

Landstingsstyrelsen
Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Styrning och ekonomi
Jonas Gidlund

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-11-21

LS 2018-0589

Landstingsstyrelsen

Slutrapportering av extern granskning med anledning av revisionsrapport gällande inköp av externa resurser vid Karolinska Universitetssjukhuset

Ärendebeskrivning

Med anledning av Karolinska Universitetssjukhusets internrevisionsrapport gällande inköp av externa resurser gav landstingsstyrelsen den 13 och 20 februari 2018 landstingsdirektören ett antal uppdrag, bland annat att genomföra en extern granskning. I det här ärendet slutrapporteras resultatet av den särskilda utredningen som utgör det externa granskningsuppdraget.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande
Rapport – Särskild utredning, Inköp av strategi- och managementkonsulter för Karolinska Universitetssjukhuset och projektet Nya Karolinska Solna

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att lägga Rapport – Särskild utredning, Inköp av strategi- och managementkonsulter för Karolinska Universitetssjukhuset och projektet Nya Karolinska Solna till handlingarna.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Landstingsstyrelsen beslutade den 13 och 20 februari 2018 om flera uppdrag med anledning av en internrevisionsrapport från Karolinska Universitetssjukhuset gällande översyn över processen för inköp av externa konsulter daterad den 31 januari 2018. Uppdragen omfattade dels att genomföra en extern granskning och dels uppdrag som ska genomföras av landstingsdirektören. Den externa granskningen har genomförts av

Setterwalls Advokatbyrå på uppdrag av landstingsdirektören och redovisas i den bilagda Rapport – Särskild utredning, inköp av strategi- och managementkonsulter för Karolinska Universitetssjukhuset och projektet Nya Karolinska Solna (nedan benämnd ”rapporten”). Den externa granskningen, enligt landstingsstyrelsen beslut den 13 och 20 februari 2018, slutrapporteras i detta ärende.

I rapporten konstateras att inga överträdelser avseende reglerna om jäv i kommunallagen har skett. Inte heller föreligger misstanke om brott mot reglerna i brottsbalken om mutbrott. Det har inte framkommit några indikationer på att systematisk korruption förekommit eller att det förelagat en kultur där jäv och mutor accepterats. Däremot redovisas i rapporten brister och överträdelser avseende det upphandlingsrättsliga regelverket och regler och rutiner inom ramen för anskaffning av och kontakt med leverantörer av konsulttjänster. I rapporten konstateras att de överträdelser som skett med avseende på det upphandlingsrättsliga regelverket ofta har föregåtts av avvägningar där intresset att fullfölja projekt på ett effektivt och resultatriktat sätt har prioriterats. Antalet överträdelser och omfattningen av dessa anses dock allvarliga, särskilt mot bakgrund av att de begåtts regelbundet under hela tidsperioden.

Av rapporten framgår att samtliga åtgärder i Karolinska Universitetssjukhusets åtgärdsprogram är implementerade och att fler åtgärder vidtagits inom ramen för det kontinuerliga förbättringsarbetet. Samtliga åtgärder bedöms vara ändamålsenliga. För att de ska kunna anses tillräckliga rekommenderas däremot ett antal ytterligare åtgärder i förhållande till vad som framkommit i utredningen.

Den externa granskningen visar vidare att samtliga av Stockholms läns landstings föreslagna åtgärder har implementerats eller är under implementering. Åtgärderna bedöms i allt väsentligt som ändamålsenliga. För att de ska kunna anses tillräckliga rekommenderas däremot ett antal ytterligare åtgärder i förhållande till vad som framkommit i utredningen.

Slutligen har Setterwalls Advokatbyrå analyserat landstingets regelefterlevnadsarbete och bedömer att de åtgärder som vidtagits samt de åtgärder som planeras att vidtas inom det närmsta året är ändamålsenliga och tillräckliga. Utifrån analysen rekommenderas landstinget därutöver att säkerställa en kontinuerlig utveckling av regelefterlevnadsarbetet i takt med ny lagstiftning och rättsutveckling.

Bakgrund

Internrevisionen vid Karolinska Universitetssjukhuset riktade i en rapport i januari 2018 kritik mot brister i de administrativa rutinerna och fakturahanteringen gällande process för inköp av externa resurser, samt mot jävsproblematik i upphandlingar. Mot bakgrund av internrevisionens rapport beslutade landstingsstyrelsen den 13 februari 2018, LS 2018-0251, bl.a. följande:

- att uppdra åt landstingsdirektören att tillsätta en utredning av jäv och personkopplingar, liksom av eventuella överträdelse av personer på nyckelpositioner vid Karolinska Universitetssjukhusets köp av konsulttjänster
- att utredaren får mandat att även granska andra beslutstillfällen eller situationer inom ramen för Nya Karolinska Solna där jäv kan ha uppstått eller uppstå

Vid sitt sammanträde den 20 februari 2018 beslutade landstingsstyrelsen om ytterligare uppdrag till landstingsdirektören med anledning av internrevisionens rapport, LS 2018-0242:

- att uppdra åt landstingsdirektören att tillsätta en utredning av jäv och personkopplingar, liksom av eventuella överträdelse av personer på nyckelpositioner vid Karolinska Universitetssjukhusets köp av konsulttjänster
- att ge landstingsdirektören i uppdrag att genomföra en extern granskning av vilka beslut inom ramen för upphandlingarna av konsulttjänster på Karolinska och specifikt från BCG som har fattats av landstinget, Karolinskas styrelse, sjukhusdirektören, upphandlingschef eller annan tjänsteperson
- att ge landstingsdirektören i uppdrag att därutöver genomföra en extern granskning i enlighet med vad som anförs i landstingsrådsberedningens motivering. Av motiveringen framgår följande:
 - Landstingsdirektören får i uppdrag att granska redan genomförda beslut avseende konsultköp, fakturor, eventuella otillbörliga personkopplingar och eventuella överträdelse av beslutsfattare på Karolinska Universitetssjukhuset.
 - Landstingsdirektören får i uppdrag att genomföra en extern granskning av de åtgärder som Karolinska Universitetssjukhusets ledning och styrelse har föreslagit.
 - Landstingsdirektören får i uppdrag att analysera landstingsledningens förslag till åtgärder samt vid behov föreslå ytterligare åtgärder. Detta ska ske i syfte att säkerställa att

tillräckliga åtgärder vidtagits för att liknande händelser inte ska kunna ske igen.

- Granskningen ska inkludera landstingets systematiska arbete för att följa lagar, rutiner och riktlinjer samt landstingets systematiska åtgärder för att förebygga och upptäcka jäv och korruption. Slutsatserna i granskningen ska tjäna som underlag till landstingets regelefterlevnadsarbete.

Landstingsdirektören delrapporterade uppdragens genomförande vid landstingsstyrelsens sammanträde den 22 maj 2018, LS 2018-0589. Slutrapportering sker genom detta tjänsteutlåtande.

Rapportens slutsatser vad avser landstingsstyrelsens uppdrag att genomföra en extern

- utredning av jäv och personkopplingar, liksom av eventuella överträdelser av personer på nyckelpositioner vid Karolinska Universitetssjukhusets köp av konsulttjänster,
- granskning av andra beslutstillfällen eller situationer inom ramen för Nya Karolinska Solna där jäv kan ha uppstått eller uppstå,
- granskning av vilka beslut inom ramen för upphandlingarna av konsulttjänster på Karolinska och specifikt från BCG som har beslutats av landstinget, Karolinskas styrelse, sjukhusdirektören, upphandlingschef eller annan tjänsteperson,
- granskning av redan genomförda beslut avseende konsultköp, fakturor, eventuella otillbörliga personkopplingar och eventuella överträdelser av beslutsfattare på Karolinska Universitetssjukhuset.

I rapporten redovisas följande gällande fakturering och beslut för projektet Nya Karolinska Solna:

- konsulttjänster inom området strategi och management har anskaffats för cirka 959 miljoner kronor under perioden 2011–2017;
- leverantören The Boston Consulting Group (BCG) står för 21 procent av det totala fakturerade beloppet för konsulttjänster mellan 2011 – 2017 medan Ernst & Young står för 37 procent och McKinsey & Company för 12 procent;
- beslut inom ramen för Karolinska Universitetssjukhusets inköp av konsulttjänster har i huvudsak fattats av sjukhusdirektören, upphandlingschefen, tema- och funktionschefer, stabschefer samt patientsområdes- och funktionsområdeschefer;
- beslut inom ramen för landstingsstyrelsens förvaltnings inköp av konsulttjänster har beslut fattats av teknisk direktör vid NKS Bygg,

projektägare, chefsjurist, landstingsdirektör och förvaltningschef vid NKS-förvaltningen.

I rapporten identifieras följande brister och överträdelser avseende Karolinska Universitetssjukhuset:

1. Överträdelse av det upphandlingsrättsliga regelverket
De upphandlingsrättsliga överträdelser som har konstaterats i utredningen i form av otillåtna direktupphandlingar har omfattat inköp till ett värde om cirka 92 miljoner kronor. Direktupphandlingarna har gjorts på olika sätt och efter olika omständigheter, såsom;
 - att konsulter i fem fall har arbetat utan gällande avropsavtal till ett värde om ca 44,3 miljoner kronor,
 - att väsentliga förlängningar och justeringar av avropsavtal lett till att nya, direktupphandlade, avtal uppgåendes till ett värde om 42 miljoner kronor får ansetts ha ingåtts, samt
 - att två uppdrag, vars värde överskridit beloppsgränserna för när direktupphandling är tillåtet enligt lag, tilldelats utan avrop från gällande ramavtal. Det totala värdet av dessa direktupphandlingar uppgick till ca sex miljoner kronor.

Det konstateras i rapporten att ramavtal i sju fall använts på ett otillbörligt sätt i strid med de upphandlingsrättsliga principerna då volym- och beloppsgränser i avropsavtal har överskridits. Volym- och beloppsgränser har totalt överskridits med ca 95 miljoner kronor i dessa sju fall. Det kan dock noteras att varken dessa överskridanden eller sådana överträdelser som beskrivits ovan inneburit att leverantörer utanför upphandlat ramavtal engagerats. I rapporten konstateras att merparten av inköpen som gjorts inom ramen för projektet NKS har genomförts korrekt och att de överträdelser som gjorts ofta har föregåtts av avvägningar där intresset att fullfölja projektet på ett effektivt och resultatriktat sätt har prioriterats. Antalet överträdelser och omfattningen av dessa är dock enligt utredningen allvarliga, särskilt mot bakgrund av att de begåtts regelbundet under hela tidsperioden.

2. Överträdelser av reglerna om jäv i kommunallagen samt misstanke om brott mot reglerna i brottsbalken om mutbrott
Av rapporten framgår att några fall av jäv eller misstänkta brott av brottsbalkens regler om mutbrott och annan trolöshet inte har konstaterats. Det har inte heller framkommit några indikationer på att

systematisk korruption förekommit eller att det förelegat en kultur där jäv och mutor accepterats.

3. Överträdelser av regler och rutiner inom ramen för anskaffning av, samt kontakt med leverantörer av konsulttjänster

Av rapporten framgår att beslutsfattare överskridit sin delegerade befogenhet 17 gånger, överträdelserna har i flera fall varit betydande, beslutsrätten har i vissa fall överskridits med upp till 20 miljoner kronor. Vidare noteras härvid att inkösuppdrag är rent interna handlingar och inte utgör formella beslut. Det finns därför enligt rapporten ingen anledning att vidta några särskilda åtgärder i förhållande till de personer som fattat sådana beslut.

Rapportens slutsatser vad avser landstingsstyrelsens uppdrag att genomföra en extern granskning av de åtgärder som Karolinska Universitetssjukhusets ledning och styrelse har föreslagit.

Den externa granskningen konstaterar att samtliga åtgärder i Karolinska Universitetssjukhusets åtgärdsprogram är implementerade och att fler åtgärder vidtagits inom ramen för det kontinuerliga förbättringsarbetet. Samtliga åtgärder framstår som ändamålsenliga. Därutöver rekommenderas i rapporten följande ytterligare åtgärder utifrån vad som framkommit i utredningen:

- Anskaffningsmodell för ramavtal; initiera en diskussion med landstingsstyrelsens förvaltning om hur upphandling av konsulttjänster bör ske i framtiden.
- Utbildningen i upphandlingslagstiftning; att chefsutbildningar i offentlig upphandling stärks.
- Avropsavtal; att skrivelser i avropsavtal som innebär att avropsavtalet inte kan förlängas om inte underliggande ramavtal förlängs ses över.
- Behörighetskontroller; att införa behörighetskontroller för att säkerställa att behörig person fattar beslut om inköp.
- Jävsprövningar; genomföra grundligare jävsprövningar i samband med jävsdeklarationer. Vid svåra fall bör juridisk rådgivning inhämtas från Karolinska Universitetssjukhusets Compliance Officer.
- Representationspolicy; tydliggöra representationspolicyn vad gäller leverantörsarrangerade evenemang.

Rapportens slutsatser vad avser landstingsstyrelsens uppdrag att genomföra en extern analys av landstingsledningens förslag till åtgärder samt vid behov föreslag till ytterligare åtgärder. Detta ska ske i syfte att säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtagits för att liknande händelser inte ska kunna ske igen.

Den externa granskningen visar vidare att samtliga av landstingets föreslagna åtgärder har implementerats eller är under implementering. Åtgärderna framstår i allt väsentligt som ändamålsenliga och tillräckliga i förhållande till vad som framkommit i utredningen, däremot rekommenderas landstinget att vidta följande ytterligare åtgärder:

- Anskaffningsmodell ramavtal; att genomföra en grundlig analys av hur Stockholms läns landstings upphandlingar av konsulttjänster till större projekt ska struktureras i framtiden för att genomföras på ett så effektivt sätt som möjligt.
- Åtgärd för att förhindra överträdelser av lagen om offentlig upphandling (LOU); att landstinget i fortsättningen noggrant ser över och formulerar behov inför avrop eller förnyad konkurrensutsättning, samt upprättar riktlinjer för hur och när förlängning av avropade avtal får ske.

Rapportens slutsatser vad avser landstingsstyrelsens uppdrag att genomföra en extern granskning som ska inkludera landstingets systematiska arbete för att följa lagar, rutiner och riktlinjer samt landstingets systematiska åtgärder för att förebygga och upptäcka jäv och korruption.

Slutligen har Setterwalls Advokatbyrå analyserat landstingets regelefterlevnadsarbete. Det konstateras att de åtgärder som vidtagits och planeras att genomföras inom det närmsta året är ändamålsenliga och tillräckliga. Utifrån denna analys rekommenderas landstinget säkerställa en kontinuerlig utveckling av regelefterlevnadsarbetet i takt med ny lagstiftning och rättsutveckling. Detta innebär att arbetet med att kontinuerligt genomföra riskanalyser och uppdateringar av gällande uppförandekoder, policyer och rutiner måste vara ett centralt element i regelefterlevnadschefens uppdragsbeskrivning för att kunna säkerställa regelefterlevnad nu och i framtiden för landstinget.

Överväganden

Förvaltningen ser allvarigt på de i rapporten identifierade överträdelserna på Karolinska Universitetssjukhuset vad gäller det upphandlingsrättsliga regelverket samt av regler och rutiner inom ramen för anskaffning av och

kontakt med leverantörer av konsulttjänster. Den externa granskningen visar samtidigt att de åtgärder som landstingsstyrelsen och Karolinska Universitetssjukhuset vidtagit är tillfredställande samt att de i all väsentlighet förefaller vara tillräckliga och ändamålsenliga i förhållande till vad som framkommit i utredningen. Detta är positivt och visar att landstinget är på rätt väg, även om arbete återstår.

Inom ramen för landstingsstyrelsens uppsikt kommer förvaltningen att föra en nära dialog med Karolinska Universitetssjukhuset för att säkerställa att de brister som identifierats åtgärdas och att de ytterligare åtgärder som Setterwalls Advokatbyrå föreslår genomförs. Förvaltningen kommer för egen del att vidta åtgärder och i förekommande fall återkomma till landstingsstyrelsen med förslag för att beakta de rekommendationer som i rapporten riktas till landstinget centralt.

Förvaltningen välkomnar att det av rapporten framgår att några fall av jäv eller misstänkta brott mot brottsbalkens regler om mutbrott och annan trolöshet inte har kunnat konstaterats, samt att det inte framkommit några indikationer på att systematisk korruption förekommit eller att det förelegat en kultur där jäv och mutor accepterats.

Förvaltningen föreslår att landstingsstyrelsen beslutar att lägga Rapport – Särskild utredning, Inköp av strategi- och managementkonsulter för Karolinska Universitetssjukhuset och projektet Nya Karolinska Solna till handlingarna.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet att lägga rapporten till handlingarna har inte några ekonomiska konsekvenser. Arbetet med att stärka landstingets styrning, ledning och kontroll har långsiktigt positiva ekonomiska konsekvenser för landstinget.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Henrik Gaunitz
Ekonomidirektör

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-11-21

LS 2018-0589

Beslutsexpediering:

Akt

SLL Styrning och ekonomi

Karolinska Universitetssjukhuset

Godkänd av Malin Frenning, 2018-11-21