

Granskning av beredning av beslut avseende avtal med SOS-alarm AB

Dnr: REV 2018-00079

Genomförd av: Revisionsenheten

Behandlad av Revisorskollegiet den 14 april 2018

Innehåll

1. Inledning	2
1.1 Bakgrund	2
1.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Avgränsning	3
1.4 Revisionskriterier	3
1.5 Granskningsansvarig	3
1.6 Metod	4
2. Översyn av alarmeringstjänsten i regionen	4
2.1 Rapport "Alarmeringstjänst i Västra Götalandsregionen"	4
3. Tillämpning av undantagsreglerna i Lagen om Offentlig upphandling	5
3.1 Köp från eget bolag	5
3.1.1 In house-undantaget	5
3.1.2 Restriktiv tillämpning	5
3.1.3 Teckal-kriterierna	5
4. Beredning	7
4.1 Beredning av ärendet inför regionfullmäktiges beslut att uppdra åt HSS att sluta avtal med SOS-alarm AB	7
4.1.1 Beredningsgång av ärendet	7
4.1.2 Beredningsunderlag	8
4.1.3 Hälso- och sjukvårdsstyrelsens beslut för egen del	8
5. Avtalat pris	9
6. Iakttagelser, bedömningar och slutsatser	9
6.1 Iakttagelser	9
6.2 Bedömningar	10
6.3 Slutsats	11
7. Rekommendationer	11
Bilaga 1 Revisionskriterier	12

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Revisorerna har under mandatperioden genomfört två granskningar avseende beredning och beslut avseende leverantör av alarmeringstjänster i Västra Götalandsregionen.¹

Av tidigare granskningsrapporter avseende SOS-alarm AB framgår att både hälso- och sjukvårdsstyrelsen och regionstyrelsen brustit i sina juridiska analyser av huruvida SOS-alarm AB omfattas av undantagen från upphandling enligt lagen om offentlig upphandling.

Sammantaget konstaterade revisorerna att Hälso- och sjukvårdsstyrelsen brustit i sitt ansvar enligt kommunallagen 6 kap 7§.²

Utifrån genomförda granskningar konstaterade revisionen bland annat att:

- Hälso- och sjukvårdsstyrelsens beredning av ärendet varit bristfällig.
- Hälso- och sjukvårdsstyrelsen inte i tillräcklig omfattning säkerställt att avtalstilldelning utan anbudsförfarande enligt lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145) är korrekt.
- Hälso- och sjukvårdsstyrelsen inte i tillräcklig omfattning säkerställt att kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och en ändamålsenlig verksamhet är uppfyllt.

I samband med revisorernas dialogmöte med hälso- och sjukvårdsstyrelsen inför ansvarsprövningen 2016 rekommenderade revisorerna hälso- och sjukvårdsstyrelsen att vara särskilt noggrann avseende den juridiska och ekonomiska prövningen i den fortsatta beredningen av ärendet.

Inför ett slutligt beslut om hur alarmeringstjänsten ska organiseras i regionen uppdrog regionstyrelsen en oberoende part att se över alarmeringssituationen i Västra Götalandsregionen.³ Rapporten överlämnades till regionen i februari 2017. Utredaren lämnade förslag på en rad olika handlingsalternativ men rekommenderade regionen att dels tillse att ärendet beslutades i regionfullmäktige med föregående beredning dels att valt handlingsalternativ bereddes ytterligare efter beslut, inför genomförande.

Regionfullmäktige beslutade 2017-04-04, Dnr RS 2016-05476, att alarmeringstjänst ska organiseras genom ett fortsatt avtal med SOS-alarm AB med prioriteringsfunktionen i egen regi. Ärendet bereddes av hälso- och sjukvårdsstyrelsen och av regionstyrelsen inför beslutet.

Vid sitt sammanträde 2017-06-12 beslutar Hälso- och sjukvårdsstyrelsen att teckna avtal med SOS-alarm AB avseende dirigeringsfunktion. Avtalet tecknas för perioden 2017-10-01 – 2022-09-30 med möjlighet till två års förlängning. Av beslutet framgår även hur kostnaderna ska fördelas samt att prioriteringen ska ske i egen regi. Hälso- och sjukvårdsstyrelsens ordförande får i uppdrag att underteckna avtalet.

¹ Rev 33-2015, Förstudie avseende beslutsprocessen kring SOS-alarm AB och REV 2017-00012

² Hänvisning till då gällande kapitelindelning i kommunallagen.

³ RS 2016-05476, Rapport – Alarmeringstjänst i Västra Götalandsregionen, Jan-Åke Björklund

Det avtal hälso- och sjukvårdsstyrelsen ingått med SOS-alarm AB innebär en årskostnad från och med 2019 på 82,5 mnkr⁴ för alarmeringsverksamheten i regionen. Tidigare avtal innebar en kostnad för regionen på 33 mnkr. För verksamhetsåret 2017 beräknas kostnaderna uppgå till 55,3 mnkr på grund av ett övergångsavtal mellan nuvarande avtal och framtida avtal med SOS-alarm AB. Det nya avtalet innebär en total kostnadsökning på 49,5 mnkr från tidigare avtal. I det nya avtalet betalar Västra Götalandsregionen SOS-alarm AB 49 mnkr för dirigerings- och teknisk support. Prioriteringen i egen regi beräknas kosta 33 mnkr.

Revisorerna bedömer att det finns risk för att beredningen av ärendet inför regionfullmäktiges beslut brustit utifrån vad som framkommit vid revisionsenhetens bevakning av den fortsatta beredningen av ärendet.

Revisorerna har uppdragit åt revisionsdirektören att granska beredningen av ärendet inför regionfullmäktiges beslut.

1.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om Hälso- och sjukvårdsstyrelsen och Regionstyrelsen i sin beredning av ärendet till regionfullmäktige i tillräcklig omfattning analyserat:

- De juridiska förutsättningarna för att ingå avtal med SOS-alarm AB
- De ekonomiska grunderna och förutsättningarna för att ingå ett avtal med SOS-alarm AB för att förhindra att bolaget utnyttjar sin monopolställning på marknaden

Följande revisionsfrågor besvaras i rapporten:

- Har Hälso- och sjukvårdsstyrelsen i sin beredning av ärendet säkerställt att regionens riktlinjer för ärendeberedning följts?
- Har Regionstyrelsen i sin beredning av ärendet säkerställt att regionens riktlinjer för ärendeberedning följts?

1.3 Avgränsning

Granskningen avgränsas till beredningsprocessen inför regionfullmäktiges beslut 2017-04-04. Granskningen omfattar Hälso- och sjukvårdsstyrelsen och Regionstyrelsen.

1.4 Revisionskriterier

De revisionskriterier som utgör bedömningsgrund i denna granskning är:

- Kommunallagens 3:e, 6:e och 8:e kapitel
- Lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145) 3 kap. 11-18 §§
- Regionens riktlinjer för ärendeberedning

Revisionskriterierna är preciserade i bilaga till denna rapport.

1.5 Granskningsansvarig

Granskningsansvarig yrkesrevisor är Vilhelm Rundquist.
Kvalitetsansvariga är Anna Ljungkvist och Kari Aartojärvi.

⁴ För år 2018 beräknas kostnaden vara något högre, 85,5 mnkr, då det uppstår en del pucketkostnader i samband med övergången till nytt avtal och prioritering i egen regi.

Kontaktrevisorer i revisorskollegiet är ordförande Birgitta Ericsson och vice ordförande Ulf Sjösten.

1.6 Metod

För att svara på de revisionsfrågor som ställts har dokumentstudier gjorts och intervjuer med berörda tjänstemän genomförts. De har beretts möjligheten att faktagranska rapporten.

2. Översyn av alarmeringstjänsten i regionen

2.1 Rapport "Alarmeringstjänst i Västra Götalandsregionen"

Regiondirektören får 2016-08-31 ett uppdrag av regionstyrelsens ägarutskott att göra en översyn av alarmeringssituationen i Västra Götalandsregionen. Uppdraget ska genomföras av en oberoende part. Av uppdragshandlingen framgår att:

- Analysen ska omfatta olika alternativ och förutsättningarna för VGR att tillhandahålla tjänster för prioritering och dirigerings av prehospitala enheter.
- Utredningen ska bidra med en second opinion inför beslut om nästa steg där upphandling av extern leverantör ställs mot förutsättningarna för att driva hela tjänsten eller delar av tjänsten i egen regi/eget aktiebolag.
- Det övergripande målet är att hitta en organisatorisk, teknisk och bemanningsmässigt hållbar lösning som säkerställer en långsiktig, trygg och säker funktion för länets invånare, vårdenheter och andra intressenter.
- Verksamhetsmässiga och juridiska frågeställningar ska klargöras inför kommande beslut.
- Uppdraget ska omfatta en enkel SWOT-analys av handlingsalternativen.

Uppdraget skulle vara klart och rapporterat till regionstyrelsen senast under april månad 2017.

Den oberoende utredaren avrapporterade uppdraget till regionledningen 2017-02-06. Av rapporten framgår att:

- Alarmeringstjänsten både är en regional och en nationell angelägenhet vilket enligt utredaren talar för en samverkan med SOS-alarm AB
- Beslutet om alarmeringstjänstens organisation och huvudmannaskap är därmed av principiell karaktär och bör beslutas om i regionfullmäktige
- Utredaren bedömer att undantagsregler från Lagen om offentlig upphandling bör kunna tillämpas utifrån vad andra landsting kommit fram till i sina bedömningar och In house-undantaget.
- Utredaren bedömer det som problematiskt att SOS-alarm har en monopolställning på marknaden som kan försvåra en förhandling kring pris och kvalitet samtidigt som bolaget har att agera på affärsmässiga grunder.
- Det är väsentligt att regionens förhandlare bör bevaka prissättningen genom SKL samt verka för en stor öppenhet från bolagets sida i förhandlingen.
- Ytterligare utredning, analys och bedömning krävs av de formella förutsättningarna efter att regionfullmäktige fattat beslut om vilket alternativ regionen ska agera utifrån.

3. Tillämpning av undantagsreglerna i Lagen om Offentlig upphandling

Den oberoende utredaren menade att undantagsreglerna i Lagen om Offentlig upphandling kunde tillämpas vid en eventuell upphandling av alarmeringstjänst i regionen. Det skulle innebära att regionen skulle kunna inleda förhandlingar med SOS-alarm AB utan föregående konkurrensutsättning. Ett köp av tjänster skulle då likställas med köp av eget bolag. EU-domstolen, Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket anger i sina direktiv och riktlinjer avseende tillämpningen av undantagsreglerna i Lagen om Offentlig upphandling att:

1. Dessa ska tolkas restriktivt och med stor försiktighet
2. Undantagen ska prövas vid varje tillfälle som en hänvisning till undantagen sker.

3.1 Köp från eget bolag

3.1.1 In house-undantaget

I lagen om offentlig upphandling infördes 2013 ett permanent undantag som tillåter en upphandlande myndighet att tilldela kontrakt till eget bolag (fristående enhet) mot ekonomisk ersättning utan att någon konkurrensutsättning behöver ske. Undantaget kallas in-house-undantaget eller Teckal-undantaget. En sådan tilldelning utan föregående upphandling måste dock göras på ett korrekt sätt.

Tillämpning av in house-undantaget kräver bland annat att de så kallade Teckal-kriterierna är uppfyllda. Den upphandlande myndigheten måste i varje enskilt fall göra en noggrann bedömning av omständigheterna som möjliggör för den att tilldela kontrakt till eget bolag utan konkurrensutsättning. Bedömningen ska baseras på en helhetsbedömning där samtliga relevanta omständigheter ska beaktas.

3.1.2 Restriktiv tillämpning

Kriterierna som in house-undantaget bygger på syftar särskilt till att undvika att konkurrensen snedvrids. Då det är frågan om ett undantag från de allmänna principerna i lagen om offentlig upphandling och EU-rätten ska undantaget tolkas strikt och tillämpas restriktivt. Den myndighet som åberopar undantaget har att föra i bevis att de är tillämpliga på det aktuella fallet och måste därmed i varje enskilt fall påvisa att förutsättningarna är uppfyllda. Det är därför inte tillräckligt att hänvisa till andra myndigheters utredningar och bedömningar utan att göra en egen bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

3.1.3 Teckal-kriterierna

Köp mellan olika juridiska fristående personer kan i lagens mening ske utan konkurrensutsättning, under förutsättning att två kriterier är uppfyllda. Dessa benämns Teckal-kriterierna. Undantaget kan vara tillämpligt då en upphandlande myndighet anskaffar varor eller tjänster från eget bolag (fristående enhet).

För att undantaget ska vara tillämpligt på ett kontrakt som ingås mellan en upphandlande myndighet och ett eget bolag krävs att:

- Den upphandlande myndigheten utövar kontroll över den juridiska personen som motsvarar den kontroll som myndigheten utövar över sin egen förvaltning. (*Kontrollkriteriet*)
- Den juridiska personen bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som kontrollerar den. (*Verksamhetskriteriet*)

Båda kriterierna måste vara uppfyllda för att undantaget ska vara tillämpligt.

Postadress:	Besöksadress:	Telefon:	Hemsida:	E-post:
Regionens Hus	Östergatan 1	010-441 00 00	www.vgregion.se	revision@vgregion.se
462 80 Vänersborg	Vänersborg			

3.1.3.1 Kontrollkriteriet

Kontrollkriteriet anses vara uppfyllt om det bolag som tilldelas kontraktet är underställt en kontroll som gör det möjligt för den upphandlande myndigheten att påverka de beslut som fattas av bolaget.

Den upphandlande myndigheten måste ha en möjlighet till avgörande påverkan på såväl viktiga beslut som strategiska mål hos bolaget.

Vid bedömning av om kontrollkriteriet är uppfyllt ska den beakta en rad omständigheter.

Dessa är:

- a. Den fristående enhetens juridiska form⁵
- b. Olika ägare av den fristående enheten⁶
- c. Indirekt kontroll över den fristående enheten⁷
- d. Relationen mellan den upphandlande myndigheten och den fristående enheten⁸
- e. Privata utomstående delägare i bolaget (den fristående enheten)⁹

3.1.3.2 Befogenhetsbedömning

Vid bedömning av kontrollkriteriet har bolagets (den fristående enheten) befogenheter och självständighet från det styrande organet betydelse. I sammanhanget bör beaktas:

- a. I vilken omfattning den upphandlande myndigheten tillsätter ledamöter i den fristående enhetens styrande organ.
- b. Om det finns en personell koppling mellan ledamöter i bolaget och den upphandlande myndigheten.
- c. Det styrande organets befogenheter avseende den löpande och icke löpande driften av bolaget.
- d. Om en tjänsteman hos den upphandlande myndigheten har utsetts för verksamhetsstyrning och övervakning av bolaget.

3.1.3.3 Verksamhetskriteriet

Verksamhetskriteriet innebär att bolaget ska utföra huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som kontrollerar det.

Då kriteriet inte är prövat i domstol i någon större omfattning finns ingen riktig rättspraxis att falla tillbaka på vid prövning av kriteriet. Dock framgår att verksamhetskriteriet särskilt syftar till att säkerställa att direktivet är tillämpligt i de fall då bolaget som kontrolleras av en eller flera myndigheter är aktivt på marknaden och därmed kan konkurrera med andra bolag. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs att bolagets tjänster huvudsakligen är avsedda för den eller de myndigheter som den säljer tjänster till. All annan verksamhet ska vara av marginell karaktär. För att bedöma om så är fallet ska samtliga omständigheter i det enskilda fallet beaktas. Den omsättning i bolaget som ska beaktas är den som avser all den verksamhet som bolaget **bedriver** enligt den upphandlande myndighetens tilldelningsbeslut.¹⁰

⁵ Den juridiska formen är underordnad

⁶ Ett minoritetsägarande eller sekundärt ägande är inte tillräckligt för att bedömas ha kontroll.

⁷ Indirekt ägande bedöms försvaga kontrollen.

⁸ Om den fristående enheten kan agera självständigt från myndigheten bedöms kontrollen vara svag. Nationell lagstiftning som i sig kan ge kontroll ges betydelse. Alarmeringslagen ger staten en hög grad av kontroll över SOS-alarm AB, vilket försvagar SKLs kontroll.

⁹ Får ej finnas

¹⁰ I detta fall omfattar bedömningen affärsområdet Vård där bolaget säljer 100% av sina tjänster till "ägarna"

4. Beredning

4.1 Beredning av ärendet inför regionfullmäktiges beslut att uppdra åt HSS att sluta avtal med SOS-alarm AB

Av kommentarerna till kommunallagen 5 kap 32a § framgår att beredningens syfte är att ge regionfullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt underlag för sitt beslut. I underlaget ska ingå ett visst mått av sakprövning.

Av regionens riktlinjer för ärendeberedning inom Västra Götalandsregionen (RS 2017-02773)¹¹ framgår att under beredningen av ett ärende ska bland annat följande frågor besvaras:

- Är ärendet kommunalrättsligt eller i övrigt juridiskt korrekt?
- Är ärendet avstämt mot budget och andra styrdokument?
- Ska andra nämnder yttra sig?
- Behövs samberedning?
- Finns det ekonomiska konsekvenser, både på lång och kort sikt?
- Finns förslag till finansiering med?

Av regionen fastställda riktlinjer framgår tydligt vad en god beredning bör omfatta för att utgöra grund för beslut i nämnd, styrelse och fullmäktige. Vikt läggs vid att ärendet belyses ur rättslig och ekonomisk synvinkel. s

Det framgår av kommunallagen¹² 6 kap 4 § punkt 1 att det särskilt åligger regionstyrelsen att bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige.

4.1.1 Beredningsgång av ärendet

2016-08-31

Ägarutskottet uppdrar åt regiondirektören att utföra en översyn av alarmeringssituationen i Västra Götalandsregionen. Uppdraget ska genomföras av en oberoende part.

2016-10-04

Regiondirektören fastställer uppdraget och beslutar att kontraktera extern utredare.

2017-02-06

Den externa utredaren redovisar resultatet av översynen. Detta sker skriftligt i Rapport ”Alarmeringstjänst i Västra Götalandsregionen”.

2017-02-09

Förvaltningen upprättar tjänsteutlåtande till ärende i Hälso- och sjukvårdsstyrelsen.

2017-02-22

Hälso- och sjukvårdsstyrelsen beslutar i enlighet med tjänsteutlåtandet. Samt beslutar för egen del att uppdra åt hälso- och sjukvårdsdirektören att inleda förhandlingar med SOS-alarm AB samt inleda nödvändiga förberedelser för införande enligt förslag. Dock under förutsättning att regionfullmäktige fattar beslut i enlighet med förslag till beslut.

¹¹ Är en reviderad upplaga av riktlinjer fastställda 2015-01 (RS 00311-2013-8)

¹² Den då gällande versionen av KL.

2017-03-06

Förvaltningen upprättar tjänsteutlåtande till regionstyrelsen.

2017-03-21

Regionstyrelsen beslutar i enlighet med tjänsteutlåtandet att föreslå regionfullmäktige att besluta att Alarmeringstjänsten ska organiseras genom ett fortsatt avtal med SOS-alarm AB med prioriteringsfunktionen i egen regi.

2017-04-04

Regionfullmäktige fattar beslut om att alarmeringstjänsten ska organiseras genom ett fortsatt avtal med SOS-alarm AB med prioriteringsfunktionen i egen regi.

4.1.2 Beredningsunderlag

Tjänstemannaberedningen inför den politiska beredningen av ärendet inför beslut i regionfullmäktige utgörs av rapporten ”Alarmeringstjänst i Västra Götalandsregionen” av den externa utredaren samt tjänsteutlåtande från beredande tjänsteman. Inga andra underlag är bifogade regionstyrelsens förslag till beslut.

Koncernkontoret har inte inför varken hälso- och sjukvårdsstyrelsens beredning och förslag till beslut eller inför regionstyrelsens beredning och förslag till beslut genomfört någon egen utredning, analys och bedömning av de juridiska eller de ekonomiska förutsättningarna av de formella förutsättningarna för de olika alternativen som lyfts i rapporten. Detta trots att utredaren i sin rapport särskilt pekar på vikten av vidare analyser och att det framgår av regionens egna riktlinjer för ärendeberedning att det ska ske.

4.1.3 Hälso- och sjukvårdsstyrelsens beslut för egen del

Redan i januari 2017 beslutar hälso- och sjukvårdsstyrelsen att utse tre personer med rätt att företräda styrelsen i förhandlingarna med SOS-alarm AB. Beslutet fattas innan regionfullmäktige fattat beslut om att uppdra åt hälso- och sjukvårdsstyrelsen att inleda förhandlingar med SOS-alarm AB om avtal avseende alarmeringstjänster i Västra Götalandsregionen. Till beslutet är inte bifogat några bilagor, tjänsteutlåtande eller andra underlag.

I februari 2017 beslutar hälso- och sjukvårdsstyrelsen att uppdra åt hälso- och sjukvårdsdirektören att inleda förhandlingar med SOS-alarm AB och inleda nödvändiga förberedelser för genomförande under förutsättning att regionfullmäktige har fattat beslut i frågan i enlighet med beredningens förslag.

I mars 2017 fattar hälso- och sjukvårdsstyrelsen åter igen beslut om att uppdra åt hälso- och sjukvårdsdirektören att påbörja förberedelser och förhandlingar med SOS-alarm AB.

Förberedelserna för att etablera prioriteringsfunktionen i egen regi påbörjas under våren. Den 17:e maj 2017 återrapporterar utsedda förhandlare till hälso- och sjukvårdsstyrelsen utvecklingen i den pågående förhandlingen. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen noterar informationen utan eget beslut eller uppdrag åt förhandlingsgruppen. Vid hälso- och sjukvårdsstyrelsens möte den 31:a maj erhåller styrelsen en något fördjupad information om avtalsförhandlingarnas utveckling. Informationen omfattar även punkten ekonomi. Hälso- och

sjukvårdsstyrelsen noterar informationen utan eget beslut eller uppdrag åt förhandlingsgruppen.

Vid sitt sammanträde den 21:a juni 2017 beslutar hälso- och sjukvårdsstyrelsen att ingå avtal med SOS-alarm AB i enlighet med det avtalsförslag som föreligger. Styrelsen uppdrar åt ordföranden att underteckna avtalet.

5. Avtalat pris

Ägardirektören redovisar muntligen vid HSS sammanträden 17/5 och 31/5 2017 de diskussioner som förts kring pris och prismodell i avtalsförhandlingen. Redan vid ett möte med den politiska styrgruppen den 4/4 2017 meddelade ägardirektören att den beräknade totalkostnaden för alarmeringstjänsten var på mellan 80-90 mnkr. Beloppet var ett uppskattat belopp som byggde på de krav SOS-alarm AB fört fram. Koncernkontorets egna kostnadsbedömningar hamnade på en betydligt lägre nivå. Inga beräkningar är dokumenterade. De skäl till kostnadsökningarna som anges till kostnadsökningarna i det nya avtalet är att SOS-alarm AB ansåg det förra avtalet underfinansierat och därmed ville ha mer betalt för sina tjänster.

Att bedöma om det avtalade priset för de tjänster som SOS-alarm AB ska levererar till regionen är rimligt eller inte låter sig inte göras utan en mer detaljerad information kring bolagets kostnadsbild etc. Det som kan konstateras är att det avtal regionen ingått med bolaget ligger på samma prisnivå som andra avtalsparter. Bolagets prismodell syftar till att erhålla kostnadstäckning samt kunna redovisa ett överskott som motsvarar ägarnas krav på avkastning. Då det inte skett någon upphandling i konkurrens går det dock inte att uttala sig om avtalet och prisbilden är marknadsmässigt eller inte.

6. Iakttagelser, bedömningar och slutsatser

6.1 Iakttagelser

Tjänstemannaförslagen till beslut i hälso- och sjukvårdsstyrelsen och i regionstyrelsen vilar endast på den externa utredarens bedömningar, slutsatser och rekommendationer. Det saknas egna självständiga bedömningar av de hälso- och sjukvårdsstyrelsen först i samband med slutdiskussionerna inför avtalsskrivning.¹³ Den politiska styrgruppen för projektet erhöll en muntlig redovisning av en kostnadsuppskattning redan i april månad 2017.

Juridiska enheten har inte varit involverad i beredningen av ärendet till varken hälso- och sjukvårdsstyrelsen eller till regionstyrelsen.

Varken hälso- och sjukvårdsstyrelsen eller regionstyrelsen har i sin beredning av ärendet inför regionfullmäktiges beslut krävt kompletterande beredning av ärendet avseende de juridiska och ekonomiska aspekterna från tjänstemännen trots att dessa fattats.

Den externa utredaren konstaterar att Stockholms läns landsting gjort bedömningen efter en grundlig utredning att Lagen om offentlig upphandling inte är tillämplig på grund av In house undantaget. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen och regionstyrelse nöjer sig med denna sekundära bedömning utan att göra någon egen analys av huruvida regionen befinner sig i samma

situation som Stockholms läns landsting gjorde två år tidigare. Inga analyser av eventuellt förändrat rättsläge gjordes.

Utredaren gör även bedömningen att undantag gäller utifrån SOS-alarm AB på grund av tekniska skäl har en ensamrätt till att tillhandahålla tjänsten. Denna bedömning värderas inte utifrån det faktum att tre landsting ingått avtal med annan leverantör än SOS-alarm AB vilket torde peka på att SOS-alarm inte har en teknisk ensamrätt.

Dessutom utgår utredaren från en samlokalisering i Gårda, vilket i sig begränsar möjligheterna till att bjuda in annan leverantör att bjuda på tjänsten. Ingen analys av utredarens påstående gjordes i tjänstemannaberedningen inför beslut i hälso- och sjukvårdsstyrelsen och regionstyrelsen.

Utredaren konstaterar vidare att om regionen väljer att köpa alarmeringstjänsten av SOS-alarm AB så utgör bolagets ”monopolläge” ett problem. En eventuell avtalsförhandling förutsätter öppenhet och lyhördhet från bolagets sida och regionen bör genom ägaren av bolaget, SKL, bevaka hur priset ska sättas i en framtida monopolsituation. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen och regionstyrelsen vidtog inga åtgärder i beredningen för att säkerställa att bolaget inte kunde använda sitt ”monopolläge” till egen fördel i förhandlingar av avtal om att tillhandahålla alarmeringstjänster till regionen. Detta försvårade förmodligen för regionens förhandlare att sluta ett för regionen fördelaktigt avtal i ett senare skede.

Utredaren konstaterar i rapporten att ”Ekonomi för olika alternativ är svår att beräkna innan man kommit längre med ambitionsnivå, organisation och förhandling.” Inga ekonomiska beräkningar är redovisade i den fortsatta beredningen av ärendet. Inga krav på ekonomiska beräkningar har heller ställts från hälso- och sjukvårdsstyrelsen eller regionstyrelsen inför beredningen av ärendet till regionfullmäktige. Inte heller i samband med att den politiska styrgruppen för förhandlingen erhåller information om en bedömd kostnadsnivå utifrån de krav som SOS-alarm AB ställer i förhandlingen ges några vidare direktiv till förvaltningen att inkomma med egna beräkningar kring kostnadsbilden för tjänsten.

Hälso- och sjukvårdsstyrelsen fattar tidigt beslut för egen del att uppdra åt hälso- och sjukvårdsdirektören att påbörja förberedelser inför en avtalsförhandling med SOS-alarm AB. Dock utan att uppdraget omfattar en utredning av de juridiska och ekonomiska förutsättningarna.

6.2 Bedömningar

Utifrån syftet med denna granskning, ställda revisionsfrågor och revisionskriterier bedömer vi att:

- Hälso- och sjukvårdsstyrelsen har brustit i sin beredning av ärendet då den inte har initierat en mer omfattande juridisk och ekonomisk analys av förutsättningarna av de olika alternativ som den oberoende utredaren redogjort för i sin rapport inför beslut i regionfullmäktige och som är ett krav i regionens riktlinjer för ärendeberedning. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen hade möjlighet att redan i februari 2017 möjlighet att initiera en mer omfattande juridisk och ekonomisk analys och som kunde utgjort en bas för beredningen till fullmäktige och som stöd i förhandlingarna med SOS-alarm AB.

- Regionstyrelsen har brustit i sin beredning av ärendet då den inte har säkerställt att kommunallagens krav på en tillräcklig beredning samt regionens riktlinjer för ärendeberedning har följts avseende juridisk och ekonomisk analys i beredning av ärendet till regionfullmäktige.

6.3 Slutsats

En bristande beredning av ärendet har väsentligt försvårat för regionfullmäktige att fatta beslut i frågan utifrån en allsidig belysning av ärendets komplexitet. Det har även försvårat för Hälso- och sjukvårdsstyrelsen och koncernkontoret att genomföra förhandlingen med SOS-alarm AB på jämbördig grund. Det finns därmed en risk för att SOS-alarm AB har kunnat utnyttja sitt monopolläge på ett för regionen ofördelaktigt sätt.

7. Rekommendationer

Hälso- och sjukvårdsstyrelsen rekommenderas att stärka sina beredningsrutiner så att de av regionstyrelsen fastställda riktlinjerna för ärendehantering följs.

Regionstyrelsen rekommenderas att stärka sina beredningsrutiner så att de av regionstyrelsen fastställda riktlinjerna för ärendehantering följs.

Vilhelm Rundquist
Revisionsdirektör

Bilaga 1 Revisionskriterier

De revisionskriterier som utgör bedömningsgrund i denna granskning är:

Kommunallagens 3:e, 6:e och 8:e kapitel

KL 3 kap

9 § Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget, och
9. extra val till fullmäktige.

12 § I samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får fullmäktige uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt, om inte något annat följer av lag.

13 § Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha.

14 § Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs.

16 § Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.

16 a § Med ett helägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan. Lag (2014:573).

17 § Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,

3. utse samtliga styrelseledamöter,
4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas,
5. utse minst en lekmannarevisor, och
6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare. Lag (2014:573).

18 § Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett delägt kommunalt bolag, ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

KL 6 kap.

1 a § Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 16 a § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. Lag (2014:573).

2 § Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen skall också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

3 § Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller landstinget begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

4 § Det åligger styrelsen särskilt att

1. bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige med de begränsningar som framgår av 5 kap. 29-32 §§,
2. ha hand om den ekonomiska förvaltningen,
3. verkställa fullmäktiges beslut, och
4. i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan. Lag (1999:621).

24 § En förtroendevald eller en anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Denne får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självantaga det till känna.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall nämnden snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om nämnden inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Ett beslut i en jävsfråga får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom nämnden avgör ärendet. Lag (1994:690).

25 § En förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget är jävig, om

1. saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till,
4. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträdd någon i saken, eller
5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Lag (2003:519).

26 § Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

27 § Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, skall jäv enligt 25 § 2 eller 5 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Vad som nu har sagts gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Jäv enligt 25 § 5 skall inte heller anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd. Lag (2003:519).

32 § Fullmäktige ska utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

34 § I följande slag av ärenden får beslutanderätten inte delegeras:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som överlåts till nämnden, och
5. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter. Lag (2007:68).

KL 8 kap

12 § Om fullmäktige beslutar om en utgift under löpande budgetår, skall beslutet innefatta också anvisning om hur utgiften skall finansieras

Lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145) 3kap. 11-18§§

Intern upphandling

11 § /Upphör att gälla U:2018-01-01/ Denna lag gäller inte när den upphandlande myndighetens motpart är en juridisk person eller en gemensam nämnd enligt kommunallagen (1991:900), om upphandlingen är en intern upphandling enligt 12–16 §§.

11 § /Träder i kraft I:2018-01-01/ Denna lag gäller inte när den upphandlande myndighetens motpart är en juridisk person eller en gemensam nämnd enligt kommunallagen (2017:725), om upphandlingen är en intern upphandling enligt 12–16 §§. Lag (2017:770).

12 § /Upphör att gälla U:2018-01-01/ En upphandling ska anses vara en intern upphandling, om 1. den upphandlande myndigheten utövar kontroll över motparten motsvarande den som myndigheten utövar över sin egen förvaltning,
2. motparten utför mer än 80 procent av sin verksamhet, bestämt enligt 16 §, för myndighetens räkning eller för andra sådana juridiska personer eller organ som avses i 11 § och som myndigheten utövar kontroll över, och
3. det inte finns något direkt privat ägarintresse i motparten.

En upphandlande myndighet ska anses utöva kontroll enligt första stycket 1 om den har ett avgörande inflytande över motpartens strategiska mål och viktiga beslut. Kontrollen kan också utövas av en annan juridisk person eller gemensam nämnd enligt kommunallagen (1991:900) som själv kontrolleras på samma sätt av myndigheten.

12 § /Träder i kraft I:2018-01-01/ En upphandling ska anses vara en intern upphandling, om 1. den upphandlande myndigheten utövar kontroll över motparten motsvarande den som myndigheten utövar över sin egen förvaltning,
2. motparten utför mer än 80 procent av sin verksamhet, bestämt enligt 16 §, för myndighetens räkning eller för andra sådana juridiska personer eller organ som avses i 11 § och som myndigheten utövar kontroll över, och
3. det inte finns något direkt privat ägarintresse i motparten.

En upphandlande myndighet ska anses utöva kontroll enligt första stycket 1 om den har ett avgörande inflytande över motpartens strategiska mål och viktiga beslut. Kontrollen kan också utövas av en annan juridisk person eller gemensam nämnd enligt kommunallagen (2017:725) som själv kontrolleras på samma sätt av myndigheten. Lag (2017:770).

13 § En upphandling ska anses vara en intern upphandling, om 1. den upphandlande myndigheten gemensamt med andra upphandlande myndigheter utövar kontroll över motparten motsvarande den som myndigheterna utövar över sina egna förvaltningar,
2. motparten utför mer än 80 procent av sin verksamhet, bestämt enligt 16 §, för

myndigheternas räkning eller för andra sådana juridiska personer eller organ som avses i 11 § och som myndigheterna utövar kontroll över, och

3. det inte finns något direkt privat ägarintresse i motparten.

Upphandlande myndigheter ska anses utöva sådan gemensam kontroll som avses i första stycket 1, om

1. motpartens beslutsorgan består av representanter från samtliga myndigheter,

2. myndigheterna tillsammans har ett avgörande inflytande över motpartens strategiska mål och viktiga beslut, och

3. motparten inte har något eget intresse som strider mot myndigheternas intressen.

14 § /Upphör att gälla U:2018-01-01/ En upphandling ska anses vara en intern upphandling, om 1. den upphandlande myndigheten står under en kontroll av motparten som motsvarar den som motparten utövar över sin egen förvaltning,

2. myndigheten utför mer än 80 procent av sin verksamhet, bestämt enligt 16 §, för den kontrollerande motpartens räkning eller för andra sådana juridiska personer eller organ som avses i 11 § och som den kontrollerande motparten utövar kontroll över, och

3. det inte finns något direkt privat ägarintresse i motparten. En motpart ska anses utöva sådan kontroll som avses i första stycket 1, om den har ett avgörande inflytande över den upphandlande myndighetens strategiska mål och viktiga beslut. Kontrollen kan också utövas av en annan juridisk person eller gemensam nämnd enligt kommunallagen (1991:900) som själv kontrolleras på samma sätt av motparten.

14 § /Träder i kraft I:2018-01-01/ En upphandling ska anses vara en intern upphandling, om 1. den upphandlande myndigheten står under en kontroll av motparten som motsvarar den som motparten utövar över sin egen förvaltning,

2. myndigheten utför mer än 80 procent av sin verksamhet, bestämt enligt 16 §, för den kontrollerande motpartens räkning eller för andra sådana juridiska personer eller organ som avses i 11 § och som den kontrollerande motparten utövar kontroll över, och

3. det inte finns något direkt privat ägarintresse i motparten.

En motpart ska anses utöva sådan kontroll som avses i första stycket 1, om den har ett avgörande inflytande över den upphandlande myndighetens strategiska mål och viktiga beslut. Kontrollen kan också utövas av en annan juridisk person eller gemensam nämnd enligt kommunallagen (2017:725) som själv kontrolleras på samma sätt av motparten. Lag (2017:770).

15 § /Upphör att gälla U:2018-01-01/ En upphandling ska anses vara en intern upphandling, om 1. den upphandlande myndigheten står under en kontroll som motsvarar den som den kontrollerande personen utövar över sin egen förvaltning och den kontrollerande personen dessutom utövar sådan kontroll över motparten,

2. myndigheten utför mer än 80 procent av sin verksamhet, bestämt enligt 16 §, för den kontrollerande personens räkning eller för andra sådana juridiska personer eller organ som avses i 11 § och som den kontrollerande personen utövar kontroll över, och

3. det inte finns något direkt privat ägarintresse i motparten.

Den kontrollerande personen ska anses utöva sådan kontroll som avses i första stycket 1, om den har ett avgörande inflytande över den upphandlande myndighetens och motpartens strategiska mål och viktiga beslut. Kontrollen kan också utövas av en annan juridisk person eller gemensam nämnd enligt kommunallagen (1991:900) som själv kontrolleras på samma sätt av den kontrollerande personen.

- 15 § /Träder i kraft I:2018-01-01/ En upphandling ska anses vara en intern upphandling, om 1. den upphandlande myndigheten står under en kontroll som motsvarar den som den kontrollerande personen utövar över sin egen förvaltning och den kontrollerande personen dessutom utövar sådan kontroll över motparten,
2. myndigheten utför mer än 80 procent av sin verksamhet, bestämt enligt 16 §, för den kontrollerande personens räkning eller för andra sådana juridiska personer eller organ som avses i 11 § och som den kontrollerande personen utövar kontroll över, och
3. det inte finns något direkt privat ägarintresse i motparten.

Den kontrollerande personen ska anses utöva sådan kontroll som avses i första stycket 1, om den har ett avgörande inflytande över den upphandlande myndighetens och motpartens strategiska mål och viktiga beslut. Kontrollen kan också utövas av en annan juridisk person eller gemensam nämnd enligt kommunallagen (2017:725) som själv kontrolleras på samma sätt av den kontrollerande personen. Lag (2017:770).

16 § Verksamhetsandelen enligt 12 § första stycket 2, 13 § första stycket 2, 14 § första stycket 2 och 15 § första stycket 2 ska bestämmas på grundval av den genomsnittliga totala omsättningen i fråga om varor, tjänster och byggtreprenader under de tre år som föregår tilldelningen eller på grundval av ett annat lämpligt verksamhetsbaserat mått grundat på uppgifter under samma tidsperiod.

Om uppgifterna inte längre är relevanta eller inte är tillgängliga, får verksamhetsandelen bestämmas på grundval av något annat lämpligt kvantitativt eller kvalitativt verksamhetsmått.

Upphandling mellan upphandlande myndigheter

17 § Denna lag gäller inte för upphandling mellan två eller flera upphandlande myndigheter, om

1. upphandlingen syftar till att upprätta eller reglera formerna för ett samarbete mellan myndigheterna som ska säkerställa att de offentliga tjänster som myndigheterna ska utföra tillhandahålls för att uppnå myndigheternas gemensamma mål,
2. samarbetet styrs endast av överväganden som hänger samman med allmänintresset, och
3. myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.

18 § Verksamhetsandelen enligt 17 § 3 ska bestämmas på grundval av den upphandlande myndighetens sammanlagda genomsnittliga omsättning i fråga om varor, tjänster och byggtreprenader avseende de verksamheter som har omfattats av samarbetet under de tre åren som föregår tilldelningen eller på grundval av ett annat lämpligt verksamhetsbaserat mått grundat på uppgifter under samma tidsperiod.

Om uppgifterna inte längre är relevanta eller inte är tillgängliga, får verksamhetsandelen bestämmas på grundval av något annat lämpligt kvantitativt eller kvalitativt verksamhetsmått.

Regionens riktlinjer för ärendeberedning

Av ärendehandboken framgår vilka frågeställningar en bredning ska täcka för att betraktas som tillräcklig.

Belysa samband och konsekvenser

Under beredningen ska du besvara följande frågor och motivera dina avvägningar:

- Är ärendet kommunalrättsligt eller i övrigt juridiskt korrekt?
- Är ärendet avstämt mot budgeten och andra styrdokument?
- Ska andra nämnder yttra sig?

- Behövs samberedning?
- Är ärendet belyst utifrån ett jämställdhetsperspektiv? Analysera ärendets konsekvenser utifrån kön, exempelvis målgrupp och resursfördelning.

Bereda

- Är ärendet belyst utifrån tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, exempelvis fysiska miljöer eller information i tillgängliga format?
- Berör ärendet barn, direkt eller indirekt? Analysera hur ärendet syftar till att nå barnets bästa genom barnkonsekvensanalys eller prövning av barnets bästa.
- Kommer ärendet få socioekonomiska konsekvenser? Påverkar det målen om ett mer jämlikt Västra Götaland på ett positivt eller negativt sätt?
- Berör ärendet lokaler eller tjänster? Är de tillgängliga på ett jämlikt sätt, exempelvis ekonomiskt eller geografiskt?
- Behöver ärendet stämmas av genom dialog/enkäter till målgruppen eller personer i närområdet?
- Är ärendet belyst ur ett hållbarhetsperspektiv, där ekonomi, miljö och den sociala dimensionen ingår?
- Finns det personalmässiga konsekvenser?
- Är ärendet berett enligt samverkansavtal eller MBL?
- Finns det ekonomiska konsekvenser, både på lång och kort sikt?
- Finns förslag till finansiering med?