

Landstingsstyrelsen och  
Landstingsstyrelsens  
produktionsutskott

## **Process för upphandling av kostförsörjning - Genomförda granskningar och förslag till åtgärder**

### **Ärendet**

Produktionsutskottet har den 19 maj 2009 uppdragit åt landstingsdirektören att låta genomföra en oberoende granskning av upphandlingen av kostförsörjning. I detta ärende redovisas kortfattat resultat av två granskningar av upphandling av kostförsörjning steg 1 utförda av dels revisionsföretaget Deloitte, bilaga 2, dels av kommunalrättsexperter vid Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, bilaga 3. Granskningsrapporterna var klara och redovisades för den politiska organisationen den 2 juli. Landstingsstyrelsens ordförande har därefter givit landstingsdirektören uppdrag att förtydliga reglementen, delegationsordningar, rutiner m m med anledning av granskningsresultaten, bilaga 4. I ärendet redovisas förslag till åtgärder med anledning av granskningarna och uppdraget från landstingsstyrelsens ordförande.

Vidare redovisas hur uppföljning av kostleveranser enligt avtal om kostförsörjning för Karolinska Universitetssjukhuset, Södertälje sjukhus AB, Danderyds sjukhus AB samt berörda enheter inom Stockholms läns sjukvårdsområde kommer att genomföras och redovisas. Förslag till planering av genomförande av upphandling av kostförsörjning steg 2 redovisas också i ärendet.

Då granskningarna har visat på otydligheter i reglementen och delegationsordningar samt bristande rutiner som har vidare räckvidd än att de berör upphandling av kostförsörjning, tillställs ärendet landstingsstyrelsen för beslut om åtgärder. För att undvika otydlighet är ärendet ett gemensamt ärende till landstingsstyrelsen och produktionsutskottet. Produktionsutskottet får ärendet för återrapportering av beslutat uppdrag att genomföra oberoende granskning av kostupphandlingen och information om planerade åtgärder.

#### Bilagor

1. Förslag till ändring av § 14 i reglementet
2. Deloitte's granskningsrapport
3. SKL:s granskningsrapport
4. Landstingsstyrelsens ordförandes uppdrag åt landstingsdirektören
5. Fakta om maten på Stockholms läns sjukhus
6. Samordnade upphandlingar som genomförs under hösten 2009

## **Förslag till beslut**

Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige besluta

*att* tillägga i 14 § reglementet för landstingets nämnder och styrelser att det åligger landstingsstyrelsen "att ansvara för samordnad upphandling enligt gällande upphandlingspolicy", se bilaga 1

*att* upphäva sitt beslut 2007-05-15, § 10 i ärendet LS 0603-0574, i den delen som avser uppdrag till produktionsutskottet att upphandla kostförsörjningen enligt landstingsstyrelsens förslag

*att* notera att upphandlingen av kostförsörjningen, steg 1, har genomförts som en samordnad upphandling med ett bindande avtal som resultat

*att* information om de granskningar som genomförts avseende kostupphandlingen samt förslag till kommande arbete läggs till handlingarna.

Landstingsstyrelsen föreslås för egen del besluta

*att* godkänna att uppföljningen av kostförsörjningen enligt nuvarande avtal även rapporteras till landstingsstyrelsen

*att* godkänna att ett kostråd inrättas med de uppgifter som framgår av ärendet och uppdra åt landstingsdirektören att närmare utforma rådets uppgifter och sammansättning

*att* godkänna i detta ärende redovisat förslag till planering av genomförandet av kostförsörjningen till Styrelsen för Stockholms läns sjukvårdsområde och Södersjukhuset AB

*att* godkänna i detta ärende föreslagen åtgärd för att säkerställa att beslut i landstingsstyrelse och landstingsfullmäktige följer kommunallag och av landstinget beslutade reglementen och delegationsordningar

*att* godkänna i detta ärende redovisade förslag till åtgärder för att förtydliga ansvar och uppgifter avseende samordnade upphandlingar

*att* godkänna i detta ärende föreslagna åtgärder för att förtydliga ansvar och uppgifter för landstingsstyrelsen, dess utskott samt övriga nämnder och styrelser

*att godkänna i detta ärende föreslagna utbildningsåtgärder för att öka kunskapen i förvaltningen om förvaltningsrätt, kommunalrätt och offentlighetsprincipen*

*att godkänna föreslagna åtgärder för hantering av ärenden inom landstingsstyrelsen*

*att delegationsordningen för landstingsstyrelsen vad avser beslut om samordnad upphandling ändras enligt följande:  
Under rubrik Förvaltningschef ersätts "Beslut om samordnad upphandling" med "Följande beslut i samband med samordnad upphandling:*

- inledande av samordnad upphandling,
- upphandlingsstrategi,
- förfrågningsunderlag,
- tilldelningsbeslut
- avbrytande av upphandling

*att följande beslut anmäls till landstingsstyrelsen - beslut att inleda samordnad upphandling, upphandlingsstrategi, beslut om förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut och beslut att avbryta upphandling*

*att för kännedom till landstingsfullmäktige anmäla de granskningar som genomförts avseende kostupphandlingen samt förslag till kommande arbete i enlighet med vad som framgår av detta ärende.*

Produktionsutskottet föreslås besluta

*att godkänna genomförandet av oberoende granskningar av upphandling av kostförsörjning.*

### **Sammanfattning**

Patienternas behov av varierad mat utifrån myndighetskrav, olika behov och höga hygienkrav samt att befintliga produktionskök inte utan omfattande investeringar skulle kunna klara dessa krav, var huvudskälen till att landstingsfullmäktige år 2007 beslutade om att upphandla kosten till sjukhusen.

Upphandlingen har genomförts i ett första steg och processen för upphandlingen har granskats på uppdrag av produktionsutskottet.

De genomförda granskningarna visar att det finns formella brister, både i kostupphandlingen och allmänt i landstingets rutiner och beslutsordning. Granskarna konstaterar bland annat att landstingsfullmäktiges beslut om att uppdra åt produktionsutskottet att genomföra upphandlingen inte hade stöd i kommunallagen. Upphandlingen genomfördes som en samordnad upphandling av Upphandlingsavdelningen, utan några beslut i produktionsutskottet. Experter på kosthållning, näringsfrågor och livsmedelshygien deltog vid upphandlingen och landstingets kostpolicy och kostutredning utgjorde grunden. Tilldelningsbeslutet i kostupphandlingen överklagades till länsrättens som bedömde att upphandlingen skett på ett korrekt sätt enligt lagen om offentlig upphandling, LOU. Upphandlingen borde dock kommunalrättsligt ha skötts på ett annat sätt. Ett flertal förslag till åtgärder när det gäller förändringar i formell hantering av såväl samordnade upphandlingar, ärendehantering och beslutsordning i övrigt läggs fram i ärendet. Flera av åtgärderna kräver mer utredning och förberedelser, och dessa återkommer till landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige under hösten 2009.

Landstingsfullmäktige kommer även under hösten att få ta ställning till ett nytt förslag till hantering av upphandlingen av kosten i steg 2.

Granskarna har inte haft till uppdrag att granska eller komma med synpunkter på kosten. Oberoende av det, går det att konstatera att det finns en mycket stor samsyn kring betydelsen av den mat som patienter erbjuds på sjukhusen. Patienter, politiker, näringsexperter, smittskyddsexperter, tjänstemän och andra som deltar i debatten syns helt eniga. Den kost som patienterna får när de vistas på sjukhusen är av stor betydelse, som en del av vården. Stort fokus måste därför riktas mot att erbjuda god mat och med de högt ställda krav i övrigt som är rimliga. Kosten ska ha ett innehåll som ur objektiv synvinkel går att följa upp, exempelvis näringsinnehåll. Men det finns flera andra aspekter som är av mer upplevelse- och subjektiv karaktär som också måste vägas in i bedömningen. Granskarna konstaterar att avtalet med Sodexo är juridiskt giltigt, och avtalet svarar mot de krav som ställts. Huruvida det betyder att den mat som serveras patienterna på sjukhusen uppfyller de behov och krav på maten som ställts och hur patienten faktiskt "upplever" maten, går inte att uttala sig om ännu. Det krävs en noggrann uppföljning. I ärendet redovisas hur matens kvalitet, näringsinnehåll, patientupplevelse och service vid leveranser ska följas upp kontinuerligt. Avsikten är att det ska ske kontinuerliga förändringar vid behov av förbättringsåtgärder. Uppföljningen föreslås även redovisas till landstingsstyrelsen. För att ytterligare förstärka kompetensen och

ambitionen att ur alla aspekter servera en så högkvalitativ kost som möjligt föreslås att ett kostråd med särskild expertis inom området tillsätts.

## **Bakgrund**

### **Produktionsutskottets uppdrag**

Produktionsutskottet har den 19 maj 2009 beslutat uppdra åt landstingsdirektören att genomföra och till produktionsutskottet snarast redovisa resultat av en utomstående granskning av processen för genomförande av upphandling av kostförsörjning, steg 1, samt att uppdra åt landstingsdirektören att återkomma till produktionsutskottet med förslag till genomförande av steg 2 av upphandling av kostförsörjning i enlighet med landstingsfullmäktiges beslut och därvid ha beaktat dels den oberoende granskningen av upphandlingsprocessen för steg 1, dels den pågående uppföljningen av steg 1 samt därtill redovisa konsekvensanalys av senareläggning av upphandlingen (LS 0905-0449).

Landstingsdirektören har med anledning av beslutet anlitat två utomstående granskande organ, dels revisionsföretaget Deloitte för granskning av upphandlingsprocessen: behörighet hos upphandlande organ, följsamhet mot fattade beslut samt upphandlingens resultat i form av uppfyllelse av krav på den mat som ska levereras samt, dels Sveriges kommuner och landsting, SKL, för granskning av följsamhet till kommunallagen avseende beslut om och genomförande av upphandlingen. Rapporter från granskningarna har avlämnats till landstingsdirektören den 2 juli och samma dag tillställts ledamöter i produktionsutskottet, berörda politiska sekreterare samt media och gjorts tillgängliga på landstingets hemsida sll.se.

### **Kostupphandlingen – beslut och genomförande**

Utgångspunkt för upphandlingen har varit dels ett beslut i landstingsfullmäktige den 15 maj 2007, "Förslag till framtida kostförsörjning för patienter inom den landstingsdrivna vården", LS 0603-0574, dels beslut i landstingsstyrelsen den 22 januari 2008, "Upphandling av personalmat vid Karolinska Huddinge och Salem Nykvarn Södertälje, SNS, LS 0711-1309.

Landstingsfullmäktige beslutade uppdra åt produktionsutskottet att genomföra upphandling av patientmat och landstingsstyrelsen beslutade uppdra åt produktionsutskottet att genomföra upphandling av personalmat.

Upphandlingen initierades sommaren 2007, annonsering av kravspecifikation gjordes den 22 februari 2008, tilldelningsbeslut fattades den 27 juni 2008, avtal med leverantör tecknades den 28 juli 2008. Pilotprojekt genomfördes vid Karolinska Universitetssjukhuset och Danderyds sjukhus innan leveranser enligt nytt avtal påbörjades den 1 april år 2009, i full skala på Södertälje sjukhus AB och successivt på Karolinska Universitetssjukhuset i Solna och Huddinge. På Danderyds sjukhus AB påbörjas leveranser enligt nytt avtal den 1 september 2009.

## **Granskningsresultat**

### **Deloittes granskning**

Deloittes granskning omfattar samtliga relevanta dokument samt intervjuer med ett trettiotal nyckelpersoner engagerade i genomförandet. Granskningen har fokuserat på tre huvudsakliga frågeställningar, för vilka granskningsresultat och rekommendationer här övergripande återges. Granskningsresultat och rekommendationer ges en ytterligare detaljering i rapporten.

### ***Har behörigt forum upphandlat leverantör av sjukhuskost?***

Landstingsfullmäktige beslutade uppdra åt produktionsutskottet att genomföra upphandlingen. Deloitte konstaterar att adressat för beslut enligt kommunallagen måste vara en nämnd och hänvisar i övrigt vad gäller de kommunalrättsliga frågorna till SKL:s granskningsrapport .

### ***Har upphandlingen genomförts i enlighet med landstingsfullmäktiges beslut, formella policier och riktlinjer?***

Produktionsutskottet har inte fått information om upphandlingen under upphandlingsprocessen. Produktionsutskottets ledamöter har dock inbjudits till information hösten 2007 och fått information om kostupphandling i samband med beslut om uppdrag till produktionsutskottet att även upphandla mat till personal i produktionsutskottet i december 2007 och i landstingsstyrelsen i januari 2008. Information om avslutad upphandling i form av en pressrelease sändes ut i september 2008.

Det utvärderingsprojekt, Steamplivity-utredningen, vars resultat skulle tillföras förberedelserna för upphandlingen som underlag har inte formellt beaktats i arbetet med förfrågningsunderlaget – personunion har dock

funnits mellan upphandlingsprojektgrupperna och styrgruppen för utvärderingsprojektet.

Upphandlingen genomfördes som en samordnad upphandling. Genomförandet bedöms inte av Deloitte stå i strid med landstingets upphandlingspolicy eller delegationsordning. Reglerna för samordnad upphandling uppfattar Deloitte dock som otydliga.

***Tillgodoser nuvarande leverantörs ramavtal kvalitetskrav på kosten enligt landstingets kostpolicy och de krav som ställdes vid upphandlingen?***

Deloitte konstaterar att landstingets kostpolicy och sammanfattning av kostutredningen har beaktats i förfrågningsunderlaget samt att leverantörens anbud och ramavtal svarar mot de krav som ställdes i förfrågningsunderlaget.

***Rekommendationer***

- Säkerställa att personer med erforderlig juridisk kompetens granskar framtida förslag till beslut som läggs fram för landstingsstyrelse och landstingsfullmäktige
- Förtydliga upphandlingspolicyn och delegationsordningen avseende samordnad upphandling samt krav på kommunikation med och rapportering till förtroendevalda
- Säkerställa att utredningar slutförs i tid och att erhållen kunskap beaktas inför upphandlingar. Om en utredning blir försenad, bör rutin finnas med mandat och ansvar för utvärdering av alternativa tillvägagångssätt och beslut.

**SKL:s granskning**

Granskningsresultat och rekommendationer återges här övergripande. Rapporten i sin helhet redogör för ytterligare granskningsresultat och rekommendationer.

Uppdraget till SKL gäller en kommunalrättslig expertgranskning avseende landstingets upphandling av kostförsörjning. Granskningen redovisas i fem delar: Ärendets behandling t o m landstingsfullmäktiges beslut, ärendets behandling efter landstingets beslut, frågan om återrapportering, frågan om verkan av att beslutet fattats utan delegation samt avslutande synpunkter och rekommendationer.

SKL konstaterar att fullmäktige i sitt beslut anger att det skulle göras en *separat* upphandling av patientmaten. Detta tolkar SKL som att fullmäktige beslutat att det inte ska vara en samordnad upphandling men konstaterar att upphandlingen de facto kommit att hanteras som en sådan. Den omständigheten får betydelse när det gäller beslutsfattarens på SLL Upphandlings delegation.

SKL konstaterar att det inte är möjligt för fullmäktige att ge uppdrag till ett utskott eller en förvaltning, utan endast till nämnd eller styrelse. Fullmäktige kan besluta att dela ledningsansvaret för hälso- och sjukvården mellan flera nämnder. Fullmäktige kunde således ha givit uppdraget att genomföra upphandlingen till landstingsstyrelsen. Det hade också varit möjligt för landstingsstyrelsen att ge uppdraget att praktiskt genomföra upphandlingen till SLL Upphandling. Under upphandlingens gång skulle dock återrapportering ha skett av upphandlingsstrategi, förfrågningsunderlag och beslut om antagande av leverantör. Lokalfrågan borde ha hamnat hos samma styrelse/nämnd som fick uppdraget att genomföra upphandlingen. Efter upphandlingens avslutande skulle en återrapportering ha skett till fullmäktige.

SKL konstaterar vidare att det under hela upphandlingens gång förekommit åtgärder som inte är förenliga med reglerna i kommunallagen. Den grundläggande bristen är att fullmäktige delegerat en uppgift till ett utskott. En annan brist är att produktionsutskottet, trots fullmäktiges beslut – inte alls har hanterat upphandlingen. SKL konstaterar att ordföranden i utskottet inte har lagfäst skyldighet att ta upp ärenden för behandling i utskottet, men borde enligt SKL:s uppfattning ha gjort det i enlighet med allmänna kommunalrättsliga principer.

SKL konstaterar också att det är oklart varför produktionsutskottet skulle få uppdraget, eftersom produktionsutskottet enligt reglementet inte har den typen av uppgifter och inte brukar hantera den typen av ärenden. Utskottet saknar erfarenhet och rutiner för denna typ av ärenden och det blir inte en tydlig koppling till den beställarkompetens som finns inom landstinget.

SKL frågar sig varför produktionsutskottets ledamöter inte reagerade över att frågan inte kom upp till behandling i utskottet. SKL frågar sig också varför vare sig landstingsstyrelsen eller landstingsfullmäktige rättade till det felaktiga beslutet att ge uppdraget till utskottet, då det klart framgår av kommunallagen att beslutet stred mot lagen.



SKL konstaterar att den interna kontrollen brustit avseende bevakning av ärenden och diarieföring av ärenden/handlingar. SKL konstaterar också att återkoppling borde ha skett från SLL Upphandling till utskottet, då det klart framgick att utskottet var uppdragsgivare.

SKL anger vidare att landstingets delegationsordning beträffande upphandlingar brustit. Bristande tydlighet kan vara orsak till att SLL Upphandling trots sig ha erforderlig delegation.

SKL konstaterar också att det saknas dokumentation från politisk beredning av ärendet som klargör hur och var beslutet att ge uppdraget till produktionsutskottet kom till.

SKL har också granskat giltigheten av det avtal som ingåtts med Sodexo angående kostförsörjning och finner att landstinget, trots interna brister i sin beslutsprocess, får anses vara bundet av avtalet samt att det p g a dessa brister inte finns grund för att häva avtalet.

#### *SKL:s rekommendationer*

- Steg 2 i upphandling av kostförsörjning bör planeras mycket noga
- Rollfördelningen mellan nämnder/styrelser och SLL Upphandling måste klargöras – ett viktigt instrument härvid är att se över delegationsordningar/uppdrag till nämnder avseende upphandlingar
- Även i övrigt bör delegationsordningar ses över. Begreppet ”samordnad upphandling” bör tydligare definieras. Tidsram inom vilken återrapportering ska ske bör anges. Klar åtskillnad måste göras mellan vad som är beslut och vad som är verkställighetsåtgärder
- Rutiner för juridisk granskning av beslutsdokument bör ses över och tjänstemännens råd beaktas vid beslutsfattandet
- Det bör säkerställas att varningsmekanismer i ärendehanteringssystemet förhindrar att ärenden glöms bort

## **Förvaltningens synpunkter och förslag**

### **Innehållet i den genomförda kostupphandlingen**

Den väsentliga uppgiften i upphandling av kostförsörjning till patienter vid landstingsdrivna vårdenheter vid Karolinska Universitetssjukhuset i Solna och Huddinge, vid SNS – Södertälje Sjukhus AB, Danderyds sjukhus AB

och enheter vid dessa sjukhus som drivs av Stockholms läns sjukvårdsområde, SLSO, har varit att åstadkomma matförsörjning som tillgodoser högt ställda krav på kvalitet.

Stockholms läns landsting har flera dokument som styr kraven på den upphandlade kostförsörjningen, bland andra livsmedelslagen, Socialstyrelsens anvisningar, landstingets kostpolicy, landstingets kostutredning samt den kravspecifikation som ingått i förfrågningsunderlag inför upphandlingen och som ingår som en del av avtalet med upphandlad leverantör.

Patienternas mat är en del av den medicinska behandlingen. Därför måste sjukvården kunna erbjuda olika typer av kost, med olika kombinationer av energigivande ämnen och näringsämnen, olika konsistens, anpassning till specifika dietkrav etcetera. Viktiga kvalitetsaspekter är livsmedelshygien – där denna under senare år fokuserats som mycket betydelsefull för att förhindra smittspridning -, anpassning till patienternas specifika behov utifrån medicinska skäl samt anpassning till patienternas önskemål om bl a möjlighet att välja mellan flera maträtter, få maten serverad vid för patienten lämplig tidpunkt samt anpassning till religion, etisk övertygelse mm. För ytterligare information om de krav på kvalitet, mångfald, flexibilitet mm som ställs på den upphandlade kosten, se bilaga 5: Fakta om maten på sjukhus i Stockholms län.

Såvitt hittills har framkommit uppfyller den kost som levereras enligt det upphandlade avtalet i allt väsentligt de kvalitetskrav som ställts – och dessa är i sin tur i linje med såväl myndighetskrav som högt ställda krav i övrigt på kvalitet, mångfald och flexibilitet.

Initialt vid införande av den nya kostförsörjningen har funnits leveransproblem i form av att leveranser inte fullt ut motsvarat beställningar och därtill problem med enportionsförpackningarnas hållbarhet. Problemen har varit störst på Södertälje sjukhus AB, vilket delvis kan förklaras av att man där valde att genomföra övergång i full skala från dag ett och kanske inte förutsett att personalen, både i mottagningskök och på avdelningar, skulle ha behövt mer av stöd i introduktionen. På övriga sjukhus har man genomfört introduktionen successivt och haft betydligt färre avvikelser och problem.

Klagomål har framförts på enportionskärlens utseende och leverantören genomför f n arbete för att åstadkomma mer tilltalande tallrikar. Enstaka klagomål har också framförts från patienter på hur maten smakar.

Kommande patientenkäter får utvisa om detta är ett stort eller mer normalt smakproblem – många sjuka människor får p g a medicinering och svaghet andra smakupplevelser än de är vana vid, vilket kan förklara att patientupplevelsen av smak på maten på sjukhus i stort sett alltid utgjort problem. Ett flertal grupperingar bland personal på de sjukhus som är beställare av maten har vid test funnit maten välsmakande.

### **Uppföljning av avtal om kostförsörjning**

Uppföljning av avvikelser mot avtal om kostförsörjning genomförs dels av respektive beställande enhet, dels samordnat under ledning av SLL Upphandling. En särskild uppföljningsgrupp har etablerats med kostansvariga representanter för beställarna och avtalsansvarig controller hos SLL Upphandling. En separat grupp för genomförande av de förhandlingar om förbättringar respektive om åtgärder med anledning av avvikelsepåföljningen som aktualiseras har etablerats med ansvariga tjänstemän hos beställarna och avdelningschefen vid SLL Upphandling. Om så erfordras finns beredskap för eskalering av nivå för förhandlingar med grupp bestående av cheftjänstemän hos beställarna och hos landstingsstyrelsens förvaltning. Möten har också genomförts på chefsnivåer hos landstingsstyrelsens förvaltning och på Sodexo för att säkerställa att alla åtgärder vidtas för att kostförsörjningen ska fungera tillfredsställande.

I avtalet med Sodexo ingår att de ska rapportera alla avvikelser månadsvis till beställarna och därtill två gånger per år genomföra patientenkäter och årligen genomföra personalenkäter om upplevd matkvalitet och redovisa resultaten för landstinget. Därtill har kostansvariga på berörda sjukhus, f n Karolinska Universitetssjukhuset och Södertälje sjukhus AB, initierat patientenkäter som är mer utvecklade och i linje med de enkäter som användes i utvärdering av Steamplicity-konceptet för att kartlägga patienternas uppfattningar om kosten. Sjukhusen kommer också att utarbeta egna enkäter som riktar sig till personalen. Kostansvariga på sjukhusen kommer också att genomföra egna mätningar för att säkerställa att matens innehåll överensstämmer med avtal inklusive kravspecifikation, exempelvis genom att via stickprov mäta näringsinnehåll. De överväger att i det sammanhanget också genomföra s.k. sensoriska mätningar av smak, lukt, temperatur och konsistens mm, dvs av alla de faktorer som kan påverka smakupplevelsen.

Det kommer att vara viktigt att de resultat som erhålls från patient- och personalenkäter också kan jämföras med tidigare enkäters resultat, och eventuellt med resultat från andra sjukhus för att få en bild av hur väl den

nu upphandlade kosten mäter sig med annan patientmat på sjukhus i landet.

Uppföljningen rapporteras till styrelserna för beställande sjukhus och SLSO som ansvariga enligt avtalet för den beställda maten.

Frågan om tillsatser i maten har aktualiserats. Tillsatser förekommer i vissa halvfabrikat, t ex mos eller sås, som finns i matportionerna. Dessa består därutöver i huvudsak av färska råvaror. Mängden tillsatser överstiger inte vad som i övrigt förekommer allmänt i livsmedel, men Sodexo arbetar med att begränsa tillsatser ytterligare.

Särskilda informations- och stödinsatser genomförs fr o m augusti månad av Sodexo på Södertälje sjukhus för att säkerställa att problem som uppstått där inte skall återkomma.

### ***Förslag till åtgärder***

Uppföljningen av kostförsörjningen enligt avtalet ska kontinuerligt rapporteras även till landstingsstyrelsen mot bakgrund av ärendets betydelse och komplexitet.

Kosten på sjukhusen är en viktig del av vården. Det är också en viktig del av upplevelsen av att vara i kontakt med vården. Kosten i sig, och hur maten och hela måltidssituationen upplevs av patienterna, är en fråga som har stort fokus. Kostfrågan berör också många delar inom hälso- och sjukvården och samhället i stort, och det sker också mycket utveckling inom området. För att fortsatt långsiktigt kunna utveckla kosten och måltidsupplevelsorna inom hälso- och sjukvården föreslår landstingsstyrelsens förvaltning att ett särskilt kostråd etableras. Kostrådet ska komplettera den expertis som finns i landstinget och vara ett stöd för landstings- och sjukvårdsledningar i den fortsatta utvecklingen av kostförsörjningen. Kostrådet ska bestå av nationella auktoriteter inom berörda områden såsom omvårdnad, livsmedelshygien, kost inom hälso- och sjukvården, mat och måltider, smittskydd m m. Landstingsdirektören föreslås få i uppdrag att närmare utforma rådets uppgifter och sammansättning.

### **Planering av steg 2 i upphandling av kostförsörjning avseende SLSO och Södersjukhuset AB**

Planeringen av steg 2 av upphandling av kostförsörjning nystartar under kommande höst. Som underlag för planeringen har SLSO och Södersjukhuset AB, som är berörda av kommande upphandling, under sommaren prövat alternativa handlingslinjer. Förslag till planering kommer

att redovisas i särskilt ärende till landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige efter samordnad beredning tillsammans med SLSO och Södersjukhuset. Den fråga som brådskar är upphandling av kostförsörjning till enheter inom SLSO som idag betjänas av externa leverantörer, vars avtal går ut inom en nära framtid. Det kan innebära att SLSO hemställer hos landstingsfullmäktige att själva, med erforderligt stöd av SLL Upphandling, genomföra dessa upphandlingar. Södersjukhuset betjänas idag av köket vid Rosenlunds sjukhus. Denna upphandling brådskar därför inte på samma sätt.

#### *Förslag till åtgärder*

Några förändringar i förhållande till genomförande av steg 1 framstår som självklara för de kvarvarande upphandlingar som ska genomföras:

- Det krävs ett legalt giltigt beslut i landstingsfullmäktige med ett tydligt uppdrag om genomförande och upphandling av kostförsörjningen i SLSO och Södersjukhuset AB.
- Det åvilar landstingsstyrelsen att bereda ärendet till fullmäktige eftersom den genomförda granskningen visat att produktionsutskottet inte kan ha ansvaret för den fortsatta upphandlingen grundat på redan fattade beslut.
- Vid upphandling bör möjligheterna bättre tas till vara för att fler leverantörer ska kunna lämna anbud.
- Tydligt uppdrag om genomförande av eventuell omstrukturering/nedläggning av kvarvarande landstingsdrivna produktionskök.

Förvaltningen ska under hösten återkomma med förslag till landstingsstyrelsen om genomförandet av denna kostförsörjning.

### **Legala och administrativa brister och förslag till åtgärder**

De granskningar som genomförts har särskilt uppmärksammat brister i landstingets interna hantering vid såväl utarbetandet av förslag till beslut som genomförande av själva upphandlingen. Härvid har också mer allmänt giltiga brister uppmärksamrats.

#### **Landstingsfullmäktiges uppdrag till produktions- utskottet**

Landstingsfullmäktiges beslut den 15 maj 2007 om att uppdra åt produktionsutskottet att upphandla kostförsörjningen enligt

landstingsstyrelsens förslag är inte formellt riktigt. Oaktat detta har uppdraget genomförts som en samordnad upphandling. Granskningen pekar i sin rapport på att det avtal som därigenom ingåtts med Sodexo är bindande och att det inte på grund av de framkomna formella bristerna i landstinget finns grund för att häva avtalet.

### ***Förslag till åtgärd***

Det felaktiga beslut som landstingsfullmäktige fattat – uppdraget till produktionsutskottet att genomföra upphandlingen - föreslås att landstingsfullmäktige i första skedet upphäver. I andra skedet kommer – i enlighet med ovan redovisat – ett nytt förslag till beslut till landstingsfullmäktige.

Fullmäktige föreslås också notera att uppdraget har genomförts, om än på annat sätt än som felaktigt hade beslutats.

### **Säkerställande av legalitet och följsamhet mot reglementen mm och delegationsordningar i förslag till beslut**

#### ***Förslag till åtgärd***

Landstingsstyrelsens förvaltning föreslår att landstingsstyrelsens och landstingsfullmäktiges sekreterare får ett uttalat uppdrag att kontrollera – och i förekommande fall initiera förändringar av - förslag till beslut i landstingsstyrelse och i fullmäktige, så att dessa uppfyller krav på laglighet och följsamhet mot reglementariska föreskrifter, ägarpolicy, ägardirektiv och delegationsordningar.

### **Tydliga riktlinjer för genomförande av samordnade upphandlingar i alla berörda styrdokument**

Granskningarna har visat att regelverk som syftar till att upphandlingar genomförs på rätt sätt kan misstolkas. Detta gäller såväl landstingets upphandlingspolicy, reglementen och delegationsordningar. Det kan även finnas behov av konsekvensändringar i landstingets ägarpolicy och eventuellt även de specifika ägardirektiven för producerande nämnder och bolag. En tydlig definition av hur begreppet "samordnad upphandling" ska definieras och i vilka sammanhang det ska användas ska klargöras. Eventuellt ska ett nytt begrepp initieras, eftersom oklarhet blivit tydlig när man i tjänsteutlåtande om upphandling har använt begreppen "samordnad" och "separat" upphandling med innebörd som avviker från innebörden av "samordnad upphandling" i landstingets upphandlingspolicy. I sammanhanget vill förvaltningen också notera att det sedan en tid tillbaka pågår ett internt utvecklingsarbete inom den centrala

upphandlingsavdelningen. Härutöver gjordes under vintern 2008/2009 en utomstående genomlysning av några samordnade upphandlingar som pekade på förbättringsmöjligheter. Erfarenheterna från genomlysningen har lett till att de interna rutinerna har ändrats. Genomlysningen resulterade även i att en inre organisatorisk förändring är på väg att genomföras inom avdelningen.

### ***Förslag till åtgärd***

Landstingsstyrelsens förvaltning föreslår att en grundlig översyn görs av samtliga dokument avseende upphandlingar och att förslag till nya regler tas fram för beslut så att formerna och ansvaret för de samordnade upphandlingarna förtydligas. I utredningen ska även beaktas kravet på facklig förhandlingsskyldighet enligt utvecklingsavtalet för det landstingscentrala samverkansavtalet i olika skeden av upphandlingsprocessen. De nya reglerna ska gälla senast fr o m nästa år.

### **Översyn av reglementen, ägarpolicy, ägardirektiv, delegationsordningar**

Det har sedan tidigare varit känt att det finns otydligheter i uppdrag och ansvarsfördelning i reglementen, ägarpolicy och delegationer, framför allt de som gäller för landstingsstyrelsen och dess utskott samt hälso- och sjukvårdsnämnden.

Huruvida utskotten under landstingsstyrelsen har endast beredande uppgifter eller också ska ha beslutsmandat – och i så fall vilka beslutande uppgifter – har inte heller gjorts tydligt, vilket SKL påvisar i sin granskning. Huruvida de i dagsläget genom särskilda beslut fått ett särskilt beslutsmandat bör också särskilt utredas.

Åtskillnaden mellan beslut och verkställighetsåtgärder är inte tillräckligt tydligt angiven.

### ***Förslag till åtgärd***

Landstingsstyrelsens förvaltning föreslår att en översyn genomförs av samtliga rubricerade styrdokument i syfte att förtydliga ansvaret för landstingsstyrelsen, dess utskott samt övriga nämnder och styrelser. Ovan angivna brister ska särskilt uppmärksammas. Extern kommunalrättslig expertis anlitas i erforderlig omfattning för att kunna göra denna översyn inom rimlig tid.

Uppdraget ska redovisas under hösten 2009.

### **Utformning av tjänsteutlåtanden och förslag till beslut**

Det är väsentligt att underlag för beslut innehåller all den information som har betydelse för beslutsfattandet. I underlaget till fullmäktige inför beslut om upphandling av kostförsörjning borde såväl landstingets kostpolicy som kostutredningen in extenso ha förelegat, eftersom de har betydelse i detta sammanhang.

Det har också konstaterats brister i underlag och beslutsförslag vad gäller tydliga krav på upphandlingens genomförande, informations- och beslutstillfällen för politiskt organ samt återrapportering till fullmäktige.

### ***Förslag till åtgärd***

Landstingsstyrelsens förvaltning föreslår att utbildningar genomförs i första hand för alla cheftjänstemän som undertecknar respektive kontrasignerar tjänsteutlåtanden i de krav som ska ställas på att beslutsunderlag är fullständiga, att alla relevanta frågor blir föremål för beslut och på att beslutssatserna är tydliga och inte kan misstolkas. Utbildningarna ska omfatta förvaltningsrätt, kommunalrätt och utbildning om offentlighetsprincipen. Även övriga tjänstemän inom förvaltningen ska beredas tillfälle till utbildning.

Utbildningarna ska genomföras under första halvåret 2010.

### **Ärendehantering inom landstingsstyrelsen**

Det har blivit uppenbart att ansvarsfördelning och rutiner vid hantering av ärenden har brister. Bristerna kommer i viss utsträckning att åtgärdas i april 2010 när det nya ärendehanteringssystemet Edit tas i bruk. Bedömningen idag är att ytterligare åtgärder krävs inom förvaltningen för en korrekt ärendehandläggning. Detta gäller särskilt förvaltningens ansvar i relation till den politiska organisationens ansvar för handläggning av ärenden.

### ***Förslag till åtgärd***

Landstingsstyrelsens förvaltning föreslår att direktiv för hantering av ärenden utarbetas som klargör ansvarsfördelning mellan den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen för ärenden till landstingsstyrelse och fullmäktige. Rutiner för bevakning, diarieföring och ad acta-läggning mm av ärenden ska beslutas och genomföras i den mån det inte säkerställs vid införandet av det nya ärendehanteringssystemet.



## **Samordnade upphandlingar i avvaktan på genomförd utredning**

Av SKL:s granskning om upphandlingen av kostförsörjningen framgår det att det råder oklarhet vad avser den samordnade upphandlingen. En översyn om detta ska genomföras och redovisas senare i höst som beskrivits ovan. I avvaktan på den utredningen redovisas här vad som föreslås gälla för de samordnade upphandlingar som planeras att genomföras under resten av året. De ställningstaganden som nu görs kan således komma att ändras efter ytterligare utredning och nya ställningstaganden.

### **Upphandlingar som planeras under 2009**

En förteckning av vad som ska upphandlas finns i bilaga 6<sup>1</sup>. Upphandlingen som gäller IT produkter och tillhörande tjänster omfattar ett flertal delområden t.ex. servrar, nätverksprodukter, skrivare och kopiatorer samt bärbara och stationära PC för alla landstingets verksamheter. Det stora värdet förklaras av produkternas värde och att det är fråga om stora volymer. Alla varor och tjänster som avses upphandlas har tidigare upphandlats som samordnade upphandlingar med undantag av webbfilm/TV och delar av mediarådgivningstjänster. Nu gällande ramavtal för dessa varor och tjänster upphör att gälla och måste därför ersättas av nya.

Upphandlingsavdelningen inom landstingsstyrelsen genomför samordnade upphandlingar grundat på det mandat som givits i upphandlingspolicyn.

### **Begreppet samordnad upphandling**

Begreppet samordnade upphandling är inte legalt definierat. Med samordnad upphandling får förstås att ett flertal verksamheter inom en kommunal organisation eller inom flera kommuner och landsting samarbetar för att utnyttja en marknad för att tillgodose de behov som finns av varor av tjänster i organisationen. För landstingets del innebär det att den samordnade upphandlingen resulterar i ett ramavtal som reglerar pris och andra villkor som ska gälla vid köp av varor och tjänster. Själva upphandlingsförfarandet/inköpsförfarandet regleras i lagen om offentlig upphandling, LOU. Det faktiska inköpet från leverantören, dvs köpet enligt de villkor som stipuleras i ramavtalet, sker därmed först då det i den ansvariga förvaltningen/bolaget finns ett behov av en vara eller tjänst.

---

<sup>1</sup> Upphandlingar som genomförs på uppdrag av Hälso- och sjukvårdsnämnden redovisas inte här eftersom de inte är samordnade upphandlingar. Inte heller redovisas sådana upphandlingar som genomförs på uppdrag av endast en viss förvaltning eller bolag.

### **Samordnad upphandling i landstinget**

Stockholms läns landsting och dess bolag köper varje år varor och tjänster för mycket stora belopp. För att landstinget ska kunna tillvarata såväl ekonomiska som kvalitetsmässiga fördelar och för att kunna minimera administrativa processer som är förknippade med upphandlingar är det nödvändigt med en fungerande samordning mellan landstingets verksamheter och ur ett koncernperspektiv. Landstingsfullmäktige har därför fattat beslut om en upphandlingspolicy som anger att samordning av upphandlingar ska ske. Policyn anger att det är landstingets centrala upphandlingsorganisation som ansvarar för samordningen av upphandlingar. Även om fullmäktige inte uttryckligen i policyn beslutat att det är ett ansvar för landstingsstyrelsen kan inte avsikten med beslutet vara någon annan än att det är landstingsstyrelsen som i landstinget är ansvarig. Detta mot bakgrund av att samordnade upphandlingar sedan flera år tillbaka genomförts utifrån denna rådande tolkningen av landstingets upphandlingspolicy. Upphandlingar genomförs alltid tillsammans med de verksamheter som senare ska nyttja de varor eller tjänster som upphandlats. Landstingets förvaltningar och bolag deltar med representanter i expert/sakkunnighetsgrupper tillsammans med upphandlingsavdelningen eftersom det endast är de som ska nyttja varorna som har kunskap om kraven som ska ställas i upphandlingen.

Landstingets bolag har som egna juridiska personer utfärdat fullmakt till avdelningschefen vid SLL Upphandling att företräda bolaget.

### ***Förslag till åtgärd***

Mot bakgrund av den oklarhet som råder beträffande landstingsstyrelsens befogenheter och i avvaktan på en mer utförlig utredning föreslås att reglementet ändras på sätt som framgår av bilaga 1. Därmed blir det tydligt att landstingsstyrelsen har ansvaret för att genomföra samordnade upphandlingar.

### **Beslut i upphandlingsprocessen**

I upphandlingsprocessen samordnad upphandling fattas flera viktiga beslut. Det är inledande av en samordnad upphandling, strategin för upphandlingsförfarandet, förfrågningsunderlaget och tilldelningsbeslutet. När det gäller ställningstagandet till inledande av samordnad upphandling sker det först sedan de förvaltningar och bolag som har behov av varor och tjänster anmält att samordnad upphandling bör ske eller om så inte är fallet att upphandlingen avser återkommande behov av vanligt förekommande förbrukningsartiklar. Strategin för upphandlingen beskriver processen för upphandlingen såsom legal upphandlingsform, ansvariga för genom-

förandet, tidplan mm. Förfrågningsunderlaget är det underlag som beskriver de krav som landstinget ställer på leverantörer och de krav på varor och tjänster som vi önskar uppfylla.

Tilldelningsbeslutet, som är ett beslut enligt lagen om offentlig upphandling, LOU, måste fattas av den organisation som har faktiskt ansvar för den samordnade upphandlingen. Fråga är då om det är ett beslut som ska fattas i politisk ordning enligt kommunallagen eller ett verkställande beslut som inte regleras i kommunallagen. Ett verkställande beslut ankommer normalt på tjänstemännen att fatta. Rätten för tjänstemännen att vidta åtgärder följer inte av delegering. Den följer av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten ska kunna fungera.

Gränsdragningen mellan ren verkställighet och andra beslut kan vara svår att göra. Generellt kan sägas att de flesta verkställighetsbesluten rör myndighetens rent interna förhållanden. Ett beslut att köpa en vara eller tjänst är normalt sett ett verkställighetsbeslut. Ett tilldelningsbeslut får också anses vara ett verkställighetsbeslut. Tilldelningsbeslutet är ju ett beslut som är en del i den inköpsprocess som senare möjliggör köp av varor och tjänster. Vissa upphandlingar kan dock vara sådana att de innebär bedömningar som är av särskilt stor betydelse för verksamheterna. En sådan omständighet skulle kunna vara att det är fråga om stora ekonomiska värden på det som ska inköpas. Enbart den ekonomiska omfattningen är dock inte ensamt avgörande utan beslutet bör även innehålla principiellt viktiga ställningstaganden för att inte vara ett verkställighetsbeslut. Om så är fallet bör beslutet fattas av landstingsstyrelsen och inte av tjänstemän.

För de upphandlingar som angivits i bilaga 6 görs bedömningen att de inte gäller sådana upphandlingar som är av anmärkningsvärt stor ekonomisk omfattning i Stockholms läns landsting eller på annat sätt innehåller principiellt viktiga ställningstaganden. Därmed får tilldelningsbeslutet liksom avbrytande av upphandling anses vara verkställighetsbeslut. Inget hindrar dock att de förtroendevalda önskar en annan beslutsordning.

Samma resonemang som gäller tilldelningsbeslutet kan även föras vad avser de övriga besluten under upphandlingsprocessen. Av landstingsstyrelsens delegationsordning framgår att landstingsdirektören fattar beslut om samordnad upphandling. Bestämmelsen har tillämpats på det sättet att det anses att landstingsdirektören har rätt att fatta tilldelningsbeslut. Detta är sedan av landstingsdirektören vidaredelegerat till avdelningschefen vid SLL Upphandling.

***Förslag till åtgärd***

För de upphandlingar som angivits i bilaga 6 görs bedömningen att de inte gäller sådana upphandlingar som är av anmärkningsvärd stor ekonomisk omfattning eller på annat sätt innehåller principiellt viktiga ställningstaganden. Därmed får tilldelningsbeslutet liksom övriga beslut under upphandlingsförfarandet anses vara verkställighetsbeslut.

Kommunallagen föreskriver att beslut enligt lagen som fattas på delegation ska anmälas till den nämnd som bestämt att delegering får ske. Detta gäller dock inte verkställighetsbeslut eftersom de inte är beslut i kommunallagens mening. Som ansvarig nämnd för den samordnade upphandlingen har landstingsstyrelsen ett enligt kommunallagen särskilt föreskrivet ansvar för all verksamhet inom styrelsen. Styrelsen ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Mot bakgrund av det föreslås i avvaktan på en mer utförlig utredning att de beslut som fattas avseende de samordnade upphandlingarna anmäls till styrelsen. På detta sätt blir det tydligt vilka beslut som fattats, möjligt att kontrollera samt skaffa mer information om de olika åtgärderna i upphandlingsverksamheten.

För att förtydliga vilka beslut som ska fattas i upphandlingsprocessen samt att de fortsättningsvis ska anmälas föreslås en ändring i landstingsstyrelsens delegationsordning. Mot bakgrund av hur beslut kring samordnad upphandling nu formulerats i delegationsordningen vad avser förvaltningschefens särskilda ansvar lämnas följande förklaring. Utifrån sin ställning som förvaltningschef har landstingsdirektören ansvaret för alla förvaltningens verkställighetsbeslut och fördelar beslutsfattande på sätt som är lämpligt. Det finns dock inget som hindrar att landstingsstyrelsen ändå föreskriver anmälningsplikt. Den föreslagna ändringen innebär att ett antal olika verkställighetsbeslut som rör samordnad upphandling specificeras i delegationsordningen liksom tydliggörande av att anmälningsskyldigheten omfattar samtliga dessa beslut. Det underlättar därmed också den kommunala revisionens uppdrag.

Följande beslut under upphandlingsprocessens genomförande föreslås således under hösten att anmälas i landstingsstyrelsen med tydligt angivande av vilket beslut det är fråga om och vilken upphandling beslutet gäller. Beslut som anmäls är - beslut att inleda samordnad upphandling, upphandlingsstrategi, beslut om förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut eller beslut att avbryta upphandling. Besluten fattas av avdelningschefen vid SLL Upphandling.

Som angivits ovan finns det inget som hindrar att de förtroendevalda önskar en annan ordning för hur beslut ska fattas. Förvaltningen planerar att genomföra de upphandlingar som redovisas i bilaga 6 på det sätt som redovisats ovan. Genom att samtliga beslut anmäls finns det för dessa upphandlingar möjlighet för de förtroendevalda att ändra planeringen. En sådan ändring skulle kunna vara att de förtroendevalda väljer att fatta beslut i politisk ordning i en särskild upphandling. Genom att de förtroendevalda får information om när beslut om att inleda en upphandling anmäls liksom att beslut om upphandlingsstrategin anmäls kan de överväga alternativa handlingsätt. Mot bakgrund av de legala krav som ställs i lagen om offentlig upphandling bör dock inte ändringen av beslutsordningen ske inför tilldelningsbeslutet.

### **Miljökonsekvenser av beslutet**

Beslutet medför inga konsekvenser för miljön.

Mona Boström  
Landstingsdirektör

Dagmar Fornander  
Avdelningschef