Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2017-05-23

LS 2016-1602

Landstingsstyrelsen

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 2/2016 – Styrning och kontroll av direktupphandlingar

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna har överlämnat projektrapport 2/2016, Styrning och kontroll av direktupphandlingar till landstingsstyrelsen för yttrande.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 2/2016 – Styrning och kontroll av direktupphandlingar i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

att uppdra åt landstingsdirektören att i översynen av landstingets upphandlingsverksamhet ta fram förslag på hur besluten om direktupphandlingar kan samlas hos en person per nämnd.

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Landstingsrevisorerna har genomfört en granskning av styrning och kontroll av direktupphandlingar av tjänster inom landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och trafiknämnden. Sammantaget visar granskningen på flera sätt att den interna styrningen och kontrollen av upphandling av tjänster behöver förstärkas för att minska risken för otillåtna direktupphandlingar.

Landstingsstyrelsen delar revisorernas kritik och vill understryka att landstingets upphandlingar ska ske i enlighet med upphandlingslagarna och med största hänsyn till stockholmarnas skattekronor. En bättre

organisation kring upphandlingar i landstinget kan både minska kostnader och öka kvaliteten vid inköp och är en viktig del av arbetet med att effektivisera landstinget. Det kommer att frigöra resurser som istället kan läggas på kärnverksamhet och därmed komma resenärer och patienter till nytta.

För att säkerställa detta och för att förstärka och strukturera upp landstingets upphandlingsorganisation gav landstingsstyrelsen den 31 januari 2017 ett uppdrag till landstingsdirektören att genomföra en översyn av landstingets upphandlingspolicy för att säkerställa att den är tydlig, liksom organisationen av och uppgiftsfördelningen inom upphandlingsområdet samt att det finns ett adekvat systemstöd för, och kompetens inom, upphandlingsfrågor. Landstingsstyrelsen har alltså redan uppmärksammat de brister som revisorerna skriver om och givit landstingsdirektören ett uppdrag att säkerställa att dessa åtgärdas.

I revisorernas rapport framgår att det i många fall har fattats beslut om direktupphandlingar på olika sätt utan att grund för det finns. För hälso- och sjukvårdsnämnden finns också specifika frågetecken kring tillämpningen av det FoU-undantag som finns i LOU. Landstinget behöver få till stånd en ordning som garanterar att beslut om direktupphandlingar bara fattas när det finns tillräckliga skäl för det och där hela landstinget tillämpar regelverket på samma sätt.

Landstingsstyrelsen föreslår därför att beslut om detta bara ska få fattas av en person per nämnd. En särskilt utpekad person med ansvar för dessa beslut har bättre förutsättningar att skaffa sig adekvat kunskap om vilka regler som gäller. Det är därför troligt att det leder till en strängare tillämpning av reglerna, vilket är mycket önskvärt. Det överlämnas till landstingsdirektören att inom ramen för den översyn som nu görs på upphandlingsområdet ta fram förslag på hur detta ska regleras i landstingets regelverk.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 18 april 2017
Landstingsrevisorernas projektrapport 2/2016 – Styrning och kontroll av direktupphandlingar

Irene Svenonius

Gustaf Drougge

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2017-04-18

LS 2016-1602

Landstingsstyrelsen

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 2/2016 – Styrning och kontroll av direktupphandlingar

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna har överlämnat projektrapport 2/2016, Styrning och kontroll av direktupphandlingar till landstingsstyrelsen för yttrande.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 18 april 2017
Landstingsrevisorernas projektrapport 2/2016 – Styrning och kontroll av direktupphandlingar

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 2/2016 – Styrning och kontroll av direktupphandlingar i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Landstingsrevisorerna beskriver i rapporten Styrning och kontroll av direktupphandlingar och om behov av tydliggörande kring uppsyn och styrning inom upphandlingsområdet från landstingsstyrelsens sida.

Landstingsdirektören har mot bakgrund av landstingsstyrelsens beslut den 31 januari 2017 om effektiv ledning, styrning och uppföljning inom Stockholms läns landsting, LS 2017-0180, inlett ett projekt för att effektivisera landstingets upphandlingsarbete. Projektdirektiv och det påbörjade arbetet möter de rekommendationer revisorerna framhåller gällande landstingsstyrelsen.

Bakgrund
Landstingsrevisionen har i projektrapport 2/2016 genomfört en granskning av styrning och kontroll av direktupphandlingar av tjänster inom landstingsstyrelsen och landstingets beställarnämnder: hälso- och sjukvårdsnämnden och trafiknämnden.

Revisorerna lämnar följande rekommendationer som berör landstingsstyrelsen:

- Landstingsstyrelsen bör stärka uppföljningen av policyn och riktlinjerna för upphandling, t.ex. genom att höja kvaliteten på de uppgifter som inhämtas i samband med årsbokslutet.
- Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt trafiknämnden bör i ett systematiskt förbättringsarbete utarbeta riktlinjer och verktyg för uppföljning som syftar till att minska risken för överträdelser av upphandlingslagstiftningen.

I revisiorernas årsrapport till landstingsstyrelsen 2015 framgick att den centrala styrningen och uppsikten inom upphandlingsområdet behöver stärkas. Bedömningen kvarstår. Revisionen menar att landstingsstyrelsen bland annat behöver se till att riskanalyser med handlingsplaner tas fram i syfte att motverka lagöverträdelser. I ett proaktivt arbete skulle beståndsdelarna i COSO-modellen kunna tjäna som utgångspunkt för att stärka den interna kontrollen på upphandlingsområdet och för uppföljning av om upphandlingar genomförs i enlighet med lagstiftningen.

Överväganden
Landstingsrevisorerna har i sin projektrapport granskat styrning och kontroll av direktupphandlingar av tjänster. Såväl hälso- och sjukvårdsnämnden som trafiknämnden överlämnar självständigt yttranden till landstingsrevisionen och detta förslag till yttrande inskränker sig därför till resultatet av granskningen vid landstingsstyrelsen.
Landstingsrevisorerna anser att den nu genomförda granskningen visar att landstingsstyrelsen tydligt bör stärka efterlevnaden av policy och riktlinjer och att behovet kvarstår sedan årsrapporten 2015.

Landstingsstyrelsen har vid sitt sammanträde den 31 januari 2017 givit landstingsdirektören ett uppdrag som i delar berör de synpunkter som revisorerna framför i sin rapport. Uppdraget gavs inom ramen för ärendet om effektiv ledning, styrning och uppföljning inom Stockholms läns landsting (LS 2017-0180). Det beslutade uppdraget är följande:

"Genomföra en översyn av landstingets upphandlingspolicy för att säkerställa att den är tydlig, liksom organisationen av och uppgiftsfördelningen inom upphandlingsområdet samt att det finns ett adekvat systemstöd för, och kompetens i, upphandlingsfrågor".

I ärendet finns det beskrivningar om landstingets upphandlingar:

"Under det gångna året har det även riktats omfattande kritik mot upphandlingar i landstinget och följsamhet mot regelverk. De allra flesta

upphandlingar leder till bättre service och mer kostnadseffektivitet, men i flera uppmärksammade fall har avgörande fel begåtts. Kritiken, från såväl landstingets revisorer som Konkurrensverket, är mycket allvarlig. Det är självfallet oacceptabelt att lagar och regler inte efterlevs. Det ska vara glasklart vem som gör vad, liksom vad landstingets interna policy säger, utöver lagstiftningen. Målet är att Stockholms läns landsting ska vara det offentliga Sveriges mest professionella upphandlare."

Detta uppdrag har resulterat i framtagande av, och landstingsdirektören har beslutat om, ett projektdirektiv innehållande fem delprojekt. Dessa fem delprojekt förväntas leda till en utveckling av upphandlingsarbetet i landstinget som minskar risken för överträdelser av upphandlingslagstiftningen och som innebär att affärsmässigheten stärks i landstinget. Även landstingsstyrelsens uppföljning av policyn och riktlinjerna för upphandling kommer att stärkas. Ett av delprojekten syftar till att verkställa det uppdrag landstingsfullmäktige gav till landstingsstyrelsen i samband med Mål och budget 2016 (LS 2015-0039) i syfte att effektivisera upphandlingen och uppföljningen av avtalen för medicinteknisk utrustning samt utrustning för informations- och kommunikationsteknologi som omnämns i rapporten. Ytterligare ett delprojekt har fokus på landstingets upphandlingspolicy där även uppföljning och ändamålsenlighet av densamma ingår.

Det är förvaltningens uppfattning att revisorernas kommentarer är relevanta och att genomförandet av det pågående arbetet rörande upphandling möter de rekommendationer som rapporten lyfter fram. Härutöver har arbetet bäring på upphandlingsarbetet i landstinget i stort vilket även torde ge effekter rörande de rekommendationer i revisionsrapporten som riktas mot såväl hälso- och sjukvårdsnämnden som trafiknämnden. Upphandlingsarbetet ska effektiviseras i hela landstinget genom samordning, kompetensförstärkning samt uppföljning av avtal i syfte att landstinget ska vara en professionell upphandlare. Förvaltningens arbete ska ge förutsättningar för vårdens och trafikens verksamheter att få sitt behov av varor och tjänster tillgodosett utan administrativt dubbelarbete.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet att avge yttrande har inga ekonomiska konsekvenser.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist

PROJEKTRAPPORT NR 2/2016

Styrning och kontroll av direktupphandlingar

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Kort om rapporten

Stockholms läns landsting är en av de största aktörerna på upphandlingsområdet i Sverige. För att säkerställa att risken för otillåtna direktupphandlingar minskar och för att bättre utnyttja konkurrensen bör landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och trafiknämnden förbättra den interna styrningen och kontrollen av rutiner kring upphandling av tjänster. Hälso- och sjukvårdsnämnden bör till exempel säkerställa att det finns interna rutiner för att skapa en enhetlig tolkning i överensstämmelse med LOU av FoU-undantaget. Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och trafiknämnden bör också arbeta mer proaktivt och utarbeta rutiner för ett systematiskt förbättringsarbete i syfte att minska risken för överträdelser av upphandlingslagstiftningen.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2016-12-15 RK 201604-0018

Landstingsstyrelsen

Projektrapport 2/2016
Styrning och kontroll av direktupphandlingar

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade 2016-12-15 att överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2017-06-02.

Revisorernas samlade bedömning är att den interna styrningen och kontrollen av upphandlingar av tjänster behöver stärkas bland annat för att minska risken för otillåtna direktupphandlingar. Vidare menar revisorerna att affärsmässigheten behöver ökas genom att bättre utnyttja konkurrensen. Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt trafiknämnden bör också arbeta mer proaktivt och utarbeta rutiner för ett systematiskt förbättringsarbete i syfte att minska risken för överträdelser av upphandlingslagstiftningen.

Revisorerna vill till landstingsstyrelsen särskilt framhålla vikten av att stärka uppföljningen av att policyn och riktlinjerna för upphandling följs.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

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

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2016-12-15 RK 201604-0018

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Projektrapport 2/2016
Styrning och kontroll av direktupphandlingar

Revisorerna i revisorsgrupp II beslutade 2016-12-15 att överlämna rapporten till hälso- och sjukvårdsnämnden för yttrande senast 2017-05-18.

Revisorernas samlade bedömning är att den interna styrningen och kontrollen av upphandlingar av tjänster behöver stärkas bland annat för att minska risken för otillåtna direktupphandlingar. Vidare menar revisorerna att affärsmässigheten behöver ökas genom att bättre utnyttja konkurrensen. Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt trafiknämnden bör också arbeta mer proaktivt och utarbeta rutiner för ett systematiskt förbättringsarbete i syfte att minska risken för överträdelser av upphandlingslagstiftningen.

Revisorerna vill till hälso- och sjukvårdsnämnden särskilt framhålla vikten av att stärka kontrollen över hur undantaget i upphandlingslagstiftningen för FoU-tjänster utnyttjas. Rutiner bör tas fram för att skapa en enhetlig tolkning av FoU-undantaget i LOU så att möjligheten till undantag inte överutnyttjas samt att besluten dokumenteras.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Hans-Erik Salomonsson
Ordförande

Rikard Lindqvist
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

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2016-12-15 RK 201604-0018

Trafiknämnden

Projektrapport 2/2016
Styrning och kontroll av direktupphandlingar

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade 2016-12-15 att överlämna rapporten till trafiknämnden för yttrande senast 2017-04-30.

Revisorernas samlade bedömning är att den interna styrningen och kontrollen av upphandlingar av tjänster behöver stärkas bland annat för att minska risken för otillåtna direktupphandlingar. Vidare menar revisorerna att affärsmässigheten behöver ökas genom att bättre utnyttja konkurrensen. Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt trafiknämnden bör också arbeta mer proaktivt och utarbeta rutiner för ett systematiskt förbättringsarbete i syfte att minska risken för överträdelser av upphandlingslagstiftningen.

Revisorerna vill till trafiknämnden särskilt framhålla vikten av att stärka systemet för bevakning av när avtal löper ut i syfte att undvika otillåtna direktupphandlingar.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Turid Stenhaugen
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 3

2. Utgångspunkter för granskningen 5
   2.1 Motiv till granskningen 5
   2.2 Revisionsfråga 5
   2.3 Avgränsning 6
   2.4 Bedömningsgrunder 6
   2.5 Metod 7

3. Resultat av granskningen vid landstingsstyrelsen 8
   3.1 Styrdokument och organisation 8
   3.2 Central uppföljning av genomförda upphandlingar 8
   3.3 Upphandlingsskadeavgifter 9
   3.4 Bedömning 10

4. Resultat av granskningen vid hälso- och sjukvårdsnämnden 10
   4.1 Styrdokument och organisation 10
   4.2 Utvalda transaktioner 11

5. Resultat av granskningen vid trafiknämnden 15
   5.1 Styrdokument och organisation 15
   5.2 Utvalda transaktioner 16

1. Slutsatser och rekommendationer

Stockholms läns landsting är en av de största aktörerna på upphandlingsområdet i Sverige. Landstinget ska enligt sin upphandlingspolicy bland annat behandla alla anbudsgivare lika och agera så att anbudsgivare kan känna trygghet i relationen till landstinget. Samtidigt ska landstinget vara affärsmässiga i upphandlingar och enligt kommunallagen verka för en god ekonomisk hushållning. Revisionen har därför genomfört en granskning av styrning och kontroll av direktupphandlingar av tjänster inom landstingsstyrelsen (LS) och landstingets beställarnämnder hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) samt trafiknämnden (TN). Sammantaget har granskningen visat att den interna styrningen och kontrollen av upphandling av tjänster behöver förstärkas för att undvika otillåtna direktupphandlingar.

Revisionen har i flera tidigare granskningar konstaterat att landstinget genomfört otillåtna direktupphandlingar t.ex. av konsulttjänster och därmed inte alltid dragit nytta av konkurrensen i tillräcklig omfattning. Landstinget har dessutom vid flera tillfällen dömts att betala upphandlingsskadeavgifter på grund av direktupphandlingar av vårdtjänster genomförda av HSN.

Vid upphandling av vissa tjänster har revisionen noterat att HSN förhållandevis ofta och till höga värden hänvisar till ett undantag i LOU om forskning och utveckling (så kallade FoU-tjänster). I samtliga av de granskade fallen saknades ett beslut, där skälen för undantaget skriftligen dokumenterats. Bedömningen av om ett undantag kan göras sker på olika avdelningar inom förvaltningen. Eftersom det saknas gemensamma rutiner för hur sådana bedömningar ska göras finns det risk för olika tolkningar. Undantag ska tolkas restriktivt enligt praxis på upphandlingsområdet. Ett exempel i granskningen gäller ett företag som anlitats med hänvisning till FoU-undantaget som projektkoordinator åt HSN för olika delleveranser såsom event, webbutveckling, film, intervju och texter. Revisionen menar att om ett forskningsuppdrag är en del i ett större projekt, som i exemplet, så ”smittar” inte undantaget till övriga projektdelar utan dessa ska upphandlas i konkurrens. Revisionen bedömer att HSN behöver stärka kontrollen över hur undantaget för FoU-tjänster utnyttjas och ta fram gemensamma rutiner för när det kan tillämpas.

Granskningen har vidare visat att en av de granskade upphandlingarna på HSN annonserades på hemsidan för en av förvaltningens enheter. För att uppfylla lagens, och även landstingets riktlinjers, krav på att uppsöka konkurrens ska annonsering ske för av upphandlingar vars värde beräknas överstiga drygt 530 000 kr i en allmänt tillgänglig elektronisk databas. Förvaltningen bör därför säkerställa att så sker för att öka affärsmässigheten i syfte att bättre utnyttja konkurrensen.

Revisionen konstaterar vidare att två av de granskade upphandlingarna vid TN avser upphandlingar där avtal har förlängts trots att förlängningsmöjligheterna varit uttömda. Revisionen menar därför att ny upphandling skulle ha genomförts i enlighet med upphandlingsregelverket och båda dessa upphandlingar skulle dessutom, med hänsyn till deras värde, ha genomförts av förvaltningens upphandlingssektion. Revisionen har tidigare framfört att trafiknämnden bör säkerställa att det finns system för att bevaka t.ex. giltighetstider, optioner och prisjusteringar i trafikavtal. Nu aktuell granskning visar att ett sådant system behövs även för bevakning av övriga avtal. Re-

visionen ser därför positivt på att ett arbete pågår för att införa ett nytt system för avtalshantering och en ny beställarportal, vilket kan medföra bättre överblick över när gällande avtal löper ut.

I revisionens årsrapport till LS 2015 framgick att den centrala styrningen och uppsikten inom upphandlingsområdet behöver stärkas. Bedömningen kvarstår. Revisionen menar att landstingsstyrelsen bland annat behöver se till att riskanalyser med handlingsplaner tas fram i syfte att motverka lagöverträdelser. I ett proaktivt arbete skulle beståndsdelarna i COSO-modellen kunna tjäna som utgångspunkt för att stärka den interna kontrollen på upphandlingsområdet och för uppföljning av om upphandlingar genomförs i enlighet med lagstiftningen. Landstingsstyrelsen bör även stärka uppföljningen av att policyn och riktlinjerna för upphandling följs. Ett exempel är att kvaliteten på de uppgifter som inhämtas från nämnder och styrelser i samband med årsbokslutet bör höjas, så att syftet att ge fullmäktige en bild av hur landstinget arbetat under året med upphandling kan uppnås.

Granskningen har sammantaget visat att affärsmässigheten behöver stärkas genom att bättre utnyttja konkurrensen och revisionen menar att ett mer proaktivt arbetssätt skulle kunna öka landstingets förmåga att agera affärsmässigt. Revisionen menar också att ett systematiskt förbättringsarbete behövs som syftar till att minska risken för överträdelser av upphandlingslagstiftningen. Detta bör t.ex. innehålla rutiner för att skapa enhetliga tolkningar i överensstämmelse med LOU, insatser för att en överträdelse inte ska upprepas samt att säkerställa att insatser vidtas för att öka affärsmässigheten i upphandlingar och därmed bättre dra nytta av konkurrensen. Detta gäller såväl LS som HSN och TN.

Rekommendationer:

- Landstingsstyrelsen bör stärka uppföljningen av att policyn och riktlinjerna för upphandling följs, t.ex. genom att höja kvaliteten på de uppgifter som inhämtas i samband med årsbokslutet.

- Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt trafiknämnden bör i ett systematiskt förbättringsarbete utarbeta riktlinjer och verktyg för uppföljning som syftar till att minska risken för överträdelser av upphandlingslagstiftningen.

- Hälso- och sjukvårdsnämnden bör säkerställa att det finns gemensamma rutiner för att skapa en enhetlig tolkning i överensstämmelse med LOU av hur FoU-undantaget kan tillämpas och att besluten dokumenteras.

- Trafiknämnden bör stärka systemet för bevakning av när avtal löper ut i syfte att undvika otillåtna direktupphandlingar.

2. Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Landstinget upphandlar årligen varor och tjänster för betydande belopp. Det totala värdet av landstingets upphandlingar under 2015 uppgick till ca 23 mdkr, varav ca 480 mnkr avsåg direktupphandlingar[1]. Upphandling sker bland annat av sjukvård, kollektivtrafik och en mängd stödtjänster för olika verksamheter.

För att en decentraliserad upphandlingsorganisation som den inom landstinget ska fungera bör den dels byggas upp med tillräckliga resurser och rimlig grad av intern samordning, dels innefatta ett omsorgsfullt och systematiskt arbete med att omhänderta risker. Att bygga upp parallella organisationer för inköp och upphandling medför t.ex. risker för att verksamheterna inte bedrivs lika effektivt när det kommer till att bygga upp kunskap och erfarenhet, utformning av mallar och andra hjälpmedel. Landstingsstyrelsen leder och samordnar landstinget angelägenheter samt har uppsikt över dess nämnder och bolag. Landstingsstyrelsen har det övergripande ansvaret för att skapa en organisation för internkontroll och följa upp att styrning och kontroll fungerar tillfredsställande[2].

Bristande kompetens, brådska och komplicerad lagstiftning innebär dessutom risk för att otillåtna direktupphandlingar[3] sker vilket bland annat kan leda till både upphandlingsskadeavgifter och förtroendeskada. Att genomföra upphandlingar utan att dra nytta av befintlig konkurrens medför också en risk för högre priser eller sämre kvalitet på det som anskaffas. Att åsidosätta konkurrensen kan dessutom ge negativa konsekvenser för potentiella anbudsgivare som går miste om möjligheten att lämna anbud. Risk finns därmed att förtroendet skadas både hos allmänheten och hos landstingets tänkbara leverantörer[4]. Det finns även en ökad risk för oegentligheter i samband med direktupphandlingar. Att direktupphandlingar ofta utförs av personal som normalt inte gör upphandlingar i kombination med att det är ett förfarande utan krav på annonsering och konkurrensutsättning, innebär att det troligtvis är den del inom den offentliga upphandlingen med störst risk för korruption.

En granskning har därför genomförts i syfte att bedöma om landstingsstyrelsens styrning och kontroll inom upphandlingsområdet sker på ett sätt så att rutiner finns för att förhindra otillåtna direktupphandlingar, och därmed säkerställer att konkurrensen utnyttjas.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Säkerställer landstingsstyrelsen, trafiknämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden en tillräcklig styrning och intern kontroll för att minska risken för otillåtna direktupphandlingar?

---

[1] SLL:s upphandlingsbokslut för 2015, meddelats av SLL Upphandling.

[2] Policy för internkontroll för Stockholms läns landsting och bolag (3. Organisation och ansvar).

[3] I förarbetena till upphandlingslagstiftningen anges att en otillåten direktupphandling anses vara en av de allvarligaste överträdelserna i lagen (2007: 1091) om offentlig upphandling (LOU).

[4] I landstingets policy anges bl. a. att leverantörer och anbudsgivare är viktiga partners och ska känna trygghet i relationen till landstinget.

1. Är styrdokument utformade så att risken för otillåtna direktupphandlingen minskar?
2. Genomförs riskanalyser och utformas handlingsplaner för att motverka otillåtna direktupphandlingar?
3. Finns processer för information i syfte att motverka otillåtna direktupphandlingar?
4. Genomförs systematisk uppföljning av följsamheten till regler för direktupphandling?
5. Sker ett systematiskt arbete med uppdagade överträdelser i syfte att dessa inte ska upprepas?

2.3 Avgränsning

Ansvarsprövningen avser i första hand LS:s arbete med upphandlingsverksamheten inom landstinget, men även hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) och trafiknämnden (TN) har omfattats av granskningen. Nämnderna har valts därför att de är landstingets beställarnämnder. Varje nämnd har ett eget ansvar att upphandlingsverksamheten bedrivs enligt gällande lagstiftning.

Genom stickprov har köp av konsulttjänster, IT-tjänster och övriga tjänster granskats. Granskningen har omfattat avslutade upphandlingar som genomförts under sista kvartalet 2015 och de första sex månaderna 2016. I vissa fall har uppgifter inhämtats från landstingsstyrelsens förvaltning (LSF Ekonomi) avseende landstingets totala inköp från aktuell leverantör under för en längre tid. Revisionen har översiktligt granskat transaktionerna. Vid t.ex. avrop på ramavtal har inte granskning skett av hur upphandlingen av ramavtalet genomförts eller om de tjänster som avropats är sådana som anges i uppdragsbeskrivningen. När det gäller de fall där en upphandling har genomförts eller där HSN har åberopat undantag från lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) på grund av forskning- och utveckling har revisionen gjort en översiktlig granskning. Revisionens tolkningar är mer översiktliga än den som en domstol gör.

Granskning har inte heller gjorts av om rätt lagstiftning använts vid upphandling som genomförts av TN; i valet mellan LOU och lagen (2007:1092) om upphandling (LUF). Inte heller har TN:s konsultmäklarfunktion ZeroChaos granskats.

Granskningen avser således varken upphandling av tjänster för trafikavtal eller upphandling av vårdtjänster.

2.4 Bedömningsgrunder

- I 6 kap. 1 § kommunallagen anges att landstingsstyrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnder. Landstingsstyrelsen ska därmed ha uppsikt över all verksamhet som bedrivs inom landstinget. Det innebär att landstingsstyrelsen aktivt ska övervaka den ekonomiska förvaltningen, om verksamheten bedrivs i enlighet med uppsatta mål, riktlinjer och andra beslut från landstingsfullmäktige, om nämnder och styrelser agerar i enlighet med gällande lagar och förordningar och om styrelsen tar ansvar för den interna styrningen och kontrollen ur ett landstingsövergripande perspektiv. I 8 kap. 1 § kommunallagen anges vidare bl.a. att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.
- Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling (LUF). Särskilt principerna för offentlig upphandling i

1 kap. 9 § LOU respektive 1 kap. 24 § LUF samt avsnitten om förfarandet direktupphandling.

- COSO-modellen (Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission), är ett internationellt ramverk för att beskriva den interna kontrollen. Intern styrning och kontroll definieras enligt COSO som en process där styrelse, ledning och övrig personal samverkar och som med rimlig grad av säkerhet ska se till att verksamhetens mål uppnås.
- Landstingets policy och riktlinjer för upphandling[5]
- Policy för internkontroll för Stockholm läns landsting och bolag[6]
- Konkurrensverkets publikation Dokumentation av direktupphandlingar
- Vägledning om direktupphandling (2011:06) och publikationen Att förebygga korruption – i offentlig upphandling, båda utgivna av upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet

2.5 Metod

Företrädare för landstingsstyrelsens förvaltning har intervjuats om uppdrag finns att utöver nämnda policy och riktlinjer utöva en aktiv intern styrning och kontroll över upphandlingsverksamheten inom landstinget. Målsättningen har varit att få en bild av kontrollmiljön som utgör basen för den interna kontrollen, t.ex. det sociala systemet (personalens erfarenhet och kompetens) och det tekniska systemet (hjälpmedel, IT-system och rutiner). I granskningen har även ingått att se om inbyggda kontroller finns för att minska risken för otillåtna direktupphandlingar dels på central nivå, dels på lokal nivå.

Med utgångspunkt i landstingets baskontoplan har konton valts ut där en risk för otillåtna direktupphandlingar anses föreligga t.ex. transaktioner avseende köp av konsult- och IT-tjänster. HSN och TN har kontaktats med en förfrågan om transaktioner under sista kvartalet 2015 och första halvåret 2016 inom de konton som har valts ut för granskning.

Transaktioner med sådana leverantörer som landstinget centralt har tecknat ramavtal med har sorterats bort. Revisionen har utifrån listorna valt ut 32 transaktioner på HSN respektive åtta transaktioner på TN med belopp överstigande gränsen för när direktupphandling får användas. HSN och TN har utifrån aktuella transaktioner fått besvara frågor om eget ramavtal använts, vilket upphandlingsförfarande som använts och hur många anbud som inkommit. Efter en analys av inkomna svar har intervjuer genomförts bland annat i syfte att få belyst vilka metoder som används för att förhindra otillåtna direktupphandlingar.

Revisionen har granskat om centralt eller lokalt ramavtal har använts eller om en upphandling i konkurrens har genomförts. Med anledning av att landstinget vid några tillfällen krävts på upphandlingsskadeavgift på grund av otillåtna direktupphandlingar av vårdtjänster (se vidare avsnitt 3.3) har granskningen också omfattat en genomlysning av vad detta har fått för konsekvenser centralt respektive hos berörd verksamhet.

[5] Upphandlingspolicy för Stockholms läns landsting (1102-0181) och riktlinjer för upphandling (0912-1005).
[6] Policy för intern kontroll för Stockholms läns landsting och bolag, LS 1303-0431.

3. Resultat av granskningen vid landstingsstyrelsen

3.1 Styrdokument och organisation

Av landstingets upphandlingspolicy och riktlinjer för upphandling framgår att samtliga verksamheter ska verka för att samordna sina anskaffningar bland annat för att utnyttja landstingets storlek som köpare. Syftet med samordningen är att erhålla såväl kvalitetsmässiga som ekonomiska fördelar i de genomförda upphandlingarna.

Under sommaren 2014 infördes bland annat höjda gränser för direktupphandling i upphandlingslagstiftningen, vilket regleras i landstingets riktlinjer sedan hösten samma år. Likaså har krav på viss dokumentation av direktupphandlingar över 100 000 kr införts i riktlinjerna.

Vid landstingsstyrelsens förvaltning finns enheten SLL Upphandling som består av fem enheter och har knappt 60 anställda. Uppdraget för SLL Upphandling är att genomföra samordnade upphandlingar, att aktivt arbeta med att öka upphandlingssamordningen, att informera om de avtal som genereras av de samordnade upphandlingarna samt se till att avtalen finns tillgängliga elektroniskt.

SLL Upphandling genomför samordnade upphandlingar på uppdrag från landstingets verksamheter. Samordnad upphandling är när två eller flera nämnder/styrelser gemensamt anskaffar varor eller tjänster av samma slag[7].

På SLL Upphandlings intranätsida, som alla landstingets verksamheter har åtkomst till, finns bland annat länkar till policyn och riktlinjerna, avtalskatalogen med de samordnade avtalen samt information om gällande tröskelvärden och gränserna för direktupphandling.

Enligt direktiv i budget för 2016 ska upphandlingskompetensen samlas inom landstingsstyrelsen i syfte att effektivisera upphandlingen och uppföljningen av avtalen för medicinteknisk utrustning samt utrustning för informations- och kommunikationsteknologi[8]. Enligt uppgifter till revisionen pågår arbete i syfte att öka samordningen vid upphandlingar inom dessa områden.

I övrigt är upphandlingsverksamheten decentraliserad till nämnder och styrelser inom landstinget. Utöver SLL Upphandling finns därför ett flertal andra lokala upphandlings- och inköpsverksamheter i landstinget.

3.2 Central uppföljning av genomförda upphandlingar

Från centralt håll följs landstingets upphandlingar upp genom ett frågeformulär om årets upphandlingar och inköp som samtliga nämnder och styrelser besvarar i samband med årsbokslutet[9]. Syftet med frågeformuläret är att följa upp upphandlingspolicyn och ge fullmäktige en bild av hur nämnder och styrelser arbetat med upphandling under året. Frågor ställs inom elva områden, bland annat om volymer (både an-

[7] Landstingets upphandlingspolicy (LS 1102-0181) och riktlinjer för upphandling (LS 1406-0790).
[8] LF:s budget, LS 20150039, LS 1312-1542 (p22).
[9] BilagaF7 till årsbokslutet 2015

tal och belopp), i vilken utsträckning som samordnade avtal används och om organisationen säkerställer en aktiv uppföljning av ingångna avtal. Ingen aktiv återkoppling till uppgiftslämnarna eller kvalitetssäkring av de uppgifter som lämnas görs av SLL Upphandling.

Enligt uppgift från SLL Upphandling pågår en översyn av innehållet i frågeformuläret. Enligt en tidigare rekommendation från revisionen[10] bör landstingsstyrelsens förvaltning definiera begrepp i det frågeformulär som ligger till grund för bokslutet, så att begreppen uppfattas lika av nämnder och styrelser och att jämförelsen som görs utifrån insamlade uppgifter blir korrekta.

Något ytterligare uppdrag finns varken i upphandlingspolicyn eller i riktlinjerna om att LS ska arbeta mer proaktivt i syfte att säkerställa att inga upphandlingar genomförs i strid med upphandlingslagstiftningen. Det finns inget arbete med riskanalyser eller handlingsplaner och normalt tas inte heller initiativ till utbildningar om upphandlingsregelverket. Det finns inte heller något systematiskt arbete med att sprida erfarenheter av uppdagade överträdelser för att dessa inte ska upprepas.

Uppsiktsrapporten är landstingsstyrelsens redskap för att återrapportera till landstingsfullmäktige om den uppsikt som har genomförts under året av landstingets samtliga nämnder och styrelser[11].

3.3 Upphandlingsskadeavgifter

Landstinget har under oktober 2015 och februari 2016 dömts till att betala upphandlingsskadeavgifter på drygt 11,5 mnkr på grund av otillåtna direktupphandlingar av vårdtjänster. I dessa fall genomförde HSN de otillåtna direktupphandlingarna. Detta trots att nämnden i bilaga till årsbokslut 2015[12] (Efterlevnad av policyer och andra dokument) anger att nämnden följer landstingets policy och riktlinjer för upphandling. Vid två tillfällen under våren 2016 har domstol förklarat avtal som ingåtts av HSN som ogiltiga[13] på grund av att avtalen tecknats efter en genomförd otillåten direktupphandling. Det ena avsåg två avtal om plastikkirurgi i öppenvård och det andra avtalet avsåg somatisk specialistvård. Förvaltningsrätten i Stockholm har 2016-11-30 meddelat fyra domar där det konstateras att landstinget har genomfört otillåtna direktupphandlingar av läkartjänster och domstolen har beslutat om upphandlingsskadeavgifter på sammanlagt 1 625 000 kr[14].

Revisionen har i flera tidigare granskningar konstaterat att landstinget genomfört otillåtna direktupphandlingar t.ex. av konsulttjänster.[15] Revisionen har också iakttagit att landstinget inte alltid drar nytta av konkurrensen i tillräcklig omfattning.[16]

---

[10] Landstingsstyrelsen årsrapport 2013, avsnitt 3.9.1
[11] Uppsiktsrapport 2015, LS 2015-1182
[12] Bilaga F till årsbokslutet 2015
[13] Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 3495-16 meddelad 2016-04-25 och mål nr 1456-16 meddelad 2016-06-20. Båda domarna har vunnit laga kraft.
[14] Mål nr 21779-16, mål nr 21780-16, mål nr 21781-16 och mål nr 21782-16. Dessa domar har inte vunnit laga kraft.
[15] T.ex. landstingsrevisorernas projektrapport nr 20/2010 Direktupphandlingar inom landstinget
[16] T.ex. landstingsrevisorernas projektrapporter 13/2014 Samordning och styrning av akutsjukhusens upphandlingar samt Landstingsstyrelsens årsrapport 2015 och Årsrapport HSN 2014

3.4 Bedömning

Landstingets policy och riktlinjerna för upphandling innehåller inga uppdrag eller krav på specifika åtgärder i syfte att minska risken för otillåtna direktupphandlingar. Inget arbete görs med riskanalyser eller handlingsplaner i syfte att motverka lagöverträdelser och normalt tas inte heller initiativ till utbildningar om upphandlingsregelverket.

I kommunallagen anges att landstingsstyrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnder. Det innebär bland annat att landstingsstyrelsen aktivt ska övervaka att verksamhetens bedrivs enligt uppsatta riktlinjer och i enlighet med lagar. Landstinget har vid flera tillfällen dömts att betala upphandlingsskadeavgifter på grund av direktupphandlingar genomförda av HSN. Revisionen kan därför konstatera att landstingsstyrelsens uppföljning av policy och riktlinjer för upphandling inte är tillräcklig. Kvaliteten på de uppgifter som inhämtas från nämnder och styrelser i samband med årsbokslutet bör höjas, så att syftet att ge fullmäktige en bild av hur landstinget arbetat under året med upphandling kan uppnås. En kvalitetssäkring av de uppgifter som finns med i upphandlingsbokslutet leder till att säkrare slutsatser och att eventuella åtgärder anpassas till den faktiska situationen. De uppgifter om upphandling som lämnas av verksamheterna ligger också till grund för det avsnitt i uppsiktsrapporten som rör uppföljning av policyn för upphandling. Även av den anledningen bör kvalitetssäkring ske av uppgifterna innan publicering görs.

I revisionens årsrapport 2015 för LS[17] bedömde revisionen att det fanns ett fortsatt behov av att stärka den centrala styrningen och uppsikten inom upphandlingsområdet. Nu genomförd granskning visar att bedömningen kvarstår. Revisionen menar att landstingsstyrelsen tydligt bör signalera till övriga nämnder och styrelser vikten av att risker för lagöverträdelser minskar och att konkurrensutnyttjandet i upphandlingar ökar. När t.ex. upphandlingsskadeavgifter ådöms landstinget flera gånger bör reaktion både från centralt håll, men också inom berörd verksamhet, bli påtaglig och åtgärder bör vidtas i syfte att sådana fel inte ska upprepas.

4. Resultat av granskningen vid hälso- och sjukvårdsnämnden

4.1 Styrdokument och organisation

Vid granskningen finns det ingen central funktion på HSF med uttalat ansvar för upphandlingsfrågor. För vårdavtalsprocessen finns en processansvarig utsedd. En ny administrativ avdelning har inrättats under hösten 2016 och den kommer börja fungera operativt när avdelningschefen har inträtt sin tjänst. Avdelningen kommer att ha vissa centrala uppgifter på upphandlingsområdet (exklusive upphandling av vårdavtal), bland annat att ansvara för information på intranätet om ramavtal, avrop och förnyad konkurrensutsättning samt direktupphandling[18]. En annan uppgift ska vara att stötta chefer i tillämpning av regler och riktlinjer.

[17] Sid 3-4
[18] Enligt beslut HSN 2016-4509, HDIR 16293.

HSN:s upphandlingar av *vårdtjänster* genomförs i samarbete med SLL Upphandling på uppdrag av förvaltningens beställaravdelningar. Ansvar för genomförande och regelefterlevnad vid upphandling av *tjänster t.ex. konsulttjänster* är fördelat till de avdelningar som upphandlar. Vid upphandlingar av tjänster över 20 tkr ska minst tre anbud infordras enligt gällande delegationsordning och fördelning av verkställighetsbeslut för HSN[19]. Förvaltningen har inte en egen juridisk funktion utan uppstår ett behov av stöd bistår landstingsstyrelsens förvaltning via SLL Juridik med rådgivning.

På förvaltningen finns en avtalsgrupp som arbetar med samordning kring avtalsfrågor och utveckling av processerna för vårdavtal. På förvaltningens intranät finns information om upphandling dels under process vårdavtal om upphandling av vårdtjänster, dels under praktiskt om avrop och direktupphandling. På intranätet finns bland annat en länk till publikationen Upphandling enligt LOU av hälso- och sjukvårdstjänster och vårdnära tjänster, t.ex. medicinsk service[20]. Något motsvarande dokument för andra upphandlingar än hälso- och sjukvårdstjänster finns inte. Vissa utbildningsinsatser har genomförts under 2015 inom området.

Inga systematiska uppföljningar av följsamheten till regler för direktupphandling har ännu genomförts. Inte heller finns ett systematiskt arbete med de överträdelser som har upptäckts i syfte att sådana inte ska upprepas.

I HSN:s interna kontrollplan för 2016 finns upphandling av varor och tjänster med som ett riskområde med riskvärde nio[21]. I planen anges att vid köp av varor och tjänster utöver vårdtjänster finns vissa brister i följsamhet till landstingets upphandlingspolicy och riktlinjer. I kolumnen för riskhantering/åtgärd anges att nuvarande uppföljningssystem som ska kontrollera att rutin för anskaffning följs ska ses över. Vid förvaltningens uppföljning av den interna kontrollplanen uppges att i samband med revisionens aktuella granskning av direktupphandling har HSF aktualiserat frågan och diskuterat den inom organisationen. En uppgift för den administrativa avdelningen uppges vara att ”genomföra uppföljning (till exempel i form av stickprov) av efterlevnad av regler och riktlinjer”. Ett handlingsprogram för förbättrad upphandling inom HSF har utarbetats under hösten 2016[22].

Det finns sedan tidigare en rekommendation från revisionen om att förvaltningens ledning bör säkerställa att systematiska kontroller av genomförda direktupphandlingar och tecknade avtal avseende konsulter och övriga tjänster genomförs. Av förvaltningens yttrande över landstingsrevisorernas årsrapport 2015 framkommer att ett sådant arbete har påbörjats[23]. Revisionens granskning visar dock att arbetet inte är slutfört och rekommendationen kvarstår därför.

4.2 Utvalda transaktioner

Revisionen har översiktligt granskat 32 transaktioner från leverantörer av främst konsulttjänster enligt metodbeskrivning i avsnitt 2.5. Som angetts i metodbeskrivningen har leverantörer valts ut vars sammanlagda kostnader ligger över gränsen för

[19] Delegationsordning och fördelning av verkställighetsbeslut för HSN 1511-1338, giltig från 2016-04-26. Samma föreskrift om att infordra tre anbud fanns i den tidigare gällande delegationsordningen, HSN 1305-0560.
[20] Processbeskrivning v 2.0 2015-12-02.
[21] Högsta riskvärde är 20.
[22] Daterat 2016-10-26.
[23] HSN 2016-1915

direktupphandling[24] och som inte heller finns med i landstingets avtalskatalog för samordnade ramavtal.

32 transaktioner som revisionen översiktligt granskat, endast avvikelser kommenteras

Utvalda transaktioner	**Kommenteras nedan i avsnitt**	**Antal**
14 avser avrop på samordnade ramavtal LS 1008-0630 och övriga 6 avser avrop på andra ramavtal (t.ex. ramavtal tecknat av SLL IT, Kammarkollegiet) (ej avvikelse)	4.2.1	20
Upphandlingar där undantag för forskning och utveckling har åberopats (Jmf parenteserna i de andra raderna)	4.2.2	6
Upphandlingsförfarande genomfört (2 avvikelser)	4.2.3 och 4.2.4	5
Köp från samägt bolag (ej avvikelse)		1

4.2.1 Avrop på ramavtal

Av de 32 transaktionerna som valts ut avser 20 avrop på samordnade ramavtal. Av dessa avser 14 avrop på ett ramavtal av konsulttjänster (LS 1008-0630) som SLL Upphandling tecknat[25]. Ramavtalet hade tagits bort från avtalskatalogen vid granskningen, eftersom avtalstiden för ramavtalet hade löpt ut. Ett avropsavtal kan gälla viss tid efter det att giltighetstiden för ramavtalet har löpt ut. De utvalda transaktionerna avser kostnader för olika avropsavtal som tecknats i enlighet med villkor i ramavtalet.

Vid granskningen var det inte helt enkelt att ta del av det samordnade ramavtalet och förvaltningens tecknade avropsavtal. Förvaltningen använder sig ofta av blanketten för förfrågan vid en förnyad konkurrensutsättning som underlag för det avropsavtal som tecknas efter genomförd förfrågan.

Bedömning

En gemensam rutin för vilka handlingar som ska dokumenteras vid avrop bör eftersträvas. Avrop från samordnade ramavtal underlättar för beställaren, eftersom upphandlingen redan är genomförd. Enligt landstingets policy ska alla verksamheter verka för att samordna sina anskaffningar för att så långt som möjligt utnyttja landstingets storlek som köpare. Revisionen ser det som positivt att förvaltningen tillgodoser behov genom avrop på ramavtal.

4.2.2 Undantag från LOU för forsknings- och utvecklingstjänster

Av de 32 granskade upphandlingarna har HSN i sex fall åberopat undantag från LOU på grund av att de upphandlade tjänsterna har avsett forskning och utveckling (så kallade FoU-tjänster). Upphandlingarna har genomförts på fyra olika avdelningar

[24] Aktuell direktupphandlingsgräns enligt LOU är 534 890 kr.
[25] Ramavtal IT-konsulttjänster mellan Stockholms läns landsting och flera IT-leverantörer.

inom HSF[26]. Revisionen har inhämtat uppgifter från LSF Ekonomi som visar att HSF:s kostnader för åren 2014 och 2015 till dessa leverantörer sammanlagt uppgår till knappt 35 mnkr.

FoU-tjänster är helt undantagna från upphandlingslagstiftningen, utom i de fall forskningsresultatet endast tillkommer den upphandlande myndigheten i den egna verksamheten och dessutom uteslutande betalas av myndigheten. Den som åberopar ett undantag från upphandlingslagstiftningen har bevisbördan för att skäl för undantag föreligger. Av praxis från domstolar framkommer vidare att undantagsmöjligheter ska tolkas restriktivt[27].

Det finns inga formella rutiner eller andra uppgifter i nämndens eller förvaltningens styrdokument om hur bedömningen ska göras av vad som kan undantas från LOU på grund av FoU. Det finns inte heller någon information på intranätet.

Bedömningen av vad som anses vara undantaget från LOU på grund av FoU görs på olika avdelningar inom förvaltningen. De enskilda cheferna hämtar enligt granskningen information om hur detta ska göras från olika källor; egna informella kontakter samt från enheterna SLL Upphandling och SLL Juridik.

Revisionen har fått uppgifter om att resultatet i samtliga sex granskade fall är till nytta även för andra aktörer än HSN och att finansieringen av tjänsterna också skett även av annan aktör utöver HSN. Inte i något av de sex granskade fallen har den dokumentation som revisionen fått översänd innehållit ett skriftligt beslut med hänvisning till undantaget i LOU och åberopande av de skäl som där anges. I LOU finns en bestämmelse som anger att den upphandlande myndigheten ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen om upphandlingens värde överstiger 100 000 kr[28].

Det företag som enskilt uppgår till det högsta beloppet avser ett företag som anlitats som projektkoordinator för olika delleveranser såsom event, webbutveckling, film, intervju och texter. I detta företags fakturering ingår också att samla alla delkostnader för projektet. Projektet utgår från ett nationellt uppdrag från regeringen till landstinget att leverera tjänster till vårdgivare i hela landet, liksom andra vårdrelaterade organisationer. HSF har bedömt att undantaget i 1 kap. 6 § 6 p. LOU för upphandling av FoU-tjänster är tillämpligt för kontraktet med koordinatorn. Underleverantörerna har anlitats på det sättet att koordinatorn för varje planerad delleverans tagit fram ett förslag på effektivast möjliga produktion genom att välja de lämpligaste underleverantörerna. Dessa anskaffningar har inte gjorts med tillämpning av LOU. Landstingets kostnader till företaget för åren 2014 och 2015 uppgår till drygt 16 mnkr.

[26] Två stycken på utvecklingsavdelningen, en på medicinsk stab, en på somatisk specialistvård och två på regionalt cancercentrum.
[27] Se Konkurrensverkets hemsida med information om direktupphandling.
[28] 15 kap. 18 § LOU

Bedömning
Granskningen har visat att av 32 stickprov har HSN i sex fall åberopat FoU-undantaget. Kostnaderna till dessa leverantörer uppgår till betydande belopp, sammanlagt till knappt 35 mnkr för två år.

Undantag ska tolkas restriktivt enligt praxis på upphandlingsområdet och av det följer enligt revisionens mening att om ett forskningsuppdrag är en del i ett större projekt så ”smittar” inte undantaget till övriga projektdelar. Det innebär att även om just forskningsdelen är undantaget så ska övriga delar upphandlas i konkurrens. Revisionen menar därmed att det finns risk för att undantaget i LOU inte är tillämpligt varken på de tjänster som tillhandhålls av projektkoordinatorn i exemplet ovan eller på de tjänster som levereras av de företag denne föreslår.

Eftersom undantaget används regelbundet och för inköp till höga värden bedömer revisionen att det behövs interna rutiner för att skapa en enhetlig tolkning i överensstämmelse med LOU av FoU-undantaget. Vägledning om när undantaget kan användas bör tas fram i syfte att motverka att det överutnyttjas, att konkurrensen så långt möjlig utnyttjas och att enhetliga bedömningar görs. Om ett undantag beslutas anser revisionen att det av HSN:s styrdokument bör framkomma att beslutet samt skälen för att tillämpa undantaget i LOU ska dokumenteras.

4.2.3 Utebliven annonsering av en förenklad upphandling
Granskningen har visat att en leverantör har anlitats genom en förenklad upphandling med annonsering på aktuell avdelnings externa hemsida. Enligt dokumentationen inkom ett anbud och kostnaderna uppgår under granskad tidsperiod till 987 700 kr. Det finns en notering om att upphandlingen gjordes till marknadspris.

Bedömning
Beräknas ett kontrakt överstiga gränsen för direktupphandling kan en förenklad upphandling genomföras. Vid en förenklad upphandling ska den upphandlande myndigheten enligt 15 kap. 4 § LOU begära anbud genom annons i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig, eller genom annons i annan form som möjliggör effektiv konkurrens. Revisionen tolkar annonseringskravet så att en annons på den egna hemsidan inte är tillräckligt för att uppfylla kravet i LOU. Att endast ett anbud inkom pekar också på att förvaltningen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att uppsöka konkurrens. Åtgärder bör vidtas i syfte att bättre dra nytta av konkurrensen.

4.2.4 Direktupphandling över direktupphandlingsgränsen
Av de 32 transaktionerna som granskats avser en ett konsultstöd i tillståndsprövning för landstingets ambulanshelikopterverksamhet. Den initiala bedömningen av kontraktsvärdet var att värdet skulle hamna under gällande gräns för direktupphandling, varpå upphandlingen genomfördes[29]. Den kostnad som revisionen tagit del av till den aktuella leverantören uppgår till 760 058 kr.

Bedömning
Revisionen kan konstatera att den faktiska kostnaden överstiger den uppskattade med ca 50 procent, varpå det kan ifrågasättas hur beräkningen har gått till. Upphandlingen borde med hänsyn till sitt värde ha annonserats. Om en beräkning ligger

[29] Enligt verkställighetsbeslut 2015-09-07, HSVF 15120, HSN 1203-0293.

väldigt nära gränsen för när en direktupphandling får göras eller om värdet är svårt att fastställa kan en annonserad upphandling vara att föredra både för att säkerställa att lagstiftningen följs, men också i syfte att dra nytta av konkurrensen. Det finns ingen dokumentation som visar att kravet i delegationsordningen har iakttagits om att tre tänkbara leverantörer ska tillfrågas i syfte att utnyttja konkurrensen. Även här bör åtgärder vidtas i syfte att bättre dra nytta av konkurrensen.

HSN bör utarbeta rutiner för ett systematiskt förbättringsarbete i syfte att undvika överträdelser av upphandlingslagstiftningen. Dessa bör innehålla rutiner t.ex. för att skapa enhetliga tolkningar i överensstämmelse med LOU, om uppföljningsinsatser för att en överträdelse inte ska upprepas och att insatser vidtas för att öka affärsmässigheten i upphandlingar och därmed bättre dra nytta av konkurrensen.

5. Resultat av granskningen vid trafiknämnden

5.1 Styrdokument och organisation

TN:s upphandlingar regleras till stor del genom LUF. Interna styrdokument är bland annat regelverk för upphandling och inköp på trafikförvaltningen, handbok för konsultanvändning beställare, delegationsordning, riktlinjer för inköp av varor och tjänster. Styrdokumenten finns tillgängliga på TF:s intranät.

Sektionen för upphandling på trafikförvaltningens avdelning projekt och upphandling (PU) ansvarar för upphandlingar *över* gränsen för direktupphandling enligt LUF (993 368 kr). Upphandlingar *under* gränser för direktupphandling och avrop från befintliga ramavtal är således delegerat till övriga avdelningar och sektioner.

Sektionen för upphandling ansvarar vidare för mallar, samtlig ramavtalsförvaltning och konsultanskaffning, inklusive konsultmäklaren ZeroChaos. Sektionen bistår också vid behov med stöd i den övriga förvaltningen, utformar rutiner och ansvarar för innehållet på intranätet. Sektionen som har ca 19 anställda erbjuder även utbildningar om upphandling till förvaltningens personal. Sektionen ska i övrigt verka för att upphandlingarna genomförs affärsmässigt och effektivt samt med beaktande av etiskt hänsynstagande inklusive miljöfrågor och socialt ansvarstagande.

Det finns ingen specifik riskhantering för upphandlingsområdet utan riskerna hanteras inom varje enskilt projekt. Nämndens riskanalys innehåller därför inte några centrala risker om upphandling.

Ingen systematisk uppföljning av följsamheten till regler för direktupphandling görs. Inte heller finns ett systematiskt arbete med uppdagade överträdelser i syfte att dessa inte ska upprepas.

5.2 Utvalda transaktioner

Den högre gränsen för direktupphandling som gäller enligt LUF i kombination med TN:s användning av konsultmäklaren ZeroChaos[30] har lett till att endast åtta transaktioner valts ut för granskning. Värdet av de granskade upphandlingarna uppgår totalt till ca 22 mnkr för år 2016.

Två av de åtta transaktionerna granskades närmare eftersom det fanns risk för att dessa inte skett enligt regelverket.

5.2.1 Förlängning av avtal genom direktupphandling

AB Stockholms lokaltrafik (SL)[31] tecknade 2009 avtal med leverantör A avseende bland annat support och förvaltning av program/verktyg. Då det ursprungliga avtalets förlängningsmöjligheter var uttömda tecknades 2012 ändå ett nytt avtal genom en direktupphandling. Det nya avtalet gäller från och med den 1 januari 2013. Det har framkommit att en direktupphandling gjordes på grund av att det var bråttom och därför ”riktades” upphandlingen. Upphandlingen genomfördes inte av upphandlingssektionen, trots att interna styrdokument anger att så ska ske om upphandlingens värde beräknas överstiga gränsen för direktupphandling. Upphandlingens totalvärde uppgår till ca 8,7 mnkr från och med 2014.

Ett annat avtal tecknades mellan SL och leverantör B med avtalsperioden 2011-01-01 till 2013-12-31 med en förlängningsmöjlighet på två år. Avtalet avser köp av driften av SL:s lager. Lagret var tidigare tänkt att avvecklas, men ett nytt beslut har tagits och under tiden som kartläggning av behov pågår sköts lagret i egen regi. En förlängning av avtalet gjordes senare även för perioden 2016-01-01 till 2016-12-31 till en kostnad om ca 6,3 mnkr. Ytterligare en förlängning planerades fram till och med 2017-12-31, men enligt uppgift har revisionens granskning lett till att TN inte har för avsikt att genomföra denna. Upphandling genomfördes inte av upphandlingssektionen, trots att interna styrdokument anger att så ska ske om upphandlingens värde beräknas överstiga gränsen för direktupphandling. Av dokumentationen framkommer att även TF:s jurister bedömde att skäl inte förelåg för att genomföra en direktupphandling.

Konkurrensverket uppger när det gäller undantag på grund av brådska att följande fyra förutsättningar ska vara uppfyllda; Det ska vara absolut nödvändigt att genomföra upphandlingen, den synnerliga brådskan ska göra det omöjligt att hålla tidsfristerna för öppen och selektiv upphandling, brådskan ska vara förorsakad av omständigheter som inte kunnat förutses av den upphandlande myndigheten eller enheten och brådskan får inte vara orsakad av myndigheten/enheten själv. Som exempel på en otillåten direktupphandling anger Konkurrensverket att ett korrekt upphandlat avtal förlängs utan att möjligheten till förlängning ingick i den ursprungliga upphandlingen[32].

---

[30] En funktion på trafikförvaltningen har upphandlats i syfte att effektivisera avropsprocessen inom förvaltningen gällande konsulter. Den upphandlade leverantören hanterar samtliga konsultförfrågningar inom områden IT, teknik och administration.

[31] Genom samarbetsavtalet mellan SL och trafiknämnden har trafiknämnden övertagit det operativa och löpande ansvaret för verksamheten i SL. Se bl.a. landstingsrevisorerna Årsrapport 2013 Trafiknämnden inklusive Storstockholms lokaltrafik, RK 201305-0033.

[32] Enligt Konkurrensverkets hemsida

Bedömning
Revisionen konstaterar att två av åtta granskade transaktioner avser upphandlingar där avtal har förlängts trots att förlängningsmöjligheterna var uttömda. Ingen dokumentation finns som visar på att undantag fanns från annonseringsplikten eller upphandlingsskyldigheten. Revisionen menar att förlängningar innebär nya upphandlingar som inte har genomförts i enlighet med upphandlingsregelverket. Att inte dra nytta av konkurrensen kan innebära att priserna blir högre eller att kvaliteten blir sämre. Risker finns även för upphandlingsskadeavgifter, ogiltighetsförklaring av avtal och förtroendeskada för landstinget.

Granskningen har visat att krav i styrdokument och rutiner bör kompletteras med uppföljning i syfte att ta reda på om styrdokumenten följs. Att de granskade upphandlingarna (förlängningarna) inte genomfördes av upphandlingssektionen överensstämmer till exempel inte med innehållet i det interna regelverket. Värdet för den ena upphandlingen (leverantör A) uppgår till ca 8,7 mnkr, vilket innebär att det avsevärt överstiger gränsen på knappt 1 mnkr för när uppdraget ska lämnas till upphandlingssektionen.

Revisionen har i en tidigare rapport när det gäller trafiknämndens trafikavtal framfört att det behövs ett system (exempelvis en avtalsdatabas) för att säkerställa att det är tydligt för alla berörda vilka avtal som gäller samt för att underlätta bevakningen av t.ex. giltighetstid för avtal[33]. I rapporten gavs en rekommendation att nämnden bör säkerställa att det finns system för att bevaka t.ex. giltighetstider, optioner och prisjusteringar i trafikavtal. Nu aktuell granskning visar att ett sådant system behövs även för bevakning av avtal avseende övriga tjänster.

Revisionen ser positivt på att ett arbete pågår för att införa ett nytt system för avtalshantering och en ny beställarportal, vilket kan medföra bättre överblick över gällande avtal och när de löper ut. Likaså väntas övergången till så kallade kategoristyrda inköp medföra fördelar för inköpsprocessen. Revisionen ser fördelar med att utveckla en arbetsprocess där avvikelser ingår i ett förbättringsarbete i syfte att dessa inte ska upprepas.

[33] Projektrapport nr 3/2015 Upphandling inom kollektivtrafiken

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 upp-giften 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