

Projektrapport
nr 16/2005

Granskning av vårdupphandling samt de nya avtalen avseende S:t Görans sjukhus AB

- ▶ Vårdavtal med Capio har tecknats genom direktupphandling med ett agerande som anlita expertis bedömer inte varit helt förenlig med *Lagen om Offentlig Upphandling (LOU)*.
- ▶ *Vårdavtalet* gäller t.o.m. 2012. En säljoption betr. bolaget utfaller till en kostnad om 275 mkr för landstinget om landstinget antingen säger upp vårdavtalet till 2009/10 eller vid 2012/13 ej erbjuder Capio ett nytt vårdavtal t.o.m. 2017.
- ▶ Vårdavtalet, som har karaktär av *ramavtal*, har givits en likartad utformning som landstingssjukhusen betr. kvalitets- och uppföljningskrav mm. Dock avviker avtalen då det gäller vårdvolymgarantier och självkostnadsredovisning.
- ▶ *Ekonomiskt sett* kan vårdavtalet bedömas vara bra, så länge som de årliga förhandlingarna resulterar i ett bibehållande av en lägre prisnivå än landstingssjukhusen.
- ▶ Landstinget har skapat en rådgighet över den framtida situationen efter 2009 genom att *besittningsrätten till lokaler* efter 2009 förhandlats bort och att villkoren för ett event. *övertagande av sjukhusbolaget* lagts fast. *Nya villkor* har samtidigt skapats genom det optionsavtal/säljoption som avtalats. Detta påverkar handlingsalternativen och därigenom förutsättningarna för framtida konkurrensupphandling.

Sammanfattning

Landstingsdirektören har framlagt förslag om avtal med Capio AB om fortsatt köp av vårdtjänster vid S:t Görans sjukhus. Landstingsfullmäktige har i april 2005 fattat beslut om att godkänna de avtal som ingåtts.

Landstingsrevisionen har granskat avtalsförhållandena med S:t Görans sjukhus vid tre tidigare tillfällen, i samband med:

- Försäljningen av sjukhuset 1999 (Revisionsrapport 00/2000)
- Förlängningsavtalet 2000 (Revisionsrapport 23/2001)
- Avtalsuppföljning med utvärderande karaktär 2002 (Revisionsrapport 21/2002)

Vid de två första granskningarna bedömde revisionen i huvudsak processer, affärsmässighet och de avtal som ingåtts. Med utgångspunkt från anlita expertis, bedömdes bl.a. att agerandet inte varit förenligt med lagen om offentlig upphandling (LOU) och att landstinget inte agerat på ett tillräckligt professionellt och affärsmässigt sätt. Vid den tredje granskningen under 2002 betonade revisionen i sin avslutande sammanfattning bl.a. att det av största vikt att man fortsätter att följa utvecklingen och skaffar sig ett brett och aktuellt underlag för utvärdering inför tidpunkten 2006-12-31 då avtalet om S:t Görans löper ut.

I denna föreliggande revisionsrapport har inriktningen varit att granska den genomförda vårdupphandlingen samt de nya avtal som ingåtts *med avseende på process, legalitet, affärsmässighet samt risker och riskanalys*. För detta har expertis anlåtats med särskild kompetens inom området upphandling, juridik och affärsmässighet.

Vårdavtal med Capio har tecknats genom direktupphandling med ett agerande som *anlita expertis* (konsulten) bedömer inte varit helt förenligt med *Lagen om Offentlig Upphandling (LOU)*. Den tidsnöd som åberopats vid upphandlingen kan i viss mån sägas ha förorsakats av landstinget självt genom bristande planering och otillräcklig framförhållning (se vidare konsultrapporten).

Resultatet av förhandlingarna har blivit en uppgörelse där det tecknade *vårdavtalet* gäller t.o.m. 2012. Dock utfaller Capios säljoption till en kostnad om 275 mkr för landstinget om landstinget antingen säger upp vårdavtalet till 2009/10 eller vid 2012/13 ej erbjuder Capio ett nytt vårdavtal t.o.m. 2017. Totalt kan således vårdavtal med Capio eventuellt komma att förlängas med 5 år och därmed sträcka sig över sammanlagt 13 år. Detta motsvarar (i nuvarande pris- och volymnivå) en sammanlagd omsättning på i storleksordningen 12 MDR.

Uppgårelsen innebär också att den indirekta *besittningsrätten till lokaler* har förhandlats bort i den betydelsen att den görs avhängig att det finns ett gällande vårdavtal. Genom *options- och aktieägaravtalet* avtalet har landstinget också reglerat vad som gäller vid ett framtida event. övertagande av sjukhusbolaget. Härigenom har

landstinget skapat en rådighet över den framtida situationen efter 2009 och skapat en handlingsfrihet.

Genom konstruktionen med kombinationen av bestämmelser i optionsavtalet och vårdavtalet har dock landstinget samtidigt skapat en situation som påverkar de framtida upphandlingsalternativen och minskar incitamenten för att gå ut i en konkurrensupphandling före 2018, genom att SLL då får betala 275 mkr (om Capio skulle förlora upphandlingen).

Vårdavtalet med Capio innebär en kombination av lång avtalstid, eventuellt 13 år, i kombination med en rätt till årliga omförhandlingar. Vårdavtalet har därmed karaktär av ramavtal. I dessa årliga förhandlingar är det öppet för att förhandla om totalersättning, volymer, fördelningen på fast ersättning, rörlig ersättning samt miljö- och kvalitetsersättningar och DRG-priset. *Ekonomiskt sett* kan vårdavtalet bedömas vara bra för landstinget, så länge som de årliga förhandlingarna resulterar i ett bibehållande av en lägre prisnivå än landstingssjukhusen.

Det kan vidare noteras att vårdavtalen med Capio givits en *likartad utformning som landstingssjukhusen*. Det gäller ersättningssystem, kvalitetskrav, uppföljnings- och informationskrav, etc. Dock har Capio givits *vissa villkor och medgivanden* som inte andra vårdgivare/avtal har. Det gäller främst volymgarantier, rätten till årliga förhandlingar om volymer och priser (i jämförelsen med andra privata vårdgivare), avsaknaden av krav på att fullt ut medverka i självkostnadsredovisningarna (i jämförelsen med offentliga vårdgivare) samt optionsavtalets påverkan på en framtida konkurrensupphandling.

Konsultens sammanfattande bedömning om affärsmässigheten i de överenskommelser som träffats är:

"Enligt min mening kan landstingets hantering av avtalen med STG/Capio/sammantaget alltsedan 1999 inte anses ha präglats av tillräcklig affärsmässighet eftersom upphandling inte har genomförts enligt lagen om offentlig upphandling. Det finns dock omständigheter som förklarar och motiverar landstingets agerande, särskilt med hänsyn till de förutsättningar som förelåg inför upptagandet av förhandlingarna med Capio om ett nytt vårdavtal 2004. Det kan också konstateras att det uppdrag som beslutades av landstingsstyrelsen den 8 september 2004 har genomförts."

Revisionskontoret konstaterar liksom konsulten att landstingsstyrelsens uppdrag fullgjorts men att landstingsstyrelsen själv genom bristande framförhållning och planering skapat viss tidsnöd och insnävring av uppdraget. Det är väsentligt att landstinget i varje skede kan ha ett samlat agerande då det gäller de olika ingående avtalsfrågorna kring S:t Görans sjukhus. Så har inte alltid varit fallet. Det har i vissa delar funnits en alltför splittrad ansats från landstingets sida, där beställaren svarar för vårdavtalsfrågorna, Locum för lokalfrågorna, 3S-utredningen för sjukvårdsstrukturfrå-

gorna och Landstingsstyrelsens förvaltning i övrigt för ägar-, bolags- och finansaspekter. De mycket komplicerade affärs- och avtalsförhållandena kräver istället en gemensam diskussion där olika alternativa scenarios kan prövas mot varandra. Även för framtiden, i första hand inför 2009/2010 då det tecknade vårdavtalet kan sägas upp, är det av stor vikt att landstinget kan utveckla en sådan kompetens för hantering av de samlade avtalsfrågorna. Då aktualiseras frågor om eventuell konkurrensupphandling, återköp av bolaget, driftentreprenadmöjligheter, etc.