Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2014-09-24

LS 1406-0759

Landstingsstyrelsen

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 1/2014 Upphandling av IKT-infrastruktur till Nya Karolinska Solna

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna i revisorsgrupp I har överlämnat projektrapport 1/2014 Upphandling av IKT-infrastruktur till Nya Karolinska Solna, till landstingsstyrelsen för yttrande.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att som svar på landstingsrevisorernas projektrapport 1/2014 Upphandling av IKT-infrastruktur till Nya Karolinska Solna överlämna tf förvaltningschefens tjänsteutlåtande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Landstingsrevisorerna fyller en viktig funktion i att granska verksamheten och föreslå förbättringar utifrån ett styrnings- och kontrollperspektiv.

Landstingsrevisorerna finner i rapporten att upphandlingen av informations- och kommunikationsteknologi till Nya Karolinska Solna i allt väsentligt genomförts med tillfredsställande styrning och kontroll. Granskningen visar att upphandlingen i allt väsentligt har följt lagen om offentlig upphandling och landstingets egen upphandlingspolicy och riktlinjer. Roller och ansvar bedöms som tydliga och man finner att avtalet är utformat på ett funktionellt sätt som bör ge förutsättningar för en aktiv avtalsförvaltning.

Beslutsunderlag

Tf förvaltningschefens tjänsteutlåtande den 12 september 2014
Landstingsrevisionernas projektrapport 1/2014 Upphandling av IKT-infrastruktur till Nya Karolinska Solna

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2014-09-12

LS 1406-0759

Ankom
Stockholms läns landsting
2014 -09- 12
Dnr LS 1406-0759
Rotel I

Landstingsstyrelsen

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 1/2014 Upphandling av IKT-infrastruktur till Nya Karolinska Solna

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna i revisorsgrupp I har överlämnat projektrapport 1/2014 Upphandling av IKT-infrastruktur till Nya Karolinska Solna, till landstingsstyrelsen för yttrande.

Beslutsunderlag

Tf förvaltningschefens tjänsteutlåtande den 12 september 2014
Landstingsrevisionernas projektrapport 1/2014 Upphandling av IKT-infrastruktur till Nya Karolinska Solna

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att som svar på landstingsrevisorernas projektrapport 1/2014 Upphandling av IKT-infrastruktur till Nya Karolinska Solna överlämna tf förvaltningschefens tjänsteutlåtande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Landstingsrevisorerna har i sin rapport funnit att upphandlingen i allt väsentligt genomförts med tillfredställande styrning och kontroll. Det konstateras att upphandlingen i allt väsentligt har följ lagen om offentlig upphandling och landstingets upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer. Roller och ansvar under genomförandet av upphandlingsprocessen bedöms som tydliga och man finner att avtalet är utformat på ett funktionellt sätt.

Förvaltningen delar i allt väsentligt landstingsrevisionernas bedömning av den genomförda upphandlingen. Förvaltningen anser dock inte att några oklarheter rörande ansvar föreligger eller att ytterligare en utvärdering av

processen bör göras då nuvarande arbetsprocess i sig säkerställer att erfarenheterna från upphandlingen tillvaratas.

Bakgrund

Landstingsrevisorerna har i projektrapport 1/2014 Upphandling av IKT-infrastruktur till Nya Karolinska Solna granskat en upphandling av informations- och kommunikationsteknologi (IKT) innefattande fast nätverk, trådlöst nätverk, datahallar och leveranssamordning till Nya Karolinska Solna (NKS). Syftet har varit att utröna om upphandlingen genomförts med tillfredställande styrning och kontroll samt med möjlighet till en aktiv uppföljning av avtalet.

Upphandling av IKT-infrastruktur utgör den första av flera upphandlingar som har genomförts enligt landstingsstyrelsens beslut den 13 november 2012, § 224 (LS 1206-0906) efter att den första IKT-upphandlingen till NKS (nedan IKT 1) avbröts, med hänvisning till att anbudspriserna var avsevärt högre än vad projektets budgetramar medgav och att anbuden innehöll otillåtna reservationer.

Landstingsrevisorernas rapport

Den övergripande revisionsfrågan för granskningen löd:
Har upphandlingen genomförts med tillfredställande styrning och kontroll samt med möjlighet till en aktiv uppföljning av ingånget avtal?

Denna fråga har brutits ned i tre delfrågor:
- Är roller och ansvar mellan landstingsstyrelsen (SLL Upphandling) och övriga av upphandlingen berörda verksamheter tydliga vad avser dels upphandlingsförfarandet, dels avtalsuppföljningen?
- Har processen skett utifrån upphandlingslagstiftningens intentioner och enligt landstingets policy så att befintlig konkurrens kunnat utnyttjas?
- Är förfrågningsunderlaget utformat på ett funktionellt sätt utifrån behov av att kunna styra och kontrollera att avtalet följs?

Landstingsrevisorernas slutsatser och bedömningar i stort

Landstingsrevisorerna finner i rapporten att upphandlingen i allt väsentligt genomförts med tillfredställande styrning och kontroll. Man finner vidare att styrningen och kontrollen har utvecklats jämfört med den avbrutna IKT 1-upphandlingen. Det konstateras att den övergripande granskningen av det formella upphandlingsförfarandet visar att upphandlingen i allt väsentligt har följ lagen om offentlig upphandling och landstingets upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer. Roller och ansvar under genomförandet av upphandlingsprocessen bedöms som tydliga och man

finner att avtalet är utformat på ett funktionellt sätt som bör ge förutsättningar för en aktiv avtalsförvaltning.

Landstingsrevisorernas rekommendationer
Landstingsrevisorerna efterlyser ett tydliggörande från landstingsstyrelsen rörande fördelningen av ansvar och intern samverkan inom landstinget för att säkerställa en aktiv uppföljning av avtalet.

Landstingsrevisorer rekommenderar även att en utvärdering av processen för upphandlingen av IKT sker i syfte att dra nytta av de erfarenheter som upphandlingen gett så att de kan användas i de kommande upphandlingarna inom IKT-försörjningen.

Övervägande
Förvaltningen delar i allt väsentligt landstingsrevisionernas bedömning av den genomförda upphandlingen.

Revisorerna konstaterar att det använda upphandlingsförfarandet, konkurrenspräglad dialog, har möjliggjort en samsyn med tänkbara leverantörer vad avser upplägg innan förfrågningsunderlaget fastställs och att tillfredställande konkurrens uppnåtts med det valda förfarandet. Förvaltningen kan, liksom revisorerna, konstatera, att användandet av konkurrenspräglad dialog i denna upphandling varit framgångsrikt. Den stora fördelen med förfarandet, och inkrävandet av indikativa anbud under dialogfasen, har varit möjligheten att i dialog med de tänkbara leverantörerna finna ändamålsenliga kommersiella villkor och riskfördelningar parterna emellan. Det positiva utfall av såväl upphandlingen som sådan som användandet av konkurrenspräglad dialog har medfört att upphandlingsförfarandet även används i andra anskaffningar som sker av medicinteknisk utrustning och IKT för NKS behov.

Revisorerna har särskilt uppmärksammat det faktum att landstingets leverantör i upphandlingen, Hewlett-Packard AB (HP), även fungerar som leveranssamordnare och härigenom, om inte erforderliga rutiner finns, skulle kunna påverka utformning av kommande förfrågningsunderlag av IKT-anskaffningarna till NKS. Från förvaltningens sida har detta förhållande uppmärksammats och projektupplägg, mötesstrukturer och projektdokumentation är utformade så att leveranssamordnaren HP, kommer i kontakt med de övriga anskaffningsprojekten först då upphandlingen är genomförd och avtalen är tecknade.

I rapporten uppmärksammas användandet av konsulter. Man konstaterar att styrning och kontroll kan utgöra stora utmaningar i konsultintensiva processer och lyfter fram vikten av att säkerställa kunskapsöverföring från konsulter till den egna interna organisationen. Förvaltningen delar dessa åsikter men kan konstatera, vilket även framhålls i revisonsrapporten, att konsultanvändandet minskat i denna upphandling jämfört med IKT 1-upphandlingen och att kontrollen och styrningen har ökat. Kunskapsöverföring säkerställs idag genom omfattande dokumentation och genom att den projektorganisation som finns i ökad omfattning bemannats med nyckelfunktioner från förvaltningen i form av kompetens från SLL Upphandling, SLL Juridik och sedan i somras även SLL Ekonomi. Utmaningarna kring kunskapsöverföring kvarstår dock och då kanske främst överföring av kunskap till andra anskaffningar som företas inom ramen för investeringarna kopplade till besluten kring framtidens hälso- och sjukvård samt till den drifts-och beställarorganisation inom Karolinska universitetssjukhuset som är under uppbyggnad. Denna organisation kommer efter driftsättandet av det nya sjukhuset att vara en viktig part i det framtida förvaltandet av samtliga ingångna IKT-avtal.

Revisorerna har funnit att den i lagstiftningen föreskrivna efterannonseringen inte genomförts inom den tidsfrist som föreskrivs. Påpekande är riktigt och föreskriven efterannonsering har nu genomförts. För att säkerställa att denna typ av rutiner inte brister har den nya enheten inom SLL Upphandling som genomför upphandlingar av medicintekniska produkter och IKT-upphandlingar till NKS informerats om detta och knutits närmare de fastställda processer och rutiner som tagits fram inom SLL Upphandling.

Kommentarer avseende de i revisionsrapporten särskilt framförda rekommendationerna
Förvaltningen anser att det är tydligt att ansvaret för förvaltningen av det ingångna avtalet fram till driftsättning av det nya sjukhuset åvilar projektägaren och styrgruppen för IKT. Till sin hjälp har dessa en projektorganisation som leds av en projektledare. Denna organisation måste för varje fas, upphandlings, -leverans- och förvaltningsfas, bemannas på ett sådant sätt att den är ändmålsenlig för uppgiften. Organisationen har nu även förstärkts med resurser från SLL Ekonomi för att vara än bättre rustad för aktiviteter knutna till leverans- och förvaltningsfaserna. Efter avslutad upphandlingsfas har även nya projektdirektiv upprättats som speglar de arbeten och målbilder som nu är aktuella. De tidigare direktiven beskrev syfte, mål och bemanning under upphandlingsfasen.

I närmare anslutning till driftsättandet av sjukhuset måste det skapas former för kunskapsöverföring och överflyttande av ansvar. För att underlätta för detta har man från projektets sida redan initialt valt att engagera en projektledare i denna upphandling som är från SLL IT för att på så sätt skapa en naturlig och omedelbar kunskapsöverföring till denna organisation.

Inom det övergripande IKT-projektet till NKS, där denna upphandling som varit föremål för revisionens tillsyn utgör en del, finns en övergripande projektstruktur i form av övergripande strategi, mötesformer, övergripande projektdirektiv speglade i respektive anskaffnings egna projektdirektiv samt samstämmig dokumentstruktur i en s.k. projekthandbok. Alla dessa delar bidrar till möjligheterna att tillvarata erfarenheter mellan de olika delprojekten. Vid sidan av detta har liknande upplägg så långt det är möjligt och ändamålsenligt använts i förfrågningsunderlagen i de olika upphandlingarna som genomförts. Härutöver har dedikerade resurser från SLL Juridik och SLL Upphandling samt övergripande projektledare från Karolinska universitetssjukhuset och projektägaren arbetat inom samtliga avslutade och pågående IKT-upphandlingar. På detta sätt har man från projektets sida med alla tänkbara medel försökt säkerställa en optimal kunskapsöverföring inom det totala IKT-projektet. Förvaltningens uppfattning är att denna ordning är ändamålsenlig och att ett ytterligare utredningsarbete i denna del inte är nödvändigt. Detta särskilt i beaktande av resursåtgång för de personer som är involverade i det övergripande IKT-projektet och det faktum att flertalet IKT-upphandlingar i detta skede redan har påbörjats eller slutförts. Inte heller är det enligt förvaltningens mening nödvändigt att genomföra ytterligare utvärderingar av processen kring avbrytandet av den tidigare IKT 1-upphandlingen. Revisorerna har i revisionsrapporten tydliggjort de brister som förekommit. Från förvaltningens sida drogs redan vid avbrytandet av denna upphandling samma slutsatser, främst kring övergripande principer för strategier och risk, men även rörande styrning. Erfarenheterna av den avbrutna upphandlingen har tagits tillvara i planeringen av den nu granskade upphandlingen liksom i de övriga som görs för att tillgodose NKS IKT-försörjning.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet medför inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

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

Anders Nyström
Tf förvaltningschef

Anne Rundquist
Chefsjurist

PROJEKTRAPPORT NR 01/2014

Ankom
Stockholms läns landsting
2014 -06- 12
Dnr. LS 1406-0759

Upphandling av IKT-infrastruktur till Nya Karolinska Solna

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Vad gör Landstingsrevisorerna?

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

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

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Revisorsgrupp I

2014-06-10

Diarienummer:
RK 201204-0028

Landstingsstyrelsen

Projektrapport 1/2014
Upphandling av IKT-infrastruktur Nya Karolinska Solna

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade 2014-06-10 överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2014-10-17.

Revisorerna vill till landstingsstyrelsen särskilt framhålla att den samlade bedömningen är att den första delen av upphandlingen av IKT för NKS, i allt väsentligt har genomförts med en tillfredsställande styrning och kontroll. Roller och ansvar i genomförandet av upphandlingsprocessen bedöms ha varit tydliga. Upphandlingsprocessen har präglats av öppenhet och transparens och tillfredsställande konkurrens har uppnåtts.

Ett behov finns dock av att tydliggöra roller och ansvar internt inom landstinget inför den kommande uppföljningen av avtalet, detta gäller framförallt de funktioner inom landstingsstyrelsens förvaltning som ska svara för en aktiv avtalsuppföljning. Förfrågningsunderlaget, liksom avtalet, är utformade på ett funktionellt sätt som bör ge förutsättningar för en effektiv avtalsuppföljning.

En genomgång och utvärdering av resultatet av processen för upphandlingen av IKT bör göras. Landstinget skulle kunna dra nytta av erfarenheterna från den genomförda upphandlingen i kommande delupphandlingar inom IKT-försörjningen, eftersom struktur och organisation kommer att vara densamma. Även processen som ledde fram till beslutet i juni 2012 att avbryta den första sammanhållna upphandlingen av hela IKT-försörjningen bör bli föremål för en sådan utvärdering.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
ordförande

Anne Fahl
sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

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

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

Besök oss: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

INNEHÅLL

1 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER 4

2 UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN 6

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

3 BESLUTET ATT AVBRYTA DEN TIDIGARE UPPHANDLINGEN 8

4 OMFATTNING AV UPPHANDLINGEN AV IKT-INFRASTUKTUR 8

5 ROLLER OCH ANSVAR 10

5.1 Upphandlingsprocessen 10
5.2 Avtalsuppföljningsprocessen 11
5.3 Konsultintensiv verksamhet 12

6 EFTERLEVNAD AV LOU OCH INTERNA RIKTLINJER 13

7 AVTALSUPPFÖLJNING 16

1 Slutsatser och rekommendationer

Revisionen har granskat landstingets upphandling av informations- och kommunikationsteknologi (IKT), dvs. fast nätverk, trådlöst nätverk, datahallar och leveranssamordning till Nya Karolinska Solna (NKS). Syftet har varit att granska om upphandlingen har genomförts med tillfredsställande styrning och kontroll samt med möjlighet till en aktiv uppföljning av ingånget avtal.

Landstingsfullmäktige beslutade i september 2011 att genomföra upphandling av en totalleverans av IKT-infrastruktur, dvs. datanät för fast och trådlös kommunikation och IT-tjänster som drift och underhåll av infrastrukturen (IKT 1). Upphandlingen avbröts i juni 2012, med hänvisning till att de inlämnade anbudspriserna låg avsevärt högre än vad projektets budgetramar medgav och att anbuden även innehöll otillåtna reservationer i förhållande till offererat pris. Efter sommaren 2012 påbörjades arbetet med en ny upphandling uppdelad i flera mindre delar. Avtal har tecknats med Hewlett-Packard AB (HP) i december 2013 för den första delen som avser fast och trådlöst nätverk, datahallar samt leveranssamordning. Övriga delar kommer att upphandlas under 2014-2015.

Granskningen, som avser den första delen av upphandlingen av IKT för NKS, visar att denna i allt väsentligt har genomförts med en tillfredsställande styrning och kontroll. Revisionen konstaterar även att landstingets styrning och kontroll har utvecklats i denna upphandling jämfört med den som avbröts 2012.

Utifrån genomförd granskning bedöms roller och ansvar i genomförandet av upphandlingsprocessen ha varit tydliga. Revisionen uppfattar även att ansvarsfördelningen för kommande leveranser enligt avtalet är tydlig mellan landstinget, byggbolaget för NKS-projektet och leverantören HP. Förfrågningsunderlaget, liksom avtalet, är utformade på ett funktionellt sätt som bör ge förutsättningar för en effektiv avtalsuppföljning. Revisionen bedömer att avtalet ger möjlighet till en aktiv och systematisk uppföljning.

Ett behov finns däremot av att tydliggöra roller och ansvar internt inom landstinget inför den kommande uppföljningen av avtalet. Oklarheter i detta avseende medför risker för att viss uppföljning inte utförs alls eller utförs bristfälligt. Det gäller framförallt de funktioner inom landstingsstyrelsens förvaltning som ska svara för en aktiv avtalsuppföljning (upphandling, IT-verksamhet, ekonomi och juridik). Ett sådant upplägg för avtalsuppföljning bör även kunna fungera som förebild för de avtal som kommer att tecknas i övriga anskaffningar inom IKT-försörjningen.

Revisionen bedömer risken som låg för att HP i sin roll som leveranssamordnare enligt det tecknade avtalet för det första delen får otillbörliga fördelar i kommande delar av upphandling av IKT-infrastruktur. Projektorgansationen bör i kommande upphandlingar ändå säkerställa att rutiner har implementerats i syfte att leveranssamordnaren inte gynnas på något sätt.

Granskningen visar att upphandlingen väsentligen har skett med stöd av konsulter, men att det funnits en tillfredsställande och aktiv styrning av dessa. Re-

visionen bedömer dock att det finns risker med att bemanna flera centrala funktioner i upphandlingen med konsulter. Det är därför angeläget att inför kommande delar av IKT-upphandlingen beakta dessa risker.

Revisionen bedömer utifrån en övergripande granskning av det formella upphandlingsförfarandet att processen i allt väsentligt har följt LOU och landstingets upphandlingspolicy med riktlinjer. Beslutet om kontraktstilldelning har senarelagts i förhållande till ursprunglig tidplan på grund av beslutet att avbryta IKT 1, vilket dock enligt de intervjuade inte har medfört varken försening eller fördyring för projektet NKS. Däremot har arbetet med att göra om upphandlingen orsakat en merkostnad för landstinget, även om en väsentlig del av underlagen från den avbrutna upphandlingen har kunnat återanvändas efter omarbetning.

Enligt revisionens uppfattning har tillämpat upphandlingsförfarande med konkurrenspräglad dialog möjliggjort en samsyn med tänkbara leverantörer i väsentliga delar vad gäller upplägg och kommersiella villkor innan förfrågningsunderlaget fastställdes. Att döma av intresset från företag under processens gång och med tre anbudsgivare får det enligt revisionens uppfattning anses att tillfredsställande konkurrens har uppnåtts med det upplägg som har valts.

En genomgång och utvärdering av resultatet av processen för upphandlingen av IKT bör enligt revisionens uppfattning göras. Landstinget skulle kunna dra nytta av erfarenheterna från den genomförda upphandlingen i kommande delupphandlingar inom IKT-försörjningen, eftersom struktur och organisation är densamma för dem. Även processen som ledde fram till beslutet att avbryta den första upphandlingen bör bli föremål för en sådan utvärdering.

Rekommendationer:

- Landstingsstyrelsen bör tydliggöra hur ansvaret ska fördelas och hur intern samverkan ska ske inom landstinget för att säkerställa en aktiv uppföljning av avtalet avseende IKT-infrastruktur på NKS.
- Landstingsstyrelsen bör se till att en utvärdering av processen för upphandlingen av IKT sker i syfte att dra nytta av erfarenheterna för kommande del-upphandlingar inom IKT-försörjningen.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Efter beslutet att avbryta upphandlingen av en totalleverans av IKT-infrastruktur till NKS påbörjades sommaren 2012 en ny upphandling. Denna slutfördes genom tilldelningsbeslut i november 2013 och avtal med Hewlett-Packard AB, (HP) i början av december 2013. Det är processen för denna upphandling av IKT-infrastruktur som är föremål för aktuell granskning.

I en förstudie 2012[1] identifierades ett antal riskområden utöver att upphandlingen i sig ansågs komplex och beräknades uppgå till stora ekonomiska värden. Riskbilden har sedan 2012 förändrats bland annat genom det upphandlingsförfarande som nu har använts, konkurrenspräglad dialog, som är tämligen nytt och oprövat i Sverige[2]. Upphandlingslagstiftningen är svårtolkad och risk finns för att befintlig konkurrens inte utnyttjas i tillräcklig utsträckning. Flera verksamheter inom landstinget har varit engagerade i upphandlingen, vilket medför en risk att ansvaret för både genomförandet av upphandlingen och uppföljning av ingånget avtal blir otydligt.

Förutsättningarna för nu genomförd upphandling av IKT-infrastruktur har ändrats vad gäller omfattning och upplägg jämfört med den upphandling som avbröts bl.a. på så sätt att aktuell upphandling har delats upp i ett flertal mindre upphandlingar. Dessutom ska driften i det nya upplägget skötas i egen regi och riskfördelningen har ändrats genom att landstinget återtar vissa risker som i den avbrutna upphandlingen lades på leverantören. Samtliga dessa förutsättningar har medfört ett minskat värde totalt.

Revisionen har tidigare i ett projekt[3] granskat konsekvenser för NKS-byggnationens tidplan, av landstingsstyrelsens beslut i juni 2012 att avbryta IKT-upphandlingen. Slutsatsen var att den tidsmarginal som tidigare fanns hade minskat men att tidplanen för byggnationen i stort bedömdes kunna hållas.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan för granskningen lyder:

Har upphandlingen av IKT-infrastruktur till Nya Karolinska Solna genomförts med tillfredsställande styrning och kontroll samt med möjlighet till en aktiv uppföljning av ingånget avtal?

Den övergripande frågan har brutits ner i följande delfrågor:

- Är roller och ansvar mellan landstingsstyrelsen (SLL upphandling) och övriga av upphandlingen berörda verksamheter tydliga vad avser dels upphandlingsförfarande, dels avtalsuppföljningen?
- Har processen skett utifrån upphandlingslagstiftningens intentioner och enligt landstingets policy så att befintlig konkurrens kunnat utnyttjas?
- Är förfrågningsunderlaget utformat på ett funktionellt sätt utifrån behovet av att kunna styra och kontrollera att avtalet följs?

[1] Projektet fanns med i revisionsplanen för 2012 och förstudien beslutades i juni samma år
[2] Infördes i svensk lagstiftning 15 juli 2010 och används vid särskild komplicerade kontrakt
[3] Byggnation av Nya Karolinska Solna, rapport 3/2012

2.3 Avgränsning

Den nu genomförda granskningen avser primärt den första delen i det nya upplägget av upphandlingen, nämligen upphandlingen av IKT-infrastruktur (fast och trådlöst nätverk, datahallar, leveranssamordning). Eftersom de risker revisionen tidigare uppmärksammat i en förstudie rörande den upphandling som avbröts (IKT 1) har minskat har den nu genomförda granskningen begränsats.

Syftet med granskningen har inte varit att dra slutsatser som en domstol skulle göra vid en eventuell överprövning utan en allmän bedömning av om genomförandet av upphandlingen följer lagens och fullmäktiges intentioner. Upphandlingsprocessen har granskats övergripande. I granskningen har inte ingått att göra bedömningar utifrån andra anbud än den vinnande leverantörens.

Granskningen avser i första hand landstingsstyrelsen ansvar.

Vissa iakttagelser rörande IKT 1[4] görs utifrån händelser som ägt rum under 2012 och har därmed inte relevans för årets ansvarsutkrävande. Revisionen väljer ändå, i syfte att åstadkomma förbättringar, att kommentera dem nedan.

2.4 Bedömningsgrunder

- Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), huvudsakligen 1 kap. 9 § som innehåller principerna för offentlig upphandling[5].
- Arbetsordningar, reglementen och delegationsordning inom Stockholms läns landsting.
- Fullmäktiges beslut om upphandlingen av IKT-infrastruktur.
- Upphandlingspolicy (LS 1102-0181) med riktlinjer, bland annat om att landstingets upphandlingar ska genomföras affärsmässigt, effektivt, etiskt och med beaktande av såväl miljö- som sociala hänsynstaganden. En utgångspunkt har också varit policyns riktlinjer om att ingångna avtal ska följas upp aktivt. Avtal ska följas upp, såväl inom verksamheten som övergripande på koncernnivå, avseende ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet och krav som ställts vid upphandlingstillfället.
- Upphandlingsstrategi, projektdirektiv, projekthandböcker

2.5 Metod

Revisionen har granskat dokument rörande upphandlingen av IKT-infrastruktur såsom upphandlingsstrategi, projektdirektiv, projekthandbok rörande organisation och arbetsprocesser för upphandlingen, förfrågningsunderlag, annonsering, anbud från vinnande leverantör, utvärderingsprotokoll, tilldelningsbeslut samt avtalet mellan landstinget och leverantören med 29 bilagor och 22 underbilagor.

Ett antal intervjuer har genomförts med ansvariga tjänstemän, bland annat med de tjänstemän vid landstingsstyrelsen som ansvarat för olika områden i upphandlingen. Flera konsulter som haft centrala funktioner i projektet har intervjuats.

---

[4] Främst rörande processen som ledde fram till beslutet att avbryta IKT 1 samt att stor konsultmedverkan kan medföra försämrad styrning och kontroll. Avsnitt 3 och 5.3

[5] Upphandlande myndigheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Dokumentstudierna och intervjuerna har skett i syfte att få en bild av ansvar och roller i processerna rörande upphandling och avtalsuppföljning samt om upphandlingen skett i enlighet med upphandlingslagstiftningen och förutsättningarna för avtalsuppföljning.

I genomförandet av granskningen har konsulten Ewa Larson, Upphandling & Juridik AB, biträtt revisionskontoret där Camilla Graf Morin varit projektledare.

3 Beslutet att avbryta den tidigare upphandlingen

Efter ett omfattande förberedelsearbete påbörjades en upphandling av en totalleverans av IKT-infrastruktur till NKS i september 2011 (IKT 1). Anbud i upphandlingen inkom under våren 2012. De inlämnade anbudspriserna låg avsevärt högre än vad projektets budgetramar medgav, vilka bland annat hade baserats på en analys av kostnader för motsvarande infrastruktur på norska sjukhus. Anbuden innehöll även otillåtna reservationer i förhållande till offererat pris, varför samtliga obligatoriska krav inte kunde anses uppfyllda. Efter förhandling med anbudsgivarna beslutade landstingsstyrelsen den 19 juni 2012 att avbryta pågående upphandling.

IKT1 styrdes och kontrollerades till stora delar av konsulter. Kostnaderna för konsulter i upphandlingarna av IKT uppges vara totalt ca 43 mnkr för åren 2011 – 2013, varav endast en mindre del är kostnader i den nu granskade upphandlingen.

Revisionens bedömning
I revisionens årsrapport till landstingsstyrelsen för 2013[6] anges följande. "Generellt kan revisionen konstatera att även om det finns sakliga eller godtagbara skäl att avbryta en upphandling så får ett sådant beslut ett flertal negativa konsekvenser i form av förseningar samt merkostnader både för beställaren och för deltagande anbudsgivare. Återkommande beslut att avbryta ett upphandlingsförfarande kan även påverka tilltron hos potentiella anbudsgivare och intresset för att senare lämna anbud." Revisionen betonade vidare vikten av att åtgärder vidtas för att minska risken för att upphandlingar måste avbrytas.

Att anbudspriserna i den avbrutna upphandlingen avsevärt översteg budget visar att de bedömningar som gjordes i förarbetet inför upphandlingen inte var realistiska. Revisionen bedömer att det bland annat fanns en otillräcklig styrning och kontroll över vad efterfrågad riskfördelning skulle kosta.

4 Omfattning av upphandlingen av IKT-infrastuktur

Eftersom anbudspriserna i IKT 1 låg avsevärt över budget vidtogs ett förändringsarbete omgående i syfte att få ner kommande anbudspriser. Förändringar

[6] Avsnitt 3.9.3 Avbrutna upphandlingar, sid 28

har skett genom att den totalleverans som det först var fråga om sedan *delades upp i flera delar* (se nedan). Ursprungligen var upplägget att anlitad leverantör skulle ansvara även för driften av upphandlade tjänster vilket ändrats till att dessa tjänster kommer att utföras i *egen regi*. Landstinget har vidare valt en ny modell för de kommersiella villkoren i avtalet, som innebär att landstinget inte i samma utsträckning som tidigare överfört kostsamma risker till leverantören. *Riskbalansen* har därmed förändrats, vilket medfört lägre anbudspriser.

De områden som ingick i som en totalleverans i IKT 1 har preliminärt delats in enligt nedan:
IKT-infrastruktur (fast och trådlöst nätverk, datahallar, leveranssamordning)
Audiovisuell kommunikation
Patientkallelsesystem
Klientplattform
Drifts- och övervakningslösning
Utskriftslösning
Användarutrustning
Patientnära skanning och spårning
Samverkanstjänst
System för meddelandeförmedling
Digital mediadistribution

Områdena ovan som sammantaget benämns *IKT-försörjning* kommer att upphandlas var för sig. Nu genomförd granskning avser endast det första området – *IKT-infrastrukturen*. Värdet på kontraktet med HP uppgår till ca 104 mnkr, en rörlig del och ca 10 mnkr i support per år.

Den beräknade budgeterade investeringsutgiften för IKT 1 uppgick enligt uppgift till mellan 640-800 mnkr och anbudspriserna uppgick till ca 1,5 mdkr.

Tjänster av leveranssamordning
Uppgiften som leveranssamordnare innebär att leverantören, HP, har en särskild uppgift, som innebär att vara företrädare för landstinget i installationsfrågor mot byggprojektet av övriga ovan nämnda tjänster rörande IKT-försörjning. Enligt bilaga[7] till avtalet ska leverantören säkerställa att leveranser inom ramen för IKT-försörjningen genomförs med rätt kvalitet vid rätt tid på ett kontrollerat och förutsägbart sätt. Landstinget har även fortsättningsvis dialogen med byggbolaget på övergripande nivå, särskilt vad gäller avtalsfrågor. HP ska arbeta mer direkt med byggbolaget i konkreta frågor kring gränsdragning i byggnationen av NKS.

Granskningen av om landstinget dragit nytta av befintlig konkurrens har även beaktat om det har varit konkurrensbegränsande att i upphandlingen inkludera både mjuk- och hårdvara. Att döma av intresset från företag under processens gång och med tre anbudsgivare bedömer revisionen att tillfredsställande konkurrens har uppnåtts med det upplägg (att inkludera leveranssamordningstjänster) som har valts. Se vidare avsnitt 6.

[7] IKT-infrastruktur för NKS, Bilaga B2, Leveranssamordning

Revisionen har likaså granskat frågan om nu anlitad leverantör av leveranssamordning har möjlighet att påverka kravspecifikationer i kommande upphandlingar inom IKT-försörjningsprojektet där leveranssamordnaren också kan komma att lägga anbud. Granskningen har dock visat att HP endast kommer att ha tillgång till allmänna uppgifter. I pågående och kommande upphandlingar för samtliga områden som ingår i IKT-försörjning kommer HP in i sin roll som leveranssamordnare först efter det att avtal har tecknats för de övriga anskaffningsprojekten, dvs. först i installationsskedet.

Revisionens bedömning
Revisionen bedömer därför risken som låg för att HP skulle få otillbörliga fördelar. Projektorgansationen bör ändå i kommande upphandlingar inom IKT-försörjningsprojektet enligt revisionens mening säkerställa att rutiner har implementerats i syfte att leveranssamordnaren inte får otillbörliga fördelar. Av dokumentationen bör exempelvis framgå att nu anlitad leverantör inte intar någon särställning vid anbudsgivningen i kommande upphandlingar inom IKT-försörjningen.

5 Roller och ansvar

5.1 Upphandlingsprocessen

För MT[8]/IKT-försörjning på NKS finns en gemensam *styrgrupp* utsedd med representanter från både landstingsstyrelsen förvaltning och Karolinska. I styrgruppen ingår även landstingets chefjurist.

De intervjuade beskriver ett delat ansvar mellan landstingsstyrelsen och Karolinska. Den formella styrningen genom budget, tidplan, omfattning har beslutats av fullmäktige och landstingsstyrelsen medan behovsformulering, avtalsupplägg, organisation och mottagande utformats av Karolinska.

Projektorganisationen har utgjorts av dels projektledaren vid SLL IT, dels Karolinska som företrätts av en konsult med uppgift att vara kravställare i upphandlingen. Ytterligare två konsulter har haft centrala roller som projektledningsstöd respektive expertstöd i upphandlingen. Så kallade lagledare har funnits för SLL Juridik och SLL Upphandling samt fyra personer från SLL IT som var och en ansvarat för olika delområden (två för nät, säkerhet och datahallar). Kompetensen internt för landstinget har inte varit säkerställd i samtliga roller.

Projektägaren[9] har ansvarat för ärenden till landstingsstyrelsen. En *referensgrupp* har funnits under upphandlingen och den kommer även att engageras i arbetet med uppföljningen av avtalet. Enligt uppgift har ca 40-50 personer varit involverade i upphandlingen från landstingets sida, till detta kommer insatser av konsulter.

Projektdirektiv som utgör beskrivning av projektets syfte, mål, leverans och organisation har tagits fram. Dessa direktiv innehåller även tidplan för delleverans och bemanning.

[8] Medicinteknisk utrustning
[9] Avdelningschef SLL Upphandling, funktionsområde landstingsstyrelsens förvaltning

På "projektplatsen"[10] finns en *handbok* över organisation och arbetsprocesser för upphandlingen, som gäller för alla upphandlingar som ingår i IKT-försörjningen. Enligt handboken är det projektledarens uppgift att rapportera status bland annat för pågående aktiviteter och förekomsten av eventuella hinder till projektägaren varje vecka. Riskhanteringsprocessen beskrivs och länk till riskloggen finns, liksom tidplaner och bemanning. Handboken innehåller dessutom beskrivning av t.ex. upphandlingsprocessen, prekvalificering, kommunikations- och dialogprocess, slutligt förfrågningsunderlag samt utvärderingen av anbud.

Revisionens bedömning
Utifrån genomförd granskning bedöms roller och ansvar i upphandlingsprocessen ha varit tydliga. Den nu genomförda upphandlingen av IKT-infrastruktur har i allt väsentligt genomförts med tillfredsställande styrning och kontroll. Revisionen bedömer dock att landstingsstyrelsens förvaltning till kommande upphandlingar av de olika delarna i IKT-försörjningen behöver säkerställa nödvändig intern kompetens för landstinget exempelvis hos lagledare och andra ansvariga.

5.2 Avtalsuppföljningsprocessen

Arbetet med att följa upp avtalet som tecknades i december 2013[11] har nyligen påbörjats och kommer att pågå under flera år. Nu pågående arbete rör planeringen av den slutliga utformningen, så kallad "final design". Efter sommaren 2014 börjar de faktiska installationerna. Driftfasen aktualiseras först efter sommaren 2016. Landstingsstyrelsen har det politiska ansvaret för avtalsuppföljningen fram till klinisk driftsättning för NKS. Vid denna tidpunkt kommer avtalet enligt uppgift föras över till sjukhuset.

Gruppen *avtalsforum* består av fyra personer som representerar landstinget och tre från leverantören HP. Ordförande är normalt den person från SLL IT som varit projektledare för upphandlingen. Mötena protokollförs[12]. Frågor som hittills har behandlats är t.ex. fakturerade belopp och riskhantering.

Den *referensgrupp* som var med under upphandlingen kommer att involveras i arbetet med att följa upp avtalet. Utöver möten i avtalsforum genomförs möten med leverantören vid behov och efter initiativ av antingen landstinget eller leverantören.

På projektplatsen finns även en *handbok* för IKT-försörjning – Leverans, Processer och organisation, och som gäller för alla områden som ingår i IKT-försörjningen. I denna beskrivs styrning och ledning enligt samma upplägg som för upphandlingen, det vill säga ett delat ansvar mellan landstingsstyrelsens förvaltning och Karolinska. I handboken finns utförliga beskrivningar bland annat om mötesstruktur, roller och ansvar, samt proceduren för uppföljning av avtalet och godkännandet av så kallade milstolpar. För avtalsuppföljningen dvs. förvaltningen finns en utarbetad förvaltningsmodell både för IKT och kommande anskaffningsprojekt.

[10] Elektronisk databas som används av berörda och där dokument systematiserats enligt en särskild mappstruktur
[11] Chefjuristen har som landstingets företrädare undertecknat avtalet
[12] Revisionen har tagit del av protokoll från mötena 2014-01-08, 2014-02-05 och 2014-03-10

Det interna uppföljningsarbetet är ännu i startfasen. I landstingets upphandlingspolicy anges att avtal ska följas upp aktivt. Revisionens granskning visar att det ännu inte finns någon struktur för landstingets interna arbete för kommande insatser rörande denna uppföljning. En aktiv avtalsuppföljning förutsätter i regel kompetenser av olika slag. För att lyckas uppnå en aktiv avtalsuppföljning bör ofta ett samarbete etableras mellan berörda funktioner som upphandlingsansvariga, kravställare som berörs av det som upphandlas, ekonomifunktion, miljösamordnare och andra stödfunktioner. Det viktiga är att det är tydligt uttalat inom organisationen var ansvaret ligger för att följa upp avtalet.

Revisionens bedömning
Revisionen uppfattar att avtalet är tydligt när det gäller vem som ansvarar för vad rörande leveranser enligt avtalet, där rollerna finns angivna för landstinget, byggbolaget och leverantören HP. Ett behov finns däremot av att tydliggöra uppgifter och ansvar internt inom landstinget för insatser rörande uppföljningen av avtalet, t.ex. uppföljning av kvalitet och ekonomi.

Eftersom det såväl av intervjuer som i projekthandboken framgår att ansvaret ska vara delat är det viktigt att tydliggöra ansvaret för vissa funktioner. Det bör tydliggöras vad som ska ingå i den aktiva avtalsuppföljningen av avtalet med HP och vilken funktion inom landstinget som är ansvarig för denna uppföljning. Den interna samverkan behöver tydliggöras i denna del av IKT-försörjningen men bör även användas i de avtal som kommer att tecknas i övriga anskaffningar av IKT. Det gäller mellan företrädare för upphandling, IT-verksamheten, ekonomi och juridik, men även Karolinska som ansvarig för verksamheten vid NKS.

5.3 Konsultintensiv verksamhet

Användningen av konsulter har varit betydande i de båda granskade upphandlingarna. Trots att användningen av konsulter har minskat i den nu genomförda delen av IKT-upphandlingen så har flera centrala funktioner i upphandlingen bemannats av konsulter. Kostnader för konsulter i dessa upphandlingar uppges vara totalt ca 43 mnkr för åren 2011 – 2013. Exempelvis har kostnaderna för en av de anlitade juridiska byråerna uppgått till ca 14 mnkr 2011 – 2012, varav endast ca 1 mnkr avser den nu granskade delen av IKT-upphandlingen.

I den nu genomförda delen av IKT-upphandlingen har egen juridisk bemanning funnits med i projektet som haft god insikt i kostnader för att lägga över risker på leverantören. Extern juridisk expertis har anlitats i högre utsträckning i syfte att kvalitetssäkra vissa frågor. I IKT1 anlitades externa jurister främst för att arbeta fram landstingets position i centrala frågor som t.ex. riskfördelningen.

När det gäller kontinuitet i bemanningen av IKT1 konstaterar revisionen att den upprätthölls av två konsulter. Dessa anlitas även i pågående och kommande del-upphandlingar av övriga områden som ingår i IKT-försörjningen. Även företrädaren för Karolinska är en konsult med uppgift att vara kravställare. Av avtalsforums protokoll från möten som ägt rum under 2014 framkommer att tre av fyra representanter från landstinget är konsulter.

Omfattande konsultinsatser, också på centrala funktioner, ställer särskilda krav på styrning och kontroll samt bl.a. kunskapsöverföring och dokumentation.

Flera personer som intervjuats har påtalat att landstinget inte hade samma kontroll vid genomförandet av IKT 1 som i den senare upphandlingen, vilket också styrks av dokumentationen. En anledning till detta uppges vara den konsultintensiva processen som då var aktuell och som bland annat innebar råd från konsulter avseende kommersiella villkor för avtalet. Dessa råd innebar att leverantören skulle bära många risker, vilket medförde de höga anbudspriserna.

Revisionens bedömning
Genomförandet av komplexa upphandlingar av engångskaraktär sker ofta med hjälp av externa experter som har spetskompetens av olika slag. Av granskningen framkommer att upphandlingen av den första del-upphandlingen har skett med en betydligt större styrning av anlitade konsulter framför allt gällande juridiska tjänster. Revisionen bedömer att det gett en annan insikt och medvetenhet bland annat för gjorda bedömningar av kostnader.

En konsultintensiv verksamhet ställs inför särskilda överväganden, som att utforma rutiner för en fungerande kunskapsöverföring från konsult till personal samt att upprätta en väl strukturerad och innehållsmässig fullgod dokumentation. Landstingets företrädare i den genomförda upphandlingen förefaller vara väl insatta i de allmänna villkor som finns i avtalet med HP, vilket bör ge förutsättningar för god kontroll och uppföljning.

Revisionen bedömer även att en funktion som bemannas av en konsult är mer sårbar än om den bemannas av en anställd. Särskilt om det, som här varit fallet, är flera centrala funktioner som bemannats av konsulter.

Eftersom föremålet för granskningen är den första av flera upphandlingar och avtal är det angeläget att eventuella risker med användningen av konsulter uppmärksammas så att inte oönskade konsekvenser uppstår.

6 Efterlevnad av LOU och interna riktlinjer

En övergripande granskningen av det formella upphandlingsförfarandet har gjorts för att kunna bedöma om reglerna i LOU och landstingets upphandlingspolicy med riktlinjer har följts.

Konkurrenspräglad dialog
Under hösten 2012, efter en ingående analys, togs beslutet att genomföra upphandlingen genom en konkurrenspräglad dialog. Analysen stämdes av med de externa juridiska rådgivarna. De skäl som framförts för att tillämpa förfarandet var att komplexiteten i upphandlingen inte bara berodde på att det är en omfattande IKT-infrastruktur utan också att installation och montage ska ske under pågående byggnation. Det finns därmed ett behov av att koordination mot byggprojektet sker löpande.

Upphandlingsmaterialet från IKT 1 har i stora delar återanvänts. I dialogen med tre deltagande potentiella leverantörer gjordes dock en mängd justeringar särskilt av riskfördelningen.

Förfarandet innebär att man genomfört upphandlingen i ett tvåstegsförfarande, där först behov och krav annonseras varpå intresserade kan ansöka om att få delta (prekvalificering). I ansökningsfasen sker en kvalificering och urval av de som ansökt. I nästa steg väljs några ut som får möjlighet att delta i dialogfasen och slutligen får de som går vidare möjlighet att lämna anbud och en tilldelas därefter kontrakt.

Regler om konkurrenspräglad dialog infördes som ett komplement till redan befintliga förfaranden i LOU[13]. Förfarandet får användas vid tilldelning av särskilt komplicerade kontrakt när ett öppet eller selektivt förfarande inte medger tilldelning av kontrakt. Förfarandet är möjligt att använda t.ex. när den upphandlande myndigheten i stort känner till vilket slutresultat som ska uppnås, men där myndigheten inte i förväg kan fastställa hur resultatet ska uppnås på bästa sätt i form av t.ex. finansiering, rättsfrågor eller tekniska lösningar.

Revisionens bedömning
Revisionen bedömer att åsiktsutbytet i förfarandet konkurrenspräglad dialog möjliggjorde en samsyn med tänkbara leverantörer i väsentliga delar vad gäller upplägg och kommersiella villkor med tänkbara leverantörer innan förfrågningsunderlaget fastställdes

Utnyttjandet av befintlig konkurrens
Vid annonseringen av ansökningsinbjudan var det ca 60 leverantörer som visade intresse och hämtade ut underlaget. Elva ansökte om att få delta i upphandlingen. Båda anbudsgivarna från IKT 1 var med bland dessa. Av de elva som ansökte om att få delta skulle minst tre och högst fem väljas ut att gå vidare till dialogfasen. Upphandlingsprojektet valde ut tre till dialogfasen[14]. Antalet anbudssökande som bjuds in att delta vid en konkurrenspräglad dialog får inte vara mindre än tre[15]. Anledningen till begränsningen var enligt uppgift att övriga kvalificerade leverantörer i utvärderingen av relevanta referensuppdrag stod för långt ifrån dessa tre. Alla tre som deltog i dialogfasen lämnade anbud.

Revisionens bedömning
Processen bedöms ha präglats av en öppenhet och transparens i enlighet med vad som föreskrivs i LOU. Att bjuda in tre till anbudsgivning istället för fler, medför dock en risk att i slutfasen inte få in anbud från alla tre. Detta eftersom någon av de inbjudna leverantörerna, av olika anledningar, kan välja att avstå från att lämna anbud. För att kunna stämma av och jämföra villkor m.m. mellan anbudsgivare är det i regel viktigt att det finns flera anbud och inte bara ett eller två. Nu inkom alla tre med anbud och en utvärdering kunde ske av dessa anbud. Enligt revisionens uppfattning har därmed tillfredsställande konkurrens uppnåtts med det upplägg som har valts.

[13] LOU 2 kap. 9 b § och 4 kap. 10 – 21 §§
[14] LOU 11 kap. 3 §
[15] LOU 11 kap. 4 §

Anbudstid under sommaren
Förfrågningsunderlaget godkändes av LS den 18 juni 2013. Efter den genomförda dialogen skickades anbudsinbjudan ut den 19 juni 2013 och anbuden skulle vara landstinget tillhanda senast 28 augusti 2013. Av intervjuerna har framkommit att ansvariga anser att den aktuella anbudstiden var tilltagen så att den medgav ca fyra veckors semester. Tidplanen för projektet var också mycket tidspressad samtidigt som beslutstillfällen var beroende av när landstingsstyrelsen sammanträden ägde rum.

I LOU anges att särskild hänsyn ska tas till hur komplicerad upphandlingen är och hur lång tid som leverantören kan antas behöva för att utarbeta anbuden vid bestämmande av tidsfrister[16]. Det finns ingen lagstadgad tid i LOU gällande hur lång anbudstiden ska vara vid konkurrenspräglad dialog. I LOU anges däremot att anbudstiden vid selektivt förfarande ska vara minst 40 dagar från det att inbjudan att delta skickas till utvalda anbudssökande.

Revisionens bedömning
Utifrån en analog tolkning av det som enligt LOU gäller vid selektivt förfarande kan konstateras att aktuell anbudstid inrymmer både en anbudstid på 40 dagar och tid för semester med fyra veckor. Att förlägga anbudstiden till sommaren kan i detta fall, enligt revisionskontoret, anses vara godtagbart, eftersom förfrågningsunderlaget hade utarbetats och vuxit fram under en dialogfas med kommande anbudsgivare. Dessa fick därmed inte något fullständigt nytt material att ta ställning till och någon ny anbudsgivare fanns det inte att ta hänsyn till.

Efterannonsering saknas
Enligt LOU 7 kap. 3 § är en upphandlande myndighet, t.ex. landstinget, som har tilldelat ett kontrakt eller ingått ett ramavtal skyldig att skicka en annons om upphandlingsresultatet senast 48 dagar efter det att kontraktet tilldelats, s.k. efterannonsering. Någon efterannonsering av genomförd upphandling har dock inte skett inom denna tid. Den lagstadgade skyldigheten att efterannonsera hade inte heller fullgjorts vid granskningstillfället.

Revisionens bedömning
En översyn av rutinerna för efterannonsering av upphandlingar bör göras.

Upphandlingsstrategi m.m.
För upphandlingen av IKT togs en upphandlingsstrategi[17] fram, dels övergripande för IKT-försörjningsprojektet och dels per anskaffningsområde. När det gäller risker i upphandlingen fördes en risklogg på projektplatsen, med uppgifter om bland annat riskägare, riskbeskrivning och konsekvens. Exempel på risk med hög värdering är formella fel i förfrågningsunderlaget eller utvärdering med risk för att upphandling måste avbrytas.

[16] LOU 8 kap. 1 §
[17] Enligt landstingets policy ska det alltid för upphandlingar som omsluter betydande värden en upphandlingsstrategi innehållande riskanalys och kvalitetssäkringsmoment upprättas. Uppgift om vad som avses med betydande värde saknas.

Behov av utvärdering
Någon fullständig utvärdering av upphandlingsprocessen har ännu inte skett. Av intervjuerna framkommer att kontinuiteten i bemanningen uppfattas som en garanti för att processerna säkras, eftersom det råder samma bemanning för övriga områden i IKT-försörjningen.

Revisionens bedömning
En genomgång och utvärdering av resultatet av processen för upphandlingen av IKT bör göras, särskilt då struktur och organisation är densamma för efterföljande upphandlingsprojekt gällande IKT-försörjning. Landstinget skulle kunna dra nytta av erfarenheterna i kommande upphandling. Även processen som ledde fram till beslutet att avbryta IKT 1 bör bli föremål för en sådan utvärdering.

Sammantaget visar den övergripande granskningen av det formella upphandlingsförfarandet att processen i allt väsentligt bedöms ha följt LOU och landstingets upphandlingspolicy med riktlinjer. Förfarandet är väl dokumenterat på projektplatsen enligt en systematik och mappstruktur som gör att dokumenten, trots en omfattande mängd, är lättåtkomliga.

7 Avtalsuppföljning

I upphandlingspolicyn anges att ingångna avtal ska följas upp aktivt. Det anges vidare att avtal ska följas upp, såväl inom verksamheten som övergripande på koncernnivå, avseende ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet och krav som ställts vid upphandlingstillfället. Ytterligare information ges inte i policyn kring vilka moment som normalt bör ingå i en uppföljning som ska säkerställa att avtalade villkor följs.

Förfrågningsunderlaget med tillhörande mall för avtal har utformats för att kunna styra och kontrollera att avtalet följs. I bilagor anges i detalj hur de olika delarna i hela leveransprocessen ska följas upp av SLL. Betalning utges först efter genomförd delleverans och leveransgodkännande av uppnådd milstolpe. Milstolparna anges i bilaga till avtalet och de är beskrivna och tidssatta. Arbetet med avtalsuppföljning har nyligen påbörjats.

Revisionens bedömning
Revisionen bedömer att förfrågningsunderlaget, liksom avtalet, är utformat på ett funktionellt sätt som bör kunna ge förutsättningar för en effektiv avtalsuppföljning. Avtalet är konkret och tydligt anpassat efter den tjänst som det avser. Det framgår tydligt när leverans ska ske och på vilket sätt. Tydligheten bör underlätta en systematisk uppföljning av avtalet. Revisionen bedömer att avtalet inklusive bilagor tydligt anger ansvar och roller mellan landstinget, byggbolaget och HP när det gäller leveranser enligt avtalet.

Kort om rapporten

Upphandlingen av en första delleverans av informations- och kommunikationsteknologi (IKT) till Nya Karolinska i Solna (NKS) bedöms i allt väsentligt ha genomförts med en tillfredsställande styrning och kontroll. Avtalet bör ge möjlighet till en aktiv uppföljning. Ett behov finns dock av att tydliggöra roller och ansvar internt inom landstinget för uppföljningen av avtalet. En utvärdering av processen för upphandlingen bör göras i syfte att dra nytta av erfarenheterna för kommande delar av upphandlingen av IKT-försörjningen till NKS.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

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

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

Org.nr: 232100-0016