

# VARUFÖRSÖRJNINGSNÄMNDENS SVAR PÅ INTERNREVISIONENS RAPPORT

Till: VFN

Från: Yngve Kihlström och Anna Hämberg Barron, Agenda advokatbyrå

Datum: 29 april 2020

Telefon: + 46 18 18 90 00

E-post: [yngve.kihlstrom@agendaadvokatbyra.se](mailto:yngve.kihlstrom@agendaadvokatbyra.se); [ahb@agendaadvokatbyra.se](mailto:ahb@agendaadvokatbyra.se)

---

## 1 Inledning

Regionen Uppsalas revisorer ansvarar för revisionen av Varuförsörjningsnämnden ("VFN") och har givit Ernst & Young ("EY") i uppdrag att granska VFN:s arbete med upphandling och byte av tredjepartsleverantör för förbrukningsvaror. I EY:s rapport granskas upphandlingsprocessen och implementeringen avseende tjänst för tredjepartslogistik som kom att leda till att Apotekstjänst Sverige AB ("Apotekstjänst") tog över uppdraget som tredjepartslogistiker för VFN i oktober 2019. I rapporten granskas således dels VFN:s arbete under år 2017 och 2018 vad avser förberedelse för upphandlingen och de åtgärder som vidtagits fram till avtalstecknandet i december 2018, dels VFN:s arbete under 2019 vad avser förberedelse inför avtalsstart och den närmsta tiden efter avtalsstart.

Utifrån slutsatserna i granskningsrapporten har revisorerna i samtliga regioner som är medlemmar i VFN gjort bedömningen att VFN "allvarligt har brustit i sitt ansvar genom att inte ha en tillräcklig styrning och kontroll av implementeringen av tilldelningsbeslutet avseende avtal med tredjepartsdistributör". Revisorernas bedömning vilar på ett antal övergripande iakttagelser som EY gjort i granskningsrapporten.

Genom denna skrivelse avser VFN ge sina synpunkter på rapporten och utifrån de iakttagelser som gjorts i revisionsrapporten, komplettera samt förtydliga VFN:s bild av hur upphandlings- och övertagandeprocessen genomförts.

## 2 Sammanfattning

Sammanfattningsvis vill VFN besvara och bemöta revisorernas kritik enligt följande:

- Granskningsrapporten, som revisorerna i princip uteslutande grundar sin kritik på, kan ifrågasättas vad beträffar metodval, genomförande, slutsatser och saklighet.
- Revisorerna har i granskningen av år 2019 valt att inkludera förvaltningen i aktuell fråga även avseende år 2017 och 2018, som redan granskats (ansvarsfrihet har lämnats för dessa år ).
- VFN är ett samverkansorgan (ingen egen juridisk person) med medlemmar (regioner) som direkta och ytterst ansvariga intressenter med självständigt ansvar för sina egna respektive kärnverksamheter. VFN har en specifik uppgift och ett bestämt begränsat mandat. VFN ska uteslutande utvärderas utifrån dessa förhållanden.
- Mot bakgrund av VFN:s roll som samverkansorgan och begränsade insyn i medlemsregionernas interna lagerhållning och känslighet vid leveransstörningar m.m. har VFN inför och under upphandlingsprocessen, i så stor utsträckning som möjligt, involverat representanter från medlemsregionerna. Syftet med detta arbetssätt har varit att så tidigt som möjligt involvera personer med insyn i medlemsregionernas kärnverksamheter och interna lagerhållning för att på detta sätt beakta kärnverksamheternas enskilda behov. Kritiken mot att kärnverksamheternas behov inte beaktats i upphandlingsprocessen är därför missvisande.
- En total kollaps av det initiala uppfyllandet av ett omfattande avtal kan beträffande konsekvenser jämföras med konsekvenserna av plötsliga ingripande handelshinder, totalförstörelse av lager, pandemier och andra force majeure liknande situationer. Dylika situationer är till sin natur svåra att förutse och riskhantera i detalj. Enligt VFN:s uppfattning saknades, utifrån gjorda riskanalyser och adekvata antaganden, reella varningssignaler om att Apotekstjänst näst intill inte alls skulle kunna komma att leverera initialt.
- I vissa avseenden finns det anledning att ifrågasätta om VFN genomfört upphandlingen och avtalsimplementeringen på ett optimalt sätt. Kritiska förhållanden borde kanske ha kunnat identifieras och riskhanterats på ett bättre sätt. Det är dock oklart om den akuta och omfattande initiala bristsituation som uppstått i varuförsörjningen hade kunnat begränsas eller förhindras om VFN förfarit annorlunda.

Vad beträffar valt tilldelningskriterium är det tveksamt om det av revisorerna rekommenderade tilldelningskriteriet ”bästa förhållande mellan pris och kvalitet” hade haft någon reell betydelse i perspektivet att risker som fallit ut kunnat identifieras och hanteras på ett sådant sätt att bristerna i avtalsuppfyllelse kunnat begränsas. De egentliga felorsakerna har i allt väsentligt rent faktiskt (affärsförhållandemässigt) legat utanför VFN:s kontroll och har heller inte varit möjliga att förutse eller förebygga.

### **3 Allmän kommentar till granskningsrapportens genomförande**

#### **3.1 Granskningsrapportens tidsperspektiv**

Syftet med rapporten är att granska VFN:s upphandling och implementering av tredjepartslogistik, ett arbete som pågått sedan 2017. Granskningsrapportens tidsperspektiv har dock inneburit att även sådant arbete som utförts före nu aktuell mandatperiod har omfattats av granskningen. Granskningsrapportens tidsperspektiv är väl avvägt vad avser uppdraget att granska hela upphandlingsprocessen, där emot kan tidsperspektivet ifrågasättas med hänsyn till rapportens funktion som underlag i en revisionsbedömning av räkenskaps-/verksamhetsåret 2019. Om granskningsrapportens slutsatser läggs till grund för nu aktuell revisionsbedömning innebär detta att flertalet av ledamöterna i VFN kommer att granskas utifrån åtgärder och ställningstaganden som gjorts under tidigare mandatperioder vilket framstår som anmärkningsvärt. I detta hänseende kan även noteras att revisorerna tidigare har granskat VFN:s arbete under 2017 och 2018 och i samband med detta tillstyrkt ansvarsfrihet.

#### **3.2 Rapporten bygger i stora delar på muntliga uppgifter**

Granskningsrapporten bygger i stora delar på muntliga uppgifter från intervjuer med personer som direkt eller indirekt varit inblandade i upphandlingen och implementeringen. Förutom vilka personer som har intervjuats har det i granskningsrapporten dock inte annat än undantagsvis redovisats vem eller vilka som lämnat specifika åberopade uppgifter eller förhållanden som lagts till grund för bedömning och slutsatser. Detta förhållande gör det svårt för läsaren att bedöma och kritiskt värdera uppgifterna utifrån den informationsbakgrund som uppgiftslämnaren har haft. Det framstår också som oklart i vilken utsträckning och på vilket sätt varuför-sörjningens tjänstemän yttrat sig samt lämnat synpunkter under hand på rapporten.

Generellt sett kan sägas att värdet av en muntlig utsaga och de berättigade slutsatser som kan dras utifrån en utsaga eller flera utsagor sammantagna bl.a. är beroende av

- hur frågan ställs,
- uppgiftslämnarens informationsunderlag,

- uppgiftslämnarens förståelse av frågan och det sammanhang som den ställs i,
- frågeställarens förmåga att bedöma och värdera utsagan, samt
- utsagans del och värde i det samlade informationsunderlag som föreligger för bedömning.

Även skriftlig dokumentation måste i ett granskningsperspektiv läsas och förstås i sitt sammanhang samt bedömas och värderas utifrån antagandet att den inte kan förväntas ge en fullständig bild av de förhållanden den avser.

Granskningsrapporten, dess iakttagelser och slutsatser bör läsas och värderas utifrån ovan angivna förhållanden.

### **3.3 Granskningsrapportens slutsatser i vissa delar kan inte rimligen antas grundas på andra uppgifter än från Apotekstjänst**

Rapporten uppvisar en okritisk inställning till sådan information som förefaller här-  
röra från Apotekstjänst. Det är även oklart om intervjuer har gjorts med företrädare  
för Apotekstjänst som ansvarade för verksamheten under den aktuella gransknings-  
perioden. Har sådana intervjuer inte genomförts är detta en brist som bör beaktas.

Med hänsyn till att företrädare för Apotekstjänst, som för närvarande även är invol-  
verade i en juridisk tvist med VFN, har bidragit till underlaget i rapporten finns det  
en risk att de bedömningar och slutsatser som görs i granskningsrapporten är fär-  
gade av Apotekstjänsts uppfattning om efterfrågade förhållanden och den tvist som  
pågår mellan parterna. Detta gäller särskilt avsnitt 6.3 som i stora delar liknar en  
partsinlaga i en domstolsprocess från Apotekstjänsts sida. Detta förhållande borde  
i vart fall ha problematiserats i rapporten. Det kan i detta sammanhang också note-  
ras att VFN:s uppfattning i dessa delar inte redovisas i motsvarande omfattning.  
Läsaren ges inte ens möjlighet att bedöma om VFN:s uppfattning överhuvudtaget  
inhämtats. Det kan således ifrågasättas om saklighet och objektivitet tillgodosetts  
på ett utredningsetiskt sätt.

### **3.4 Uppgifterna från VFN har inte verifierats**

Ytterligare en granskningsbrist är att det inte tydligt framgår för läsaren att varuför-  
sörjningen och VFN avstått från att kommentera utkast av rapporten. Anledningen  
till att representanter från VFN och varuförsörjningen avstod från att kommentera  
var att de ansåg att rapporten i utkast var alltför ofärdig och gav en skev bild av  
verkligheten, bland annat eftersom utkastet saknade slutsatser. Det förhållandet att  
VFN och varuförsörjningen inte kommenterat rapporten innan offentliggörande  
borde dock ha problematiserats av författarna till rapporten eller i vart fall om-  
nämnts inledningsvis för att möjliggöra en mer kritisk läsning av denna.

### 3.5 Varuförsörjningsnämndens funktion och samarbete med medlemsregionerna

Rapporten uppvisar en brist på förståelse för hur VFN legalt och kommunalpolitiskt fungerar som samarbetsorgan och hur VFN och varuförsörjningen samarbetar med medlemsregionerna. Bristen på förståelse gäller framförallt var gränserna för VFN:s ansvarsområde gentemot verksamheterna i respektive medlemsregion går. Detta har fått till följd att revisionen gått för långt i sin granskning och ålagt VFN ett ansvar för förhållanden hos varje medlemsregion och deras kärnverksamheter som legat utanför VFN:s kontroll och ansvarsområde.

VFN är en gemensam nämnd vilken inrättades mot bakgrund av att medlemsregionerna såg ett kvalitetsmässigt och ekonomiskt behov av att samverka i frågor om materialförsörjning. I egenskap av gemensam nämnd får VFN inte besluta eller agera i andra frågor än de som delegerats till nämnden från dess huvudmän (d.v.s. medlemsregionerna). Den yttre ramen för vilka uppgifter som VFN:s får hantera framgår av det *avtal om samverkan kring varuförsörjning* som ligger till grund för VFN:s inrättande (**"Samverkansavtalet"**).

Enligt 2 § Samverkansavtalet är VFN:s uppgifter begränsade till att ombesörja upphandling, depåhållning och distribution av förbrukningsvaror till medlemsregionerna. VFN har dock varken enligt Samverkansavtalet eller i praktiken haft något ansvar för den materialförsörjning som sker till kärnverksamheterna efter det att varorna har levererats till respektive medlemsregions godsmottagning. Eftersom denna uppgift handhas av varje medlemsregions interna transport- och logistikavdelningar har VFN av följdenliga skäl inte haft någon närmare egen insyn i hälso- och sjukvårdens interna lager och materialhantering. Från VFN:s perspektiv kommer det därför som en överraskning att författarna till granskningsrapporten och medlemsregionernas revisorer i flera avseenden anser att ansvaret för riskhantering och planering för lagerstorlek m.m. inom medlemsregionernas kärnverksamheter har legat på VFN. Enligt VFN:s mening har VFN kommit att granskas utifrån en uppgift som ligger utanför VFN:s ansvarsområde och för vilken man överhuvudtaget saknar legalt mandat att genomföra.

### 3.6 Granskningsrapporten ger inte en rättvis bild av det riskarbete m.m. som bedrivits i arbetsgrupperna inför och under upphandlingsprocessen

Mot bakgrund av VFN:s begränsade ansvar för riskanalys m.m. av medlemsregionernas interna lagerhållning och känslighet vid leveransstörningar har VFN inför och under upphandlingsprocessen, i så stor utsträckning som möjligt, involverat representanter från medlemsregionerna. Med hänsyn till att stora delar av det arbete som kritiserats i granskningsrapporten har genomförts inom ramen för dessa gemensamma arbetsgrupper och tillsammans med representanter från medlemsregionerna, borde författarna till rapporten också ha intervjuat de personer från

medlemsregionerna som deltagit i respektive arbetsgrupper. På detta sätt hade man fått en mer korrekt bild av hur kärnverksamheternas verksamheter har beaktats.

## **4 Kommentar till granskningsrapportens iakttagelser**

I detta avsnitt redogör VFN för sina synpunkter med anledning av varje delkritik som riktats mot nämnden i rapporten och av revisorerna. Varje delavsnitt inleds med rapportförfattarnas iakttagelse i kursiv text och åtföljs av VFN:s synpunkter och kommentarer.

Det bör redan här, bl.a. mot bakgrund av revisorernas kritik beträffande bristfälliga riskanalyser och påstådda konsekvenser i anledning därav, i olika skeden, framhållas att varje enskild region har haft, och har möjlighet, att direkt avropa enligt de många enskilda leverantörsavtalen.

### **4.1 Avsaknad av riskanalys inför utformningen av förfrågningsunderlaget**

*VFN har inte gjort en riskanalys inför utformningen av förfrågningsunderlaget. Därmed saknades en samlad bild över upphandlingens risker och väsentliga utgångspunkter för en ändamålsenlig upphandlingsstrategi. Ett exempel på en brist har varit att VFN inte i tillräcklig utsträckning beaktat känsligheten inom regionernas kärnverksamheter för störningar i distributionen av förbrukningsartiklar.*

Det är riktigt att det inför utformningen av förfrågningsunderlaget inte gjordes någon gemensam formell riskanalys utöver den konsultrapport som lämnades i juni 2017 och vilken omnämns i granskningsrapporten. Att någon övergripande riskanalys inte gjorts innebär dock inte att behoven hos respektive kärnverksamhet i VFN:s medlemsregioner inte beaktades i förberedelsearbetet med upphandlingen.

En stor del av varuförsörjningens dagliga arbete och informationsutbyte med regionerna skede och sker i olika arbetsgrupper vilka är sammansatta av representanter från medlemsregionerna och varuförsörjningen, exempelvis Driftgruppen (med ansvar för bl.a. logistiken) samt EH-samverkansgruppen (med ansvar för e-handel). Personerna som deltar i arbetsgrupperna från regionerna är vanligtvis personer som ansvarar för logistiken hos respektive region vilka också förutsätts ha insyn i behoven hos respektive slutkund i respektive region. Arbetsgrupperna fungerar alltså som en länk mellan varuförsörjningen och medlemsregionerna. Personerna som deltar i arbetsgrupperna från respektive medlemsregion ansvarar således dels för att de frågor och beslut som hanteras i respektive arbetsgrupp förankras och genomförs i den egna förvaltningen, dels för att de krav som respektive medlemsregion har vad avser försörjningen av förbrukningsvaror förmedlas till varuförsörjningen. Arbetet i arbetsgrupperna har fungerat på samma sätt inför upphandlingen av tredjeparts-distributör där medlemsregionerna har haft möjligheter att påverka

förfrågningsunderlaget utifrån de särskilda behov som deras respektive kärnverksamheter ställer på den upphandlade tjänsten.

VFN kan inte bestämma vilka personer och/eller personalkategorier från respektive medlemsregion som ska delta i arbetsgrupperna utan det är medlemsregionerna själva som avgör vilka personer som ska delta och vilken kompetens som behövs. I förberedelsearbetet inför upphandlingen har VFN därmed haft att utgå från att de personer som deltagit i arbetsgrupperna har den insikt i och förståelse för känsligheten i regionernas respektive kärnverksamhet som krävs för att inneha en sådan roll. Inte heller varuförsörjningen har i detta avseende haft någon möjlighet att själva sätta sig in i hur logistiksituationen ser ut hos varje enskild vårdgivare i respektive medlemsregion. Även varuförsörjningen har fått förlita sig på att information som är av vikt för upphandlingen av logistiktjänsten, såsom antalet avdelningar, sortimentsbehov och löpande förbrukning, kommer varuförsörjningen tillhanda via de personer från medlemsregionerna som deltar i förberedelsearbetet.

Sammantaget delar inte VFN granskningsrapportens och revisorernas bedömning att ansvaret för att medlemsregionernas känslighet avseende leveransstörningar i kärnverksamheten inte i tillräckligt hög grad kommit att beaktas inför upphandlingen enbart vilar på VFN. Även om VFN inte har tagit fram en formell riskanalys, sammanhållen i ett skriftligt dokument, så har de risker som upphandlingen medför för kärnverksamheterna beaktas inom ramen för det löpande samarbetet med medlemsregionerna i respektive arbetsgrupp. Med facit i hand delar dock VFN bedömningen att en utformning av förfrågningsunderlaget som möjliggjort en bättre kontroll av logistiktjänstens samlade funktionalitet i samband med uppstart hade gett en bättre överblick av olika riskscenarier.

#### **4.2 Slutkundernas roll i upphandlings- och implementeringsprocessen**

*Slutkunderna d.v.s. hälso- och sjukvården samt tandvården, har inte bjudits in för att delta i upphandlingen och i implementeringsprocessen.*

Som beskrivits ovan under avsnitt 4.1 har det kontinuerliga informationsutbytet mellan varuförsörjningen och medlemsregionerna framförallt skett inom ramen för varuförsörjningens olika arbetsgrupper. Genom dessa arbetsgrupper har medlemsregionerna under hela upphandlingens gång haft möjlighet till information och inflytande. Som samarbetet mellan medlemsregionerna är uppbyggt måste VFN förutsätta att de personer som är utsedda av regionerna att delta i arbetsgrupperna också har den kunskap, insyn och kompetens som krävs för att kunna förmedla kärnverksamheternas specifika krav till varuförsörjningen. Särskilt eftersom VFN inte kan bestämma vilka personer från respektive region som ska delta i arbetsgrupperna.

### 4.3 Valet av tilldelningskriterier för upphandlingen

*Upphandlingens förfrågningsunderlag har utformats på ett sådant sätt att utöver priset så saknas tilldelningskriterier för utvärdering av givna anbud. I upphandlingen gjordes därmed ingen bedömning av respektive anbudsgivares förmåga att uppfylla åtaganden som följer av förfrågningsunderlagets krav.*

#### 4.3.1 Kravspecifikationen och tilldelningskriterierna i förfrågningsunderlaget

Vid utarbetandet av förfrågningsunderlaget inför upphandlingen av Apotekstjänst utgick varuförsörjningen i så stor utsträckning som möjligt från upplägget vid tidigare upphandlingar och avtal om distribution och varuleveranser. Detta upplägg hade visat sig fungera mycket bra med den tidigare distributören Mediq. Mediqs uppdrag hade framförallt utgjorts av tjänsten som tredjepartslogistiker för upphandlade artiklar samtidigt som Mediq också ansvarat för direktleverans av vissa artiklar som Mediq själva tillhandahöll.

Eftersom den logistikstjänst som Mediq tillhandahållit fungerat så pass bra fanns ett önskemål från både varuförsörjningen och medlemsregionerna att den tidigare tjänsten skulle fortsätta som tidigare med så få ändringar i förfrågningsunderlaget som möjligt. För att höja kraven på tjänsten ytterligare gjordes vissa justeringar i kravspecifikationen vad avser bl.a. beställning, förpackningsstorlekar och leverans. Justeringarna gjordes i nära samarbete med de representanter från medlemsregionerna som deltog i bland annat driftgruppen. Syftet med att involvera medlemsregionerna så tidigt i upphandlingsskedet var att skapa ett förfrågningsunderlag som ställde relevanta krav på anbudsgivarna utifrån de skiftande behov som fanns hos varje medlemsregion.

Eftersom logistikstjänsten som sådan bedömdes vara relativt okomplicerad (om än omfattande) med ett fåtal leveranspunkter och ett bestämt varusortiment beslutade VFN att använda tilldelningskriteriet ”pris”, i kombination med de högt ställda kvalifikationskrav som utarbetades i samarbete med medlemsregionerna. På detta sätt säkerställdes att de bolag som lämnade anbud skulle ha tillräcklig erfarenhet, tillräcklig personalstyrka och ekonomisk kapacitet att leverera tjänsten med gott resultat samtidigt som det ökade kraven på anbudsgivarna att erbjuda tjänsten till ett så lågt pris som möjligt.

Enligt VFN:s uppfattning var de upphandlingsrättsliga kvalifikationskrav som ställdes i förfrågningsunderlaget väl avvägda och tillräckligt hårda för att endast anbud från bolag med tillräcklig kompetens och erfarenhet skulle komma vidare i tilldelningsprocessen. Problemet har inte varit fel tilldelningskriterium utan bristfällig kravuppfyllnad. Ett annat tilldelningskriterium hade mycket väl kunnat ge samma leverantör, eller möjligen en annan leverantör men då också möjligen med större eller färre problem i starten.



Att förfrågningsunderlaget trots allt möjliggjort en riktig bedömning av anbudsgivarna sett i ett längre perspektiv, framgår av att Apotekstjänst nu, efter deras initiala uppstartsproblem, har förmåga att leverera en i princip fullgod logistiktjänst till ett lägre pris än tidigare leverantörer gjort.

#### 4.3.2 Svårigheterna att värdera tjänstens kvalitet

Utifrån vad som idag är känt om Apotekstjänsts bristfälliga leveranskvalitet under avtalsperiodens inledande skede så har dessa framförallt berott på bristande funktionalitet i Apotekstjänst digitala lagerhanteringssystem samt det förhållandet att Apotekstjänst inte har haft tillräcklig kontroll på och insikt om betydelsen av de olika delarnas betydelse i den upphandlade samlade logistiktjänsten som Apotekstjänst åtog sig att tillhandahålla. VFN har bilden av att Apotekstjänst förfogar över flera olika IT-system som de använt i andra verksamheter med gott resultat, men att deras IT-lösning, inom ramen för den samlade upphandlade logistiktjänsten, inte kommit att fungera som Apotekstjänst förväntat sig (och som VFN har rätt att kräva).

Apotekstjänsts lagerhanteringssystem har visat sig kräva stora mängder artikelinformation som det vid avtalsstart visade sig att varken Apotekstjänst eller VFN hade tillgång till. När det digitala lagerhanteringssystemet inte fick den data som systemet på olika nivåer och i olika funktioner förväntar sig har funktionaliteten i systemet försämrats avsevärt. Eftersom det digitala lagerhanteringssystemet har styrt hela lagerhanteringen har den bristande funktionaliteten i systemet fått långtgående följder för hela logistikkedjan med omfattande leveransförseningar och/eller uteblivna leveranser som följd.

Med hänsyn till att Apotekstjänsts bristande leveranskvalitet med största sannolikhet har berott på specifika systemkrav och krav på detaljerad och specifik information är det VFN:s uppfattning att bristerna inte hade gått att upptäcka eller förebygga genom en annan utformning av förfrågningsunderlaget. Oavsett vilka tilldelningskriterier som använts i förfrågningsunderlaget är tekniska brister och ingående informationsbrister (oavsett vem som är ansvarig för dessa), en sådan typ av kvalitetsbrist som svårligen kan upptäckas redan i upphandlingsstadiet. Även om VFN hade ställt krav på beskrivning av anbudsgivarnas tekniska logistiklösningar i förfrågningsunderlaget hade detta sannolikt inte påverkat VFN:s val av tredjepartslogistiker. Samtliga ledande marknadsaktörer inom tredjepartslogistik i Sverige använder sig av sofistikerade och allmänt kända logistiksystem (närmast standardsystem) och generellt sett finns det ingen anledning att vid upphandlingen ifrågasätta eller ställa krav på en närmre beskrivning av sådana logistiksystems funktionalitet. Ett sådant redovisningskrav kan jämföras med att vid upphandlingen av ett färdtjänstbolag ställa krav på en motivering varför bolaget kör bilar av märket Mercedes

istället för Volvo och i samband med detta ställa krav på en beskrivning bilens motorsystem. Logistiktjänstens samlade kvalitet måste bedömas utifrån andra parametrar såsom förmågan att utbilda personal, lagerhantering och hanteringen av sterilt material m.m.

Enligt VFN:s mening var de skall-krav som ställdes i förfrågningsunderlaget tillräckliga för att fånga upp de kvalitetsparametrar som är relevanta för logistiktjänsten som sådan, som egentligen inte är speciellt avancerad. Att dessutom använda sig av tilldelningskriteriet ”bästa förhållandet mellan pris och kvalitet” hade inte tillfört något mervärde i upphandlingen vad avser den upphandlade logistiktjänstens kvalitet.

#### **4.4 Avsaknad av gemensam införandeplan**

*Den för regionerna och distributören gemensamma införandeplanen enligt förfrågningsunderlaget upprättades inte.*

I granskningsrapporten och av revisorerna framförs kritik mot VFN:s arbete under implementeringsfasen av logistiktjänsten bland annat med hänvisning till att varuförsörjningen aldrig tog fram någon gemensam genomförandeplan med Apotekstjänst. Enligt författarna till granskningsrapporten har detta försvårat för en ändamålsenlig implementering av avtalet.

Det är riktigt att VFN och Apotekstjänst aldrig upprättade någon formell genomförandeplan i form av ett skriftligt dokument. Avsaknaden av ett skriftligt dokument innebär dock inte att varuförsörjningen och Apotekstjänst därmed saknat en plan för implementeringen av logistiktjänsten i respektive parts verksamhet. Det praktiska förberedelsearbetet har under implementeringsfasen bedrivits i implementeringsgruppen vilken har bestått av representanter från Apotekstjänst, varuförsörjningen och medlemsregionerna. Inom ramen för implementeringsgruppens arbete har varuförsörjningen löpande stämt av med Apotekstjänst och medlemsregionerna hur förberedelserna för avtalet låg till planmässigt och även hanterat problem som har uppstått längs vägen.

Inför genomförandet av logistiktjänsten tog Apotekstjänst fram en tidsplan baserad på genomförandet av 11 delprojekt. Tidsplanen kom att utgöra ett gemensamt skriftligt dokument som de inblandade parterna hade att förhålla sig tilltidsmässigt och vilket VFN kunde använda för att stämma av att relevanta implementeringsåtgärder vidtogs samt att förberedelserna fortgick som planerat. Enligt VFN:s mening har den gemensamma införandeplanen under implementeringsprocessen således bestått dels i det praktiska arbetet som löpande genomförts i implementeringsgruppen dels den skriftliga tidsplan som Apotekstjänst tagit fram vilket också var det

gemensamma skriftliga dokument som inblandade parter hade att förhålla sig till tidsmässigt.

#### 4.5 **Arbetet med riskanalyser under implementeringsfasen**

*De riskanalyser som har gjorts under implementeringsfasen har varit otillräckliga. Bakomliggande orsaker till riskerna har inte analyserats och aktiviteterna för att reducera riskerna saknar i vissa fall relevans och tydliga definitioner. Dessutom har inte riskanalyser gjorts utifrån kärnverksamhetens perspektiv. Det saknas också en riskanalys från distributören av logistikprocessen.*

Inledningsvis bör i denna del tydliggöras att medlemsregionerna sedan tidigare hade avtal och överenskommelser direkt med Mediq gällande lagerhållning och påfyllnad i avdelningsförråd och liknande i verksamheterna. Eftersom dessa avtal och överenskommelser låg utanför varuförsörjningens kontroll och inte omfattades av VFN:s uppdrag, beaktades de inte i det förfrågningsunderlag som framtoogs inför upphandlingen av distributionstjänsten från tredjepartsdistributör. Av samma skäl var det regionernas självständiga ansvar att ta dessa avtal och överenskommelser i beaktande vid implementeringen av den nya distributören. Regionerna svarade självständigt för dessa avtal och överenskommelser och behovet av riskanalyser samt eventuella konsekvenser av avvecklingen/förändringen för den egna regionspecifika verksamheten.

##### 4.5.1 Riskanalysarbetet

VFN:s arbete med riskanalyser under implementeringsfasen har framförallt genomförts inom ramen för implementeringsgruppen. Som framgår av granskningsrapporten har varuförsörjningen genom implementeringsgruppen löpande under implementeringsfasen identifierat risker som logistikerbytet kunde medföra och hanterat dessa genom att ställa krav på aktivitet hos de inblandade parterna.

Inför avtalsstarten försäkrade sig varuförsörjningen bland annat om att ordersystemet fungerade på så sätt att de elektroniska beställningar som gjordes av sjukhusen kom fram och kunde hanteras av Apotekstjänst. Varuförsörjningen kontrollerade även med Apotekstjänst att lageruppbyggnaden gick som planerat och att avtalat sortiment skulle finnas på plats vid avtalsstart. I augusti 2019 gjordes även ett studiebesök hos Apotekstjänst där varuförsörjningen och representanter från medlemsregionerna fick tillträde till lagerlokalerna och tillfälle att ställa frågor. Risken för eventuella problem vid Apotekstjänsts lageruppbyggnad hanterades på så sätt att Apotekstjänst instruerades att ha beredskap för extra skift och helgarbete under uppstartsperioden. I takt med att Apotekstjänsts lager fylldes på med varuleveranser bedömde dock varuförsörjningen att risken för omfattande leveransstörningar till kärnverksamheterna var liten. I detta avseende ska förtydligas att den tidigare

leverantören Mediqs varulager skulle hållas intakt fram till till avtalsstart och att Apotekstjänst innan avtalsstart skulle bygga upp ett eget lager med leveranser direkt från leverantör, i princip ett ”copy paste” lager på Mediqs sedvanliga lager. Eventuella svårigheter i samband med Apotekstjänst övertagande av Mediqs lager betraktades därför inte som någon särskild risk vad avser Apotekstjänst distribution av varor till kärnverksamheterna,

En relevant konkret risk som inte identifierades av varuförsörjningen och som realiserades var risken för driftstörningar i Apotekstjänsts lagerhanteringssystem relaterade till att plockning och utleverans av de varor som bevisligen fanns i Apotekstjänst lager innan avtalsstart inte skulle fungera, även trots att extra personal sattes in och att personal tvingades till helgarbete. Anledningen till att denna risk inte hanterades var att Apotekstjänst uppgav för varuförsörjningen att allt var i sin ordning inför avtalsstart. Eftersom Apotekstjänst har långvarig erfarenhet inom logistik och distribution och då den aktuella logistiktjänsten var relativt enkel i jämförelse med Apotekstjänst tidigare uppdrag inom distribution av dospåsar, litade varuförsörjningen på Apotekstjänst bedömning. Apotekstjänst hade också haft två månader på sig att bygga upp relevant lager och trimma in distributionsprocessen. Med facit i hand borde varuförsörjningen kanske ha varit mer kritiskt inställd till Apotekstjänst förmåga och ställt ytterligare krav på Apotekstjänst att bevisa sin förmåga att genomföra plocktester där fysiska varor plockades efter order och förbereddes hela vägen till utleverans från lagret. Ett annat sätt att minska risken hade möjligen varit att varje medlemsregion hade ingått särskilt avtal med Mediq om fortsatt leverans parallellt med Apotekstjänst under ett inledande skede. En sådan lösning hade dock varit kostnadsdrivande för medlemsregionerna (och uteslutande legat inom regionernas beslutanderätt) och även i efterhand är det osäkert om dylika åtgärder hade varit praktiskt, affärsmässigt och upphandlingsmässigt adekvata och genomförbara. I detta sammanhang finns återigen skäl att framhålla att regionerna har att göra sina självständiga riskanalyser vad avser dels risker i allmänhet förenade med den upphandlade distributionstjänsten, dels specifika risker förenade med deras egen logistik från leveranspunkterna.

Det bör dock avslutningsvis i denna del anmärkas att den gemensamma dokumenterade riskanalysen som gjordes av regionerna, Apotekstjänst och varuförsörjningen den 1 augusti 2019, två månader innan avtalsstart, uppmärksammade: ”AT klarar inte av att leverera tillräcklig volym inom en överskådlig framtid”. I anledning av det vidtog varuförsörjningen vissa aktiviteter.

#### 4.5.2 Risker och behov hos kärnverksamheterna

Tillskillnad från VFN:s tidigare upphandlingar av tredjepartslogistik har medlemsregionerna involverats i implementeringen av Apotekstjänst logistikuppdrag.

Medlemsregionernas medverkan har framförallt skett genom implementeringsgruppen vilken också har ansvarat för riskanalysarbetet. Förutom representanter från medlemsregionerna har implementeringsgruppen bestått av tjänstemän från varuförsörjningen samt nyckelpersoner hos Apotekstjänst.

Syftet med medlemsregionerna medverkan i implementeringsarbetet var att förankra logistikarbetet i regionernas egna verksamheter – inte minst vad avser de särskilda behov som finns i regionernas respektive kärnverksamheter. Enligt VFN har därmed varje region haft ett eget ansvar för att dessa representanter haft en insikt och förståelse för den egna kärnverksamheten och dess behov. Varuförsörjningen har inte styrt över vilka personer från medlemsregionerna som deltagit i implementeringsarbetet eller vilken yrkesbakgrund dessa har haft, utan det har varit upp till varje region att avgöra vilken eller vilka personer som bör delta. Inga av de personer som deltagit i grupperna har direkt arbetat inom vården, men varuförsörjningen har dock uppfattat att de personer som deltagit i implementeringsgruppen har haft insikt i den egna kärnverksamheten och kommit med relevanta synpunkter också sett från hälso- och sjukvårdens perspektiv.

VFN vill dock understryka att dess uppdrag är begränsat till distributionen av varor till medlemsregionernas respektive leveranspunkt. Varuförsörjningen har därför en begränsad insikt om regionsspecifika förhållanden t.ex. vad gäller förbrukning och storleken på interna materiallager. Som VFN:s uppdrag idag är utformat måste denna information tillhandahållas och beaktas av medlemsregionerna själva och sedan kommuniceras med varuförsörjningen. Mot bakgrund av omfattningen av VFN:s uppdrag och dess begränsade insyn i kärnverksamheterna har varuförsörjningen i implementeringsarbetet utgått från att representanterna från respektive medlemsregion ansvarar för implementeringen i förhållande till sin egen region. VFN:s uppfattning är att det har ankommit på representanterna och regionerna själva att identifiera riskerna i den egna kärnverksamheten och kommunicera dessa med VFN och varuförsörjningen och Apotekstjänst inom ramen för det gemensamma implementeringsarbetet. Det har även ankommit på medlemsregionerna själva att analysera riskerna för brister i vårdkapacitet vid störningar i leveranser som kan uppstå av olika anledningar.

Även om VFN har en begränsad insikt i kärnverksamheternas regionspecifika behov, har de som arbetar med upphandling åt hälso- och sjukvården en grundläggande förståelse för att flertalet av de varor och tjänster som upphandlas är avgörande för att patienter ska få en god vård. Patientsäkerheten har varit en ledande princip genom upphandlingen och varuförsörjningens personal är medvetna om att störningar i leveranserna riskerar att leda till inställda vårdtillfällen och personligt lidande.

#### 4.6 **Informationen till kärnverksamheten inför leverantörsbytet samt otillräcklig kontroll av Apotekstjänsts förberedelser**

*Informationen som gavs till kärnverksamheten om att distributionen skulle fungera som vanligt var inte välgrundad, d.v.s. det hade inte gjorts verifieringar av kritiska moment i logistikprocessen.*

*VFN har heller inte gjort tillräckliga kontroller av Apotekstjänst förberedelser inför avtalsstart.*

En kortare tid inför Apotekstjänsts övertagande av logistiktjänsten genomfördes informationsmöten med hälso- och sjukvården i respektive medlemsregion. Vid informationsmötena deltog tjänstemän från varuförsörjningen tillsammans med representanter från Apotekstjänst. När informationsmötena genomfördes var det varuförsörjningens uppfattning att implementeringsprocessen löpte på bra; beställningssystemet från vårdavdelningarna in till Apotekstjänst hade testats med gott resultat, Apotekstjänst hade börjat att bygga upp sitt lager och man visste att Mediq skulle hålla igång sina leveranser ända fram till och med den första oktober när Apotekstjänst skulle vara redo att ta över ansvaret. Varuförsörjningen hade inte fått några indikationer på att det fanns några problem i Apotekstjänsts lagerhanteringssystem eller förutsättningar att plocka och leverera ordrar. Eftersom Apotekstjänst är en erfaren aktör inom tredjepartslogistik litade varuförsörjningen på deras försäkran om att övertagandet gick enligt plan. Mot bakgrund av detta informerades kärnverksamheterna om att övergången till Apotekstjänst kunde antas ske smärtfritt och bad kärnverksamheterna att fortsätta beställa varor som vanligt och i sedvanlig omfattning för att undvika hamstring och överbelastning av Mediqs lager.

Även om VFN anser att man har haft goda skäl att lita på Apotekstjänst besked så delar man den bedömning som görs i granskningsrapporten att man borde ha varit mer kritiskt inställd till Apotekstjänsts leveransförmåga. Ett lämpligt sätt att testa distributionstjänstens funktionalitet hade varit att ställa krav på att Apotekstjänst genomförde fysiska provplock som komplement till de elektroniska tester av systemet som hade genomförts. Hade dessa åtgärder vidtagits hade bristerna i Apotekstjänsts lagerhanteringssystem möjligen kunnat identifierats innan avtalsstart varvid lämpliga åtgärder hade kunnat vidtagits för att så långt som möjligt förbättra situationen för kärnverksamheterna.

-----