

LANDSTINGS- REVISORERNA

Projektrapport
Nr 14/2009

Granskning av landstingsstyrelsens samordnade upphandlingar

- Granskning har skett av den samordnade upphandlingen. Bland annat har sex strategiska upphandlingar granskats, vars sammanlagda beräknade värde uppgår till drygt 2 miljarder kr.
- Den samordnade upphandlingen bör ges ett tydligt uppdrag som leder till en mer aktiv roll så att t.ex. fler varu- och tjänsteområden som är gemensamma täcks av samordnade avtal.
- Åtgärder bör vidtas för att skapa bättre möjligheter för landstingets olika verksamheter att delta i expertgruppernas arbete med att bland annat utforma förfrågningsunderlag.
- En förstärkt kvalitetssäkring bör utvecklas så att förfrågningsunderlag med tillhörande handlingar granskas i högre omfattning innan de annonseras.
- En större transparens i beställningssystemet ClockWork avseende prissättningen vid beställning via MediCarrier AB är önskvärd, dels för att tydliggöra för beställarna vad som faktiskt ingår i priset, dels för att minska risken för köp vid sidan om.

Revisorsgrupp I
2009 års revisorer

2010-02-23

Diarienummer:
RK 200910-0085

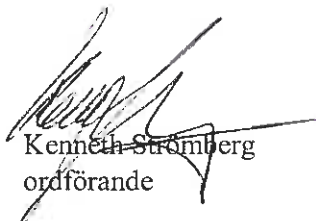
Landstingsstyrelsen

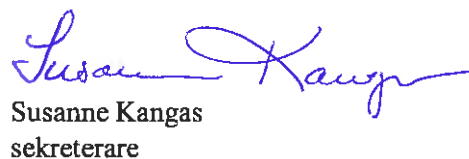
Rapport 14/2009
Granskning av landstingsstyrelsens samordnade
upphandlingar

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade på möte 2010-02-23 överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2010-05-25.

Paragrafen justerades omedelbart.

Härmed överlämnas rapporten.


Kenneth Strömberg
ordförande


Susanne Kangas
sekreterare

INNEHÅLL

1. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	1
2. UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN.....	3
2.1 Motiv till granskningen	3
2.2 Revisionsfråga	4
2.3 Avgränsningar.....	4
2.4 Revisionskriterier.....	4
2.5 Metod	5
3. UPPHANDLINGSAVDELNINGEN	5
3.1 Allmänt	5
3.2 Expertgrupper.....	5
4. UPPHANDLINGSPROCESSEN M.M.	6
4.1 Hur tillgodoses kravet på effektivitet i upphandlingsprocessen.....	6
4.2 Har granskade upphandlingar genomförts i enlighet med LOU? ...	7
4.3 Uppföljning och utvärdering av avtal	9
5. SAMVERKAN MED MEDICARRIER AB.....	10
5.1 MediCarrier AB:s uppdrag	10
5.2 Samverkan.....	10
5.3 MediCarrier AB:s prissättning	11
5.4 Upphandling från eget bolag	11

Bilaga:
Konsultrapport

1. Slutsatser och rekommendationer

Enligt landstingets upphandlingspolicy från 2008 ska upphandlingsavdelningen inom landstingsstyrelsens förvaltning vara landstingets centrala upphandlingsfunktion. Det innebär bl.a. ett ansvar för samordning av upphandlingar för att kunna utnyttja landstingets ställning som stor kund på marknaden.

En granskning har genomförts av om upphandlingsprocessen genomförts på ett effektivt sätt och om några utvalda upphandlingar har genomförts i enlighet med regelverket.

Revisionens samlade bedömning utifrån revisionsfrågan är följande.

Genomförs upphandlingsprocessen på ett effektivt sätt och i enlighet med gällande regelverk på upphandlingsområdet.

Granskningen visar att den samordnade upphandlingen bör ges ett tydligt uppdrag som leder till en mer aktiv roll så att t.ex. fler varu- och tjänsteområden som är gemensamma täcks av samordnade avtal. Det finns tydliga rutiner, mallar m.m. som bidrar till en effektiv upphandlingsprocess. I granskningen av upphandlingarna har framkommit att de i stort sett har genomförts i enlighet med LOU. Några avvikelser har dock konstaterats.

Den övergripande frågan har brutits ner i följande delfrågor:

Hur tillgodoses kravet på effektivitet i upphandlingsprocessen?

I den samordnade upphandlingen behöver landstingsstyrelsen skaffa sig en överblick över inköpsvolymerna i syfte att effektivisera och utveckla landstingets hela upphandlingsverksamhet. Granskningen visar på behov av en bättre överblick genom system som möjliggör kontroll av förbrukning och avtalstrohet och som ger underlag för framtida samordningsbehov.

Vidare bör åtgärder vidtas för att skapa bättre möjligheter för landstingets olika verksamheter att delta i expertgruppernas arbete med att bland annat utforma förfrågningsunderlag. Det är vidare viktigt att samarbetet fungerar väl med landstingets organisation för medicinskt sakkunniga (SPESAK) och omvårdnadssakkunniga (VÅRDSAK) samt patientsäkerhetsansvariga vid kravställande på varor och tjänster.

Hur tillgodoses kraven i gällande regelverk vid upphandlingar?

Av konsultrapporten framkommer att de granskade upphandlingarna i stort sett har genomförts i enlighet med LOU och dess principer. Några avvikelser har dock konstaterats.

Granskningen visar att upphandlingsavdelningens kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag med tillhörande handlingar inte kan anses vara tillräcklig. Revisionskontoret anser att en förstärkt kvalitetssäkring behövs för att komma till-

rätta med de brister som konstaterats. Bristerna får anses vara av mindre allvarlig art. Det kan dock inte uteslutas att de påverkat upphandlingar negativt t.ex. på det sättet att en leverantör kan ha avstått från att lämna anbud på grund av krav på oskäligt lång giltighetstid för anbudet.

Hur sker uppföljning och utvärdering av ingångna avtal?

Upphandlingsavdelningen har hittills fokuserat på att följa LOU:s regelverk, utarbeta rutiner och väl fungerande mallar inom upphandlingsområdet. Avdelningens arbetet bör framöver än mer inriktas på att följa upp och utvärdera avtal.

Upphandlingsavdelningen bör t.ex. utveckla arbetet med att ta fram siffror över vilka besparingar som uppnåtts genom nya avtal jämfört med tidigare ingångna avtal. Genom dessa siffror kan belysas vilka möjligheter det finns att dra nytta av en samordnad upphandling.

Hur sker upphandlingsavdelningens samverkan med MediCarrier AB?

Upphandlingsavdelningen samverkar med MediCarrier AB i huvudsak genom deltagande i en så kallad expertgrupp inför en upphandling och vid uppföljning av ett gällande avtal. Bland annat diskuteras möjligheter till ersättningsvaror vid leveransproblem.

I beställningssystemet ClockWork redovisas bland annat priset på varor när beställning sker från MediCarrier AB. I denna prissättning ingår även MediCarrier AB:s overheadkostnader för lagerhållning, sampackning m.m. Beställaren som ofta är väl insatt i prisläget för aktuella produkter kan då få uppfattningen att det aktuella styckepriiset via MediCarrier AB är högre än det marknadsmässiga. En större transparens i beställningssystemet avseende prissättningen skulle tydliggöra för beställarna av varorna vad som faktiskt ingår i priset. En ökad tydlighet i prissättning medför också en minskad risk för oönskade köp direkt från leverantören. Upphandlingsavdelningen bör överväga ett krav i samordnade avtal avseende förbrukningsartiklar, som innebär att varor som avropas från avtalet endast kan beställas från MediCarrier AB. Ett sådant krav skulle minska köpotroheten.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till landstingsstyrelsen

- Den samordnade upphandlingen bör ges ett tydligt uppdrag som leder till en mer aktiv roll så att t.ex. fler varu- och tjänsteområden som är gemensamma inom landstinget täcks av samordnade avtal. Uppdraget bör även omfatta att aktivt arbeta med information om upphandlingar och förändringar i regelverket till förvaltningar och bolag inom landstinget.

- Åtgärder bör vidtas för att skapa bättre möjligheter för landstingets olika verksamheter att delta i expertgruppernas arbete med att bland annat utforma förfrågningsunderlag.
- En förstärkt kvalitetssäkring bör utvecklas så att förfrågningsunderlag med tillhörande handlingar granskas i högre omfattning innan de annonseras.
- En större transparens i beställningssystemet ClockWork avseende pris-sättningen är önskvärd, dels för att tydliggöra för beställarna vad som faktiskt ingår i priset och dels för att minska risken för köp vid sidan om ett samordnat avtal.

2. Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Upphandlingsavdelningen såsom landstingets centrala upphandlingsfunktion har bl.a. ett ansvar för samordning av upphandlingar för att kunna utnyttja landstingets ställning som stor kund på marknaden.

I upphandlingspolicyn framgår att alla upphandlingar ska ske i nära samverkan med berörda förvaltningar och bolag. Vidare framgår bl.a. att:

- Vid kravställande på varor och tjänster är det viktigt att utnyttja landstingets organisation för medicinskt sakkunniga (SPESAK) och omvårdnadssakkunniga (VÅRDSAK).
- Landstingets enheter är skyldiga att känna till och utnyttja de upphandlingsavtal som upprättats. Alla upphandlingsavtal ska finnas lätt tillgängliga på landstingets intranät.
- Vid beställning av förbrukningsmateriel ska landstingets materialdepå (MediCarrier) utnyttjas om aktuell vara tillhandahålls där.
- Vid planering av en upphandling ska ställning tas, om leverantörer ska krävas anta den av landstingets antagna ”Uppförandekod för leverantörer”.
- Det är önskvärt att landstingets förvaltningar/bolag och stiftelser använder landstingets gemensamma inköpssystem (eller motsvarande) för att kunna analysera sina inköpskostnader.
- Upphandlingsavtal ska aktivt följas upp avseende de krav som finns i avtalet t ex fullföljande av miljöåtagande, seriositetskontroll och kontroll att ställda sociala krav efterlevs.

Enligt landstingsstyrelsens årsredovisning för 2008 genomförde upphandlingsavdelningen upphandlingar till ett värde av 18,1 miljarder kronor. Stock-

holms läns landstings sammanlagda kostnader för verksamheten uppgick till 60,2 miljarder kr samma år¹. Upphandlingsverksamheten omgärdas vidare av en komplex lagstiftning. Genomförandet av en upphandling ställer dessutom krav på tidig samordning inom organisationen.

Revisionen har i tidigare genomförda granskningar haft synpunkter på den samordnade upphandlingen. Tidigare granskningar har visat att landstingsstyrelsen måste ta initiativ till en förbättrad styrning av upphandlingsverksamheten. Det gäller att tydliggöra ansvaret för uppföljning av upphandlingspolicyn, utarbeta landstingsgemensamma indikatorer och nyckeltal som är knutna till fullmäktiges upphandlingspolicy och tillämpa gemensamma uppföljningssystem för inköp och upphandling.

I en tidigare rapport av revisionskontoret framfördes t.ex. att en överblick bör tillskapas med syfte att effektivisera och utveckla landstingets hela upphandlingsverksamhet². System bör utvecklas som möjliggör kontroll av avtalstrohet, underlag för framtida samordningsbehov och information om ramavtalsomställningar.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan lyder: Genomförs upphandlingsprocessen på ett effektivt sätt och i enlighet med gällande regelverk på upphandlingsområdet.

Den övergripande frågan har brutits ner i följande delfrågor:

- Hur tillgodoses kravet på effektivitet i upphandlingsprocessen?
- Hur tillgodoses kraven i gällande regelverk vid upphandlingar?
- Hur sker uppföljning och utvärdering av ingångna avtal?
- Hur sker upphandlingsavdelningens samverkan med MediCarrier AB?

2.3 Avgränsningar

Sex strategiska upphandlingar som har genomförts av upphandlingsavdelningen har granskats i projektet. Med strategiska upphandlingar avses t.ex. upphandlingar som uppgår till ansenliga belopp och upphandlingar som avser att tillgodose ett strategiskt behov hos landstinget.

2.4 Revisionskriterier

Granskningen har utgått från följande revisionskriterier:

- Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)
- Upphandlingspolicy från 2008 för Stockholms läns landsting
- Arbetsordning, reglementen och delegationsordning, juli 2009

¹ Verksamhetens kostnader för koncernen enligt årsredovisning för SLL 2008

² "Upphandlingsavdelningen - enhetens roll och uppdrag" (15/04)

2.5 Metod

Ansvariga från revisionskontoret har varit Camilla Graf Morin (projektledare), Anna Häggqvist och Mikael Lundén. Intervjuer har genomförts med berörda aktörer inom landstinget avseende frågorna om effektivitet i upphandlingsprocessen, uppföljning och utvärdering av avtal samt upphandlingsavdelningens samverkan med MediCarrier AB.

På uppdrag av revisionskontoret har sex utvalda upphandlingar granskats av Opic Group AB. Konsulterna har granskat om upphandlingarna har genomförts i enlighet med gällande regelverk på upphandlingsområdet.

3. Upphandlingsavdelningen

3.1 Allmänt

Landstingsstyrelsens förvaltning (LSF) ska leda, styra och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter. Upphandlingsavdelningen är organisatoriskt placerad i SLL Juridik och upphandling inom LSF.

Enligt upphandlingspolicyn är upphandlingsavdelningen landstingets centrala upphandlingsfunktion och när önskemål och behov finns upphandlar avdelningen avtal avseende varor och tjänster som gäller för hela landstinget. Inom landstinget finns även egna upphandlingsfunktioner inom följande verksamheter: Karolinska Universitetssjukhuset, Södersjukhuset AB, Danderyds sjukhus AB, Södertälje sjukhus AB, Tiohundra AB, SLSO (Stockholms läns sjukvårdsområde), Folktandvården i Stockholms län AB, Waxholms Ångfartygs AB, AB Storstockholms Lokaltrafik och Locum AB.

3.2 Expertgrupper

När en samordnad upphandling ska genomföras tillsätts en så kallad expertgrupp med representanter för upphandlingsavdelningen, sakkunniga från aktuell verksamhet och när det är aktuellt representanter för MediCarrier AB. Inför varje upphandling av sjukvårdsartiklar kontaktas bl.a. VÅRDSAK (vårdsak-kunniga sjuksköterskor) och SPESAK (specialistsakkunniga läkare).

Granskningen har visat att det är svårt för upphandlingsavdelningen att få arbetet i expertgrupperna att fungera på ett tillfredsställande sätt. Kunskap från sakkunniga är nödvändig bl.a. för att fastställa ett behov och för att uttrycka detta behov i tydliga krav. Arbetet i expertgrupperna försvåras av att det är svårt att få sakkunniga från verksamheter att överhuvudtaget delta, bristen på kontinuitet i gruppen och oklara mandat för de sakkunniga.

Upphandlingsverksamheten utgör en strategisk verksamhet för landstinget inte bara på grund av dess ekonomiska värde utan också på grund av den betydelse som de varor och tjänster som upphandlas har för kvaliteten på t.ex. bedriven sjukvård. Kvaliteten på det som upphandlas till landstinget är helt beroende av en fungerande samverkan mellan upphandlingsavdelningens personal och per-

soner från aktuell verksamhet som besitter den kunskap och har den erfarenhet som är nödvändig för att uttrycka behovet i förfrågningsunderlag och avtal.

I granskningen har uppmärksammats en metod som sedan viss tid prövas vid Karolinska Universitetssjukhuset. Sjukhusets upphandlingssektion skickar en förfrågan om deltagande i en expertgrupp till den som är verksamhetsansvarig, t.ex. klinikchef, varpå denne utser en lämplig person. Valet av verksamhetsansvarig baseras på en analys av inköpsmönster, för att identifiera vilka som är de stora brukarna inom aktuellt produktområde. Den eller de som utses ges mandat att företräda övriga personer inom samma personalgrupp, ges befogenheter för detta och har rimliga möjligheter att förankra arbetet i expertgruppen med övriga aktuell personal.

4. Upphandlingsprocessen m.m.

4.1 Hur tillgodoses kravet på effektivitet i upphandlingsprocessen

Upphandlingsavdelningen svarar för samordnade upphandlingar och sådana upphandlingar som utförs på uppdrag åt förvaltningar, bolag och stiftelser inom landstinget.

Upphandlingsavdelningens uppgift är att identifiera nya områden som går att effektivisera genom samordnad upphandling. Avdelningen verkar också för att utveckla och bevaka upphandlings- och avtalsområdet samt är specialist i upphandlings- och avtalsfrågor. Avdelningen upphandlar bl.a. förbrukningsartiklar och utrustning till sjukvården, läkemedel, service- och konsulttjänster samt vårdtjänster på uppdrag av hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning och IT-tjänster på uppdrag av SLL IT.

För samordning av upphandlingar som berör sjukvården har upphandlingsavdelningen två arbetsgrupper med medverkande från övriga delar av landstinget. En gång per månad träffas alla upphandlings- och inköpschefer kring samordning av upphandling av förbrukningsartiklar, den så kallade SMIL-gruppen (SMarta Inköp i Landstinget). Gruppen behandlar t.ex. frågor om nya avtalsområden, valuta- och vitesklausuler. En gång per månad träffas också upphandlings- och inköpscheferna samt medicintekniker. I denna grupp diskuteras främst investerings- och utrustningsfrågor.

För beställning av upphandlade varor och tjänster finns ett beställningssystem, ClockWork, som alla sjukhus, utom S:t Eriks ögonsjukhus AB, samt SLSO använder sig av. Upphandlingsavdelningen är systemförvaltare av ClockWork. Det innebär att de lägger in alla giltiga avtal samt i övrigt administrerar databasen. Kunden kan vid beställning se varans specifikation, pris, lagertillgång och leveranstid.

Granskningen har visat på svårigheten av att få fram volymer för hela landstinget avseende förbrukning m.m. av varor och tjänster. Det finns inte någon enhetlighet inom landstinget, varken vad gäller beställningssystem

eller ekonomisystem. Det bör skapas en bättre överblick över landstingets inköpsvolym genom system som möjliggör kontroll av förbrukning och avtalstrohet och som ger underlag för framtida samordningsbehov. Upphandlingsavdelningen kan dra nytta av en sådan överblick av landstingets samlade upphandlingsverksamhet både inför en upphandling men även vid uppföljning av avtal.

Upphandlingsverksamheten inom landstinget är i hög grad decentraliserad och många upphandlingar genomförs av personer som vanligtvis inte arbetar med upphandlingsfrågor. Denna situation medför vissa risker t.ex. risker för att olika verksamheter tecknar avtal på områden där det redan finns ett samordnat avtal i stället för att dra nytta av det samordnade avtalet. Det finns även en risk för att en verksamhet t.ex. vid brådska ingår ett avtal genom en direktupphandling, trots att det enligt LOU inte finns skäl att använda detta upphandlingsförfarande. Den lagstiftning som utarbetas för att bland annat komma tillrätta med otillåtna direktupphandlingar innehåller rättsmedel såsom ogiltighet av avtal och sanktionsavgift³. Lagförslaget väntas träda ikraft den 1 juli 2010 och kommer således att medföra risk för sanktioner för landstinget om direktupphandling genomförs i strid med LOU.

Upphandlingsavdelningen bör ges ett tydligt uppdrag som leder till en mer aktiv roll så att t.ex. fler områden som är gemensamma täcks av samordnade avtal. Ett område som bör övervägas är t.ex. bemanningstjänster för administrativ personal. Landstinget skulle då mer kunna dra nytta av sin ställning som stor kund på en marknad. En annan fördel med samordnade avtal är att det blir enklare för övriga enheter inom landstinget när deras behov uppstår.

Upphandlingsavdelningen bör också arbeta mer aktivt med information till förvaltningar och bolag inom landstinget. Detta eftersom upphandlingar genomförs på många olika enheter inom landstinget och ofta av personal som kanske inte upphandlar så ofta. Information kan t.ex. avse nyheter på upphandlingsområdet och ändrade tröskelvärden. Avdelningen bör likaså bistå förvaltningar och bolag med t.ex. olika mallar för upphandling och avtal. Även inom området avtalsuppföljning bör avdelningens erfarenhet spridas ut till hela landstinget.

4.2 Har granskade upphandlingar genomförts i enlighet med LOU?

LOU är en procedurlagstiftning som anger hur en upphandlande myndighet ska gå till väga vid upphandling. Det anges t.ex. vilket förfarande som ska användas och att en upphandling som regel ska annonseras. I upphandlingsprocessen förutsätts vidare att ett grundläggande arbete läggs ner på att noga fastställa landstingets behov och att uttrycka detta på ett fullständigt och tydligt sätt i ett förfrågningsunderlag som sedermera ligger till grund för avtalet med vald leverantör. För att ett avtal ska vara väl utformat utifrån landstingets behov förut-

³ Nya rättsmedel på upphandlingsområdet, Ds 2009:30

sätts således väl utarbetade rutiner för samarbete mellan olika kompetenser och att rutinerna kan omsättas i praktiken.

Konsulterna har granskat om sex utvalda upphandlingar har genomförts i enlighet med LOU⁴. Upphandlingarna avser manuella bevaknings- och service-tjänster (140 mkr), resebyråttjänster (195 mkr), förbandsartiklar (88 mkr), kostförsörjning (1,5 miljarder), operationsartiklar (152 mkr) och transporttjänster (180 mkr). Upphandlingarnas sammanlagda beräknade värde uppgår till drygt 2 miljarder kr. Samtliga upphandlingar genomfördes och avslutades under 2009, utom kostupphandlingen som genomfördes under 2008. Av konsultrapporten framkommer bland annat följande.

- Dokumenten i de granskade upphandlingarna är tydliga och lättnavigerade samt präglas av användarvänlighet. Detta underlättar bland annat för små och medelstora företag att lämna anbud. Granskningen visar dock på vissa situationer där avsteg eller risker för avsteg från LOU har konstaterats. Avstegen har bedömts vara av mindre allvarlig art.
- Beträffande *anbudens giltighetstid*, så bedöms den i de flesta fall vara för lång. I exempelvis upphandlingen av transporttjänster uppgick denna till drygt 12 månader. Trots att giltighetstiden påverkas av att det är en komplex upphandling och att risk för överklaganden föreligger anses tiden vara omotiverat lång.
- Ett *beslut att delvis avbryta* en upphandling har fattats, utan att dokumentationen visar om det förelegat sakliga skäl. En motivering till att delvis avbryta upphandlingen saknas.
- LOU:s regler om *längsta tid för ramavtal* på fyra år iakttas generellt, med undantag för upphandlingen av transporttjänster där avtalsperioden bestämts till 5 år. Något skäl för avtalstidens längd återfinns inte i dokumentationen.
- Det anges vidare att det föreligger en *skillnad beträffande hur krav uttrycks i förfrågningsunderlag och i det följande avtalet*. Det är i förfrågningsunderlaget oklart huruvida beaktande och samarbete avseende Miljöpolitiskt program Miljö steg 5 för åren 2007 – 2011 utgör ett skall-krav. Formuleringen i avtalsvillkoren antyder dock att det rör sig om ett skall-krav.
- Beträffande *underrättelser om tilldelningsbeslut* till deltagande anbudsgivare konstateras att det i samtliga förfrågningsunderlag angetts att publicering endast skall ske på upphandlingsavdelningens webbplats. Enligt uppgift har underrättelsen i samtliga fall även skickats per post till varje deltagande anbudsgivare.

⁴ Det beräknade värdet för respektive upphandling framgår av parenteser

Revisionskontoret har följande kommentarer bland annat till ovan nämnda avvikelser.

Anbudens giltighetstid bör vara tilltagen så att en förlängning inte bedöms nödvändig. Tiden bör anpassas till aktuell upphandling, så att en lämplig tid för utvärdering av anbud ges och att tiden även medger att en leverantör begär överprövning. Att ange en onödigt lång giltighetstid kan få konsekvenser för anbudsgivare, särskilt för små och medelstora företag som ofta inte har möjlighet att binda upp resurser under en längre tid. Detta kan i sin tur få konsekvenser för beställaren på så sätt att konkurrensen begränsas.

Beträffande *underrättelser om tilldelningsbeslut* till deltagande anbudsgivare och anbudssökanden bör mallen för förfrågningsunderlag ändras så att det även anger att underrättelsen skickas till anbudsgivare per post.

Övriga avvikelser anser revisionskontoret att upphandlingsavdelningen kan komma tillrätta med framöver genom den föreslagna förstärkta kvalitets-säkringen av förfrågningsunderlag.

En av de granskade upphandlingarna är den upphandling av kostförsörjning som varit föremål för diskussion på politisk nivå och i massmedia våren 2009. Diskussionen har gällt såväl kvaliteten på den mat som serveras på sjukhusen som formalia kring hantering av upphandlingen. Mot denna bakgrund fick landstingsdirektören i uppdrag av Produktionsutskottet att genomföra en oberoende granskning av upphandlingen av kostförsörjningen. En granskning av matens kvalitet ingick inte uppdraget. Uppdraget gavs till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Deloitte. Granskningarna visade bl.a. på att beslut fattats som inte är förenliga med kommunallagen. Vidare finns felaktigheter i fattade beslut, otydligheter i reglementen och delegationsordningar samt brister i den interna kontrollen vid landstingsstyrelsens förvaltning. Enligt SKL:s bedömning är, trots interna brister i beslutsprocessen, landstinget bundet av det ingångna avtalet med leverantören. Med anledning av ett klagomål på kostupphandlingen uppger Konkurrensverket att med hänsyn till det som framkommit i ärendet inte föranleder verket att dra slutsatsen att Stockholm läns landstings upphandling haft sådana brister att den strider mot LOU. Konkurrensverket beslutade att inte utreda saken ytterligare.

Den nu aktuella granskningen av om LOU:s regler iakttagits vid upphandlingen av kostförsörjningen föranledde ingen anmärkning. Landstingsstyrelsen förbereder för närvarande en ny upphandlingspolicy som en direkt konsekvens av den kritik och de synpunkter som framfördes med anledning av kostupphandlingen. Landstingsfullmäktige avses besluta om policyn i början av år 2010.

4.3 Uppföljning och utvärdering av avtal

Controllerenheten inom upphandlingsavdelningen följer upp och utvärderar ingångna avtal. Enheten ansvarar också för marknadsföring av avtalen internt inom landstinget, bevakning av ekonomi, juridik m.m. Graden av uppföljning av avtal varierar beroende på hur viktigt avtalet anses vara för landstinget.

Enheten genomför en seriositetskontroll av avtalsparter minst två gånger per år. Vidare inhämtas statistik, eventuella sortimentsförändringar bevakas, miljö-, sociala och jämställdhetskrav följs upp. Reklamationer behandlas omgående och vitespåföljd gentemot en leverantör aktualiseras alltid när förutsättningar enligt avtalet finns.

Möten med expertgruppen och ett så kallat produktråd sker sex månader efter avtalsstart för avtal i den mest prioriterade gruppen. Uppföljningsmöten med leverantören äger rum vid behov. En eventuell förlängning av ett avtal aktualiseras alltid i tid för att kunna analysera för- och nackdelar med en förlängning jämfört med en ny upphandling.

Enligt intervjuade har upphandlingsavdelningen hittills fokuserat på att följa LOU:s regelverk, utarbeta rutiner och väl fungerande mallar inom upphandlingsområdet. Arbetet framöver kommer än mer att inriktas på att följa upp och utvärdera avtal.

5. Samverkan med MediCarrier AB

5.1 MediCarrier AB:s uppdrag

MediCarrier AB:s uppdrag är att på affärsmässiga grunder avropa, lagervålla, förpacka samt distribuera, sjukvårds- och förbrukningsartiklar till verksamheter inom landstinget. Bolaget ska också tillhandahålla miljöanpassade transporter av t.ex. patientprover och intern post till landstingets enheter och entreprenörer.

5.2 Samverkan

MediCarrier AB avropar förbrukningsartiklar utifrån de samordnade avtal som upphandlingsavdelningen har tecknat. För bolaget är det viktigt att upphandlingsavdelningen förnyar avtal och matar in uppgifter om artiklarna i beställningssystemet ClockWork i tid. Representanter från MediCarrier AB (marknadskonsulenter och inköpare) deltar alltid i expertgrupper vid upphandlingar av förbrukningsartiklar.

Utvärdering av hur tidigare avtal har fungerat görs i expertgruppen. Bl. a. diskuteras möjligheten till ersättningsvaror vid leveransproblem.

Av upphandlingspolicyn framgår att förbrukningsartiklar som tillhandahålls av MediCarrier AB ska beställas hos dem. Vid nya upphandlingar tas beslut i expertgruppen om avtalet ska vara MediCarrier AB specifikt eller inte. Med detta menas att om avtalet är specifikt så kan varan endast beställas från MediCarrier AB. Om varan inte är MediCarrier AB specifik kan även beställning göras direkt från leverantören. Detta innebär att två skilda priser syns i beställningssystemet för de varor som inte är MediCarrier specifika, ett pris direkt från leverantören och ett pris där MediCarrier AB:s kostnader för lagerhållning, sampackning m.m. ingår.

Upphandlingsavdelningen är systemägare av beställningssystemet ClockWork. Förändringar i systemet är då avdelningens ansvar. Driftansvariga är de sjukhus som använder systemet och upphandlingsavdelningen.

I granskningen har framkommit att i Västra Götalands regionen och Region Skåne kan de varor som avropas från ramavtal endast levereras från de respektive materialdepåer som finns, vilket minskar köpotroheten. Motsvarande krav bör övervägas att införas i avtalen som samordnas av upphandlingsavdelningen.

5.3 MediCarrier AB:s prissättning

Bolaget har svårt att göra en bedömning av hur mycket kunderna kommer att handla under året. Det leder i sin tur till att utvecklingen av intäkter och kostnader är svår att bedöma. MediCarrier AB lämnar för närvarande kundrabatter till de grupper som genererar överskottet hos bolaget. Från och med år 2011 beräknar bolaget att rabatterna ska försvinna och prissänkningar införas.

Den köpotrohet, dvs. att beställningar sker vid sidan om direkt från leverantörerna innebär en risk för att leverantörerna "tar höjd" vid anbudsförandet. Avropade volymer blir i praktiken mindre än om alla beställningar gick via MediCarrier AB.

Enligt MediCarrier AB skulle marginalkostnaderna för bolaget sjunka betydligt om volymerna ökade då de fasta kostnaderna inte påverkas av volymökningen.

Införandet av ett röststyrt plocksystem av varorna är på väg att införas och MediCarrier AB beräknar att det tas i bruk i vår vilket ska effektivisera beställningarna.

5.4 Upphandling från eget bolag

Landstinget är skyldigt att genomföra upphandlingar i enlighet med LOU vid anskaffning av varor och tjänster från helägda bolag och från bolag som ägs tillsammans med andra kommuner eller landsting. På denna punkt följer inte landstinget LOU, vilket revisionen framfört 2008⁵. En utredning har, mot bakgrund av att en betydande del av den kommunala verksamheten har organiserats i bolagsform, föreslagit att det som en temporär lösning införas en bestämmelse i LOU motsvarande kontroll- och verksamhetskriterierna⁶. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2010 och upphävas den 1 januari 2013 i avvaktan på en mer omfattande utredning av lämpligheten av ett dylikt undantag⁷.

I avvaktan på kommande lagändring och utformningen av denna väljer revisionskontoret att inte kommentera detta mer än att konstatera att landstinget köper tjänster av MediCarrier AB utan att upphandla dessa i konkurrens.

⁵ Rapport över löpande granskning 2008 Landstingsstyrelsen

⁶ Upphandling från statliga och kommunala företag, Ds 2009:36

⁷ Kommittédirektiv (Dir. 2009:81)

Granskningsrapport

avseende upphandlingarna Manuella bevaknings- och servicetjänster, Resebyråttjänster, Förbandsartiklar, Kostförsörjning, Operationsartiklar och Transporttjänster.

med fokus på:

- Upphandlingsorganisation
- Strategi
- Administrativa bestämmelser
- Krav på leverantören
- Kravspecifikation
- Tilldelningsgrund
- Avtalsvillkor
- Uppföljning
- Effektivitet

Januari 2010

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Syfte	3
1.3	Metod.....	3
1.4	Avgränsningar	4
2	Sammanfattning av iakttagelser	4
2.1	Genomfördes upphandlingarna enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)?	4
2.2	Uppfyller anbudsutvärderingarna och tilldelningsbesluten i de aktuella upphandlingarna kraven på tydlighet och transparens i enlighet med LOU?	6
2.3	Rutiner för begränsning av otillbörlig påverkan.....	6

1 Inledning

1.1 Bakgrund

På uppdrag av Landstingsrevisorerna har Opic granskat nedanstående sex upphandlingar som alla genomförts av SLL Upphandling. De uppskattade värdena avser hela kontraktperioden för respektive upphandling. Totalt uppskattas de granskade upphandlingarna motsvara 1,99 miljarder kr.

- Manuella bevaknings- och servicetjänster (SLL 1620)
Uppskattat värde: 140 miljoner kr.
- Resebyråttjänster (SLL 1520)
Uppskattat värde: 96 miljoner kr.
- Förbandsprodukter (SLL 570)
Uppskattat värde: 88 miljoner kr. Avtalet ska dock innebära besparingar med upp till 17 %.
- Kostförsörjning (SLL 1860)
Uppskattat värde: 1,57 miljarder kr.
- Operationsartiklar (SLL 583)
Uppskattat värde: 46 miljoner kr.
- Transporttjänster (SLL 1502)
Uppskattat värde: 50 miljoner kr.

Granskningen av de enskilda upphandlingarna präglas av återkommande iakttagelser. Slutsatserna återfinns dock under var och en av de respektive upphandlingarna i syfte att varje upphandling, med tillhörande kommentarer, ska kunna läsas för sig.

1.2 Syfte

De övergripande revisionsfrågorna är, om upphandlingsprocessen genomförs på ett effektivt sätt och i enlighet med gällande regelverk på upphandlingsområdet.

Opic har bland annat granskat följande:

- Genomfördes upphandlingarna enligt LOU?
- Uppfyller anbudsutvärderingarna och tilldelningsbesluten i de aktuella upphandlingarna kraven på tydlighet och transparens i enlighet med LOU?
- Har det funnits lämpliga och fungerande rutiner för att hantera otillbörliga erbjudanden?

1.3 Metod

Granskningen har genomförts av följande jurister för Opic Group AB enligt nedanstående rollfördelning:

- Christina Möll (projektkoordinering och genomförande av intervjuer),
- Magnus Josephson (granskning av upphandlingarna manuella bevaknings- och servicetjänster, resebyråttjänster och förbandsprodukter) och
- Patric Pedersen (granskning av upphandlingarna kostförsörjning, operationsartiklar och transporttjänster).

Arbetet har genomförts dels genom frågor till ansvariga personer, dels genom analys av förfrågningsunderlag, avtalsvillkor, upphandlingsrapporter och tilldelningsbeslut.

1.4 Avgränsningar

Granskningen omfattar inte branschspecifika lagar och krav.

2 Sammanfattning av iakttagelser

Analysmaterialet består, i stort, av:

- Anbudsinbjudan
- Anbudsformulär
- Prisbilaga
- Kravspecifikation
- Uppföljningsplan för tjänsten
- Uppföljningsplan för miljö
- Rapporteringsinstruktioner
- Avtal
- Strategiplan för de enskilda upphandlingarna

Granskningen visar att upphandlingarna i stort har genomförts på ett effektivt sätt, dock med undantag för vissa omständigheter som är tveksamma ur ett laglighetsperspektiv. Som exempel på detta kan krav om anbudens giltighetstid, diskrepans mellan förfrågningsunderlag och avtalsmall samt tillämpad referensmodell nämnas. Sådana omständigheter eller avsteg kan, tillsammans med oklara och otydliga avtalsformuleringar, leda till överprövningsförfaranden och tvister, vilket ur effektivitetssynpunkt får negativ påverkan på verksamheten inom landstinget.

Dokumenterna är tydliga och lättnavigerade. Upphandlingsdokumentationen visar att användarvänlighet särskilt har beaktats för att underlätta för leverantörerna att lämna anbud.

Upphandlingsorganisationen präglas av hög ambitionsnivå, tillvaratagandet av olika kompetenser och effektivitet. De nackdelar avseende organisation och arbetsmetodik som kan lyftas fram är framförallt avsaknaden av en gemensam kontoplan för Stockholms läns landsting, en omständighet som försämrar överblicken och möjligheten att kontrollera besparingar. Vidare medför den partiellt decentraliserade upphandlingsverksamheten i landstinget att det finns en risk för att olika verksamheter tecknar avtal som dels kan betraktas som otillåten direktupphandling, dels gälla parallellt med befintliga ramavtal.

2.1 Genomfördes upphandlingarna enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)?

Vid granskningen av de sex upphandlingarna konstaterades följande avsteg och risker för avsteg från LOU.

- **Anbudets giltighetstid**

Kravet om anbudets giltighetstid är i alla upphandlingarna väl tilltaget och kan, när anbudsvärderingarna är av schematisk natur (såsom fallet med skallkrav och lägsta pris), anses oproportionerligt. Det gäller bland annat manuella bevaknings- och servicetjänster samt resebyråttjänster. Flera upphandlingar är förvisso komplexa, men det kan ändå invändas att en acceptfrist på ett år är väl långt. Detta gäller förbandsprodukter och transporttjänster.

Det förekommer vidare i två av upphandlingarna (Manuella bevaknings- och servicetjänster och Resebyråttjänster) två olika datum för hur länge anbud måste vara bindande.

- **Avbrytande av del av upphandling**

I upphandlingen av transporttjänster har en del av upphandlingen avbrutits. Enligt rättspraxis krävs sakliga skäl för detta. Av detta följer att det även torde krävas ett motiverat beslut i frågan, något som inte finns i handlingarna.

- **Avtalsperiod**

LOU:s regler om längsta avtalsperiod för ramavtal fyra år iakttas generellt, med undantag för upphandlingen av transporttjänster (fem år). Något skäl till den förlängda avtalstiden finns inte i utredningsmaterialet.

- **Diskrepans mellan förfrågningsunderlag och avtalsvillkor**

Det är i förfrågningsunderlagen oklart huruvida beaktande och samarbete avseende Miljöpolitiskt program Miljö steg 5 för åren 2007-2011 utgör ett skallkrav. Formuleringen i avtalsvillkoren antyder dock att det rör sig om ett skallkrav, men det kan då konstateras att det föreligger en viss skillnad mellan kraven i förfrågningsunderlaget och avtalet. Denna diskrepans förekommer bland annat i upphandlingen av transporttjänster.

- **Förlängning av avtalsperioden i avtalet**

Avtalen ger möjlighet att förlänga avtalen utöver den i förfrågningsunderlaget angivna avtalsperioden. Även om de kommersiella villkoren anses vara en del av förfrågningsunderlaget ska denna förlängningsmöjlighet ingå i avtalsperioden och stämma överens med den maximala avtalstiden enligt LOU. För långa avtalsperioder hindrar också en effektiv konkurrens på marknaden. Klausuler om förlängning av avtalet förekommer exempelvis i upphandlingarna av resebyråttjänster och transporttjänster.

- **Omförhandling av avtalet**

Enligt avtalet för exempelvis upphandlingen av förbandsprodukter kan avtalsvillkoren omförhandlas vid väsentliga förändringar. Sådana situationer kan medföra att det upphandlade kontraktets föremål och de omständigheter som upphandlaren tillmätt betydelse och utvärderat förändras på ett sådant sätt att en ny upphandling ska genomföras.

- **Referenser**

Frågorna till referenterna i upphandlingarna av manuella bevaknings- och servicetjänster samt resebyråttjänster avser både kapacitet att klara uppdraget och hur väl uppdraget kan genomföras. I rättspraxis har upphandlingar fått göras om eftersom sammanblandningar mellan kvalificeringskrav och utvärderingskrav avseende referenser har skett.

- **Sista anbudsdag**

Reglerna för annonseringstid iakttas genomgående, men det kan påpekas att förkortade anbudstider kan vara olämpliga när det rör sig om omfattande upphandlingar såsom exempelvis förbandsprodukter.

- **Tilldelningsbeslut**

Om detta enbart publiceras på hemsidan utan riktad avisering till anbudsgivare är det tveksamt om underrättelseplikten enligt LOU är uppfylld. Konsekvensen kan bli att överprövningsfristen inte anses börjat löpa. Det har i samtliga förfrågningsunderlag angetts att publicering skulle ske på SLL Upphandlings hemsida, men enligt kompletterande upplysning har även varje anbudsgivare notifierats

brevledes och/eller via mejl.

- Uppförandekod för leverantörer

Flera förfrågningsunderlag hänvisar till bilagan Uppförandekod för leverantörer och i avtalen ingår denna som ett avtalsvillkor. I denna bilaga anges att en mängd olika rättigheter skall accepteras, däribland ILO, FN:s barnkonvention och lagstiftning gällande minimilöner i leverantörens eget hemland. I likhet med miljökrav finns det i LOU inga utförliga bestämmelser om sociala hänsyn. Möjligen är det dock inte tillåtet att regelmässigt hänvisa till olika sociala regelverk utan att förvissa sig om att dessa innehåller regler som samtliga, i likhet med övriga skallkrav, är lämpliga för aktuell upphandling. Risken finns annars att kravet anses strida mot proportionalitetsprincipen.

Det framstår vidare som otydligt huruvida bilagan utgör skallkrav (exempelvis för upphandlingen av transporttjänster). Detta borde ha kommit till uttryck mycket tydligare i förfrågningsunderlaget.

2.2 Uppfyller anbudsutvärderingarna och tilldelningsbesluten i de aktuella upphandlingarna kraven på tydlighet och transparens i enlighet med LOU?

Anbudsutvärderingarna har genomförts genom att anbudens överensstämmelse med skallkraven först har kontrollerats. Därefter har, i de upphandlingar andra kriterier än pris tillmätts betydelse, poäng avseende utvärderingskriterierna tillsatts respektive anbud.

Anbudsutvärderingarna visar på ett tydligt sätt vilka anbud som uppfyllt de olika kraven, även om det avseende de upphandlingar som inkluderar poängsättning för referenser framstår som oklart hur referenternas poäng fördelat sig över de olika frågorna. Däremot finns information om hur många poäng som referenterna totalt har gett.

Avseende upphandlingen av förbandsartiklar kan det konstateras att många anbud har förkastats. Det framgår inte av utredningsmaterialet om detta berodde på ej uppfyllda skallkrav eller för högt pris. Anbudsutvärderingen hade blivit mer översiktligt och tydlig om den även inkluderat information om vilka anbud som förkastats och skälen därför. Detta borde även ha framgått av tilldelningsbeslutet.

Till tilldelningsbesluten bifogades i de flesta fall all nödvändig dokumentation. I vissa fall saknades dock öppningsprotokoll. Tilldelningsbesluten motiverar generellt på tillfredställande sätt valet av leverantör, även om besluten avseende operationsartiklar och transport hade kunnat vara mer utförliga. Såväl anbudsutvärderingarna som tilldelningsbesluten uppfyller sammantaget kraven på tydlighet och transparens.

2.3 Rutiner för begränsning av otillbörlig påverkan

Deltagare från verksamheterna som deltar i upphandlingsärenden skriver på en sekretess- och jävsförklaring. I dessa förbinder sig deltagaren att förhålla sig anonym och opartisk under hela upphandlingsprocessen.

Av förfrågningsunderlagen till de granskade upphandlingarna framgår dessutom att leverantörer som enligt lagakraftvunna domar dömts för brott innefattande bestickning skulle komma att uteslutas. Anbudsutvärderingarna visar att detta följts upp utan att någon leverantör uteslutits. Motsvarande klausul finns även i avtalsmallarna och utgör grund för uppsägning av avtalen.