingar inklusive förlängningsoptioner 2016 var ca 2 mdkr. Något sammanlagt värde på övriga upphandlingar, som uppgår till mycket högre värden, publiceras inte.

[33] LS 2016-0900 (Årsbokslut 2016)
[34] I kommunallagen anges att styrelsen ska ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs i landstinget.

Som tidigare nämnts (avsnitt 3.1.2) saknas idag möjlighet att t.ex. genom ekonomisystemet centralt ta fram utfall på genomförda upphandlingar under året.

I upphandlingspolicyn anges att samtliga upphandlingar som omfattar betydande värden ska ha en upphandlingsstrategi. I uppsiktsrapporten framgår att det för 81 av 253 upphandlingar över gränsen för direktupphandling (32 procent) har upprättats en upphandlingsstrategi med riskanalys och kvalitetssäkringsmoment. En annan uppgift i uppsikstrapporten är att endast 230 av 417 avtal med en omsättning över 2 mnkr (55 procent) följs upp ekonomiskt. Inga åtgärder har vidtagits från centralt håll.

4.5 Bedömning

Revisionen menar att både landstingsstyrelsen och HSN i större utsträckning behöver följa de övergripande styrdokumenten och på ett systematiskt sätt dra lärdom av sådant som inträffar i syfte att det inte ska upprepas. Bland annat har inte någon systematisk utvärdering av upphandlingsprocessen skett i någon av de granskade upphandlingarna trots att upphandlingar aktivt ska följas upp enligt policyn. Revisionen menar att detta inte heller är förenligt med policyns skrivning om att upphandlingar ska genomföras affärsmässigt. I affärsmässighet ligger att ta tillvara på erfarenheter från tidigare upphandlingsprocesser, i syfte att undvika att samma fel upprepas så att processen hela tiden förbättras.

Revisionen bedömer därför att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden behöver säkerställa att det genomförs systematiska utvärderingar av genomförda upphandlingar. Det är också viktigt att de generella iakttagelser som kommer fram i utvärderingarna sprids inom organisationen till nytta för alla upphandlingsprocesser. Inom HSF gäller det till exempel behovet av att uppdatera avtalsmallar samt förtydliga roller och ansvar.

Resultatet av uppföljningen på koncernnivå skulle enligt revisionen kunna användas mer proaktivt av landstingsstyrelsen för att förbättra upphandlingsprocessen och därmed öka möjligheten att agera affärsmässigt. Om uppgifter som samlas in från nämnder och styrelser inte används för uppföljning/uppsikt bör landstingsstyrelsens förvaltning se över och anpassa kraven på uppgiftsinlämningen.

Revisionen bedömer att det är av vikt att landstingsstyrelsen säkerställer att policyns skrivningar om att upprätta en upphandlingsstrategi följs i större utsträckning. Likaså bör åtgärder vidtas i syfte att öka andelen avtal som följs upp ekonomiskt. Revisionens tidigare rekommendation om att landstingsstyrelsen[35], behöver stärka uppföljningen av att policy och riktlinjer följs gäller därmed även de nu granskade upphandlingarna.

[35] Landstingsrevisionernas rapport 2/2016 Styrning och kontroll av direktupphandlingar

Vad gör Landstingsrevisorerna?

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

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

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

I årsrapporter för nämnder och styrelser sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhetsrevisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna finns på Landstingsrevisorernas hemsida www.sll.se/rev. De kan också beställas från revisionskontoret. Det går även att prenumerera på Landstingsrevisorernas nyhetsbrev Nytt från landstingsrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna.rev@sll.se.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

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/rev
Org.nr: 232100-0016