

LANDSTINGSREVISIONEN

Uppföljande granskning av landstingets upphandlingsverksamhet

Rapport nr 11/2012



Innehåll

1. SAMMANFATTNING	3
1.1 BAKGRUND	3
1.2 IAKTTAGELSER I 2012 ÅRS GRANSKNING	3
1.3 REKOMMENDATIONER	4
2. BAKGRUND	6
2.1 REVISIONSFRÅGOR	6
2.2 AVGRÄNSNINGAR	7
2.3 REVISIONSKRITERIER	7
2.4 ANSVARIG STYRELSE ELLER NÄMND	7
2.5 METOD OCH GENOMFÖRANDE	7
3. REGLER OCH RIKTLINJER	8
3.1 SKÄRPSTA KRAV FRÅN LAGSTIFTAREN	8
3.2 LANDSTINGETS REGLER FÖR UPPHANDLING OCH INKÖP	8
3.3 ÄR REGLERNA KOMMUNICERADE?	8
3.4 VÅR KOMMENTAR	9
4. ANSVAR, BEFOGENHETER OCH RUTINER	9
4.1 DOKUMENTATION	9
4.2 ANSVARFÖRDELNING PÅ POLITISK NIVÅ	9
4.3 ANSVARFÖRDELNING PÅ TJÄNSTEMANNANIVÅ	10
4.4 VÅR KOMMENTAR	11
4.5 LANDSTINGETS UPPHANDLINGSAVDELNING	11
4.6 FASTIGHETSUPPHANDLINGAR	12
4.7 UPPFÖLJNING OCH KONTROLL AV LANDSTINGETS UPPHANDLINGAR	12
4.8 ÖVERSYN INOM PROJEKT BALANS	12
4.9 VÅR KOMMENTAR	13

1. Sammanfattning

Granskningen visar att det inte är definierat och dokumenterat hur landstinget ska genomföra upphandlingar avseende ansvar, befogenheter och rutiner på politisk nivå och tjänstemannanivå. Vår bedömning är att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av landstingets upphandlingsverksamhet.

1.1 Bakgrund

Landstingsrevisionen genomförde senast en granskning inom upphandlingsområdet år 2010. Granskningen visade bland annat att landstingets regler för anskaffning inte var uppdaterade utifrån förändringar i upphandlingslagstiftningen. En annan iakttagelse var att landstingsstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten. Landstingsstyrelsen svarade i ett yttrande i februari 2011 att reglerna skulle ses över och att ett arbete pågick för att dokumentera, kvalitetssäkra och effektivisera landstingets upphandlingsprocess.

1.2 Iakttagelser i 2012 års granskning

Ansvarsfördelningen på politisk nivå är inte tydliggjord

Vi har inte funnit några dokumenterade riktlinjer som tydliggör ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i upphandlingsprocessen. Upphandlingsavdelningens chef informerar löpande landstingsstyrelsens arbetsutskott om aktuella tjänsteupphandlingar. En genomgång av landstingsstyrelsens protokoll för år 2011 och 2012 visar att styrelsen fattat beslut i upphandlingar som avser hälso- och sjukvårdstjänster. Enligt landstingsfullmäktiges reglemente för styrelser och nämnder ligger det emellertid inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde att leda och samordna landstingets angelägenheter inom specialist-, region-, närsjukvård och tandvård.

Det finns risker med beslutsordningen i upphandlingar

Vi har inte funnit någon delegerad beslutanderätt från hälso- och sjukvårdsnämnden i upphandlingsärenden.

Landstingsstyrelsen har delegerat till landstingsdirektören att besluta om upphandling av tjänster från externa vårdgivare om avtalsperioden understiger ett år. Enligt styrelsens delegationsordning får landstingsdirektören även lämna yttrande till förvaltningsdomstol vid överprövningar av upphandlingar.

Övriga åtgärder och beslut inom upphandlingsområdet har landstingsstyrelsen definierat som verkställighet (tjänsteåtgärder). Landstingsdirektören får som tjänsteåtgärd ingå ramavtal och annan central anskaffning av varor och tjänster. Vid upphandling av tjänster ska landstingsdirektören samråda med landstingsstyrelsens arbetsutskott om förfrågningsunderlag. Arbetsutskottet ska därefter avgöra fortsatt hantering.

Landstingsdirektören får vidare som verkställighet besluta om upphandling av varor, tjänster och medicinskteknisk utrustning till enskilda basenheter samt genomföra upphandling, fatta tilldelningsbeslut och underteckna avtal vid byggnadsinvesteringar som understiger 10 miljoner kronor. Vi har inte funnit någon aktuell förteckning som visar hur dessa beslutsbefogenheter är fördelade vidare i organisationen.

Vi ser en risk i att en så stor andel av besluten som rör upphandling är definierade som verkställighet. Verkställighetsbeslut behöver inte anmälas till landstingsstyrelsen. Vi bedömer att beslutsmodellen minskar styrelsens insyn och kontroll över vilka beslut som förvaltningen fattar i upphandlingsärenden.

Vi bedömer att beslutsordningen inte bara är problematiskt ur ett internkontrollperspektiv. Det finns dessutom risk för att landstingsstyrelsens beslut om vilka åtgärder som är verkställighet inte är förenligt med kommunallagens bestämmelser om vad som kan vara verkställighet. I rapporten *Granskning av rutiner för beredning av ärenden* förs ett juridiskt resonemang kring att flera av åtgärderna egentligen är beslut i kommunallagens mening. Ansvarig nämnd ska antingen delegera beslutanderätten eller själv fatta beslut i ärendena (rapport nr 10/2012, s.18-23).

Landstingets upphandlingsregler är inte anpassade till lagstiftningen

Regler för hur verksamheterna ska gå tillväga vid anskaffning av varor och tjänster finns i landstingets tryckta regelverk från år 2009. Den 15 juni 2010 tillkom flera förändringar i lagen om offentlig upphandling som innebar en förstärkning av lagstiftningen med åtföljande högre krav på upphandlande myndigheter. Granskningen visar att landstingets regler inte är uppdaterade utifrån dessa förändringar. Vi har fått information om att landstinget påbörjade en översyn under år 2011, men att arbetet därefter har avstannat. Det finns enligt uppgift ingen tidplan för när arbetet ska vara slutfört.

Anställda har inte tillgång till vilka regler som gäller

Landstingsstyrelsen framhöll i yttrandet till 2010 års granskning att landstingets anställda, i och med införandet av ett ledningssystem och ett nytt intranät, i fortsättningen skulle ha en bättre tillgång till regler för anskaffning än vad som hittills varit fallet. Vår granskning visar dock att landstingets regler för inköp och upphandling inte finns tillgängliga på intranätet. Reglerna försvann i samband med introduktionen av det nya intranätet i maj 2012.

Uppföljningen och kontrollen är inte tillräcklig

Granskningen visar att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte säkerställt att det finns ett uppföljningssystem som ger styrelsen och nämnden signaler i händelse av större avvikelser inom upphandlingsområdet. Vi har inte funnit någon dokumenterad uppföljning på central nivå av landstingets upphandlingsverksamhet.

Av granskningen framgår att det inte finns kontroller av att verksamheterna följer regler för upphandling. Vi har inte funnit några dokumenterade riktlinjer för vilka rutiner som gäller i landstinget för att sådana kontroller ska genomföras. Ett undantag är landstingets köp av hyrpersonal, där landstingets bemanningsbyrå har ett skriftligt uppdrag från landstingsdirektören att regelbundet genomföra och avrapportera kontroller inom området.

Upphandlingsavdelningens effektivitet och måluppfyllelse ingår inte i någon central uppföljning. Avdelningen har hittills inte genomfört uppföljning och utvärdering av sin verksamhet utifrån mätbara mål, avseende exempelvis verksamheternas kundnöjdhet, avdelningens kompetensförsörjning, handläggningstider m.m. Vi har i granskningen fått information om att avdelningen under det senaste året arbetat med att ta fram nyckeltal för att utveckla sin uppföljning.

1.3 Rekommendationer

Med utgångspunkt av granskningens iakttagelser rekommenderar vi landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att säkerställa:

- Att det finns tydliga regler för upphandling som är anpassade utifrån upphandlingslagstiftningen och som är tillgängliga för verksamheterna.
- Att det finns dokumenterade och uppdaterade systembeskrivningar som tydliggör hur landstinget ska genomföra upphandlingar avseende ansvar, befogenheter och rutiner på såväl politisk nivå som tjänstemannanivå.
- Att landstinget har en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten

2. Bakgrund

En granskning år 2010 av landstingets upphandlingsverksamhet visade att landstingets regelverk för upphandling inte var reviderat och anpassat utifrån förändringar i upphandlingslagstiftningen. Landstingsrevisionen bedömde att det saknades tillräckliga styrsignaler från landstingsstyrelsen för hur upphandlingsverksamheten skulle bedrivas, samordnas och utvecklas.

En annan iakttagelse i granskningen var att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten. Varken verksamheternas efterlevnad av regelverket eller upphandlingsavdelningens måluppfyllelse och kvalitet ingick i landstingsstyrelsens uppföljning. Med utgångspunkt av granskningens iakttagelser rekommenderade revisorerna landstingsstyrelsen att se över landstingets former för att styra och kontrollera att upphandlingsverksamheten var ändamålsenlig.

Landstingsstyrelsen svarade i ett yttrande i februari 2011 att upphandlingsreglerna var föremål för en översyn inom ramen för landstingets arbete med att införa ett ledningssystem. Av yttrandet framgick även att arbete pågick med att dokumentera, kvalitetssäkra och effektivisera landstingets upphandlingsprocess.

Mot bakgrund av tidigare iakttagelser och med hänsyn till upphandlingsverksamhetens ekonomiska betydelse för landstinget har de förtroendevalda revisorerna under 2012 beslutat att genomföra en uppföljande granskning inom området.

2.1 Revisionsfrågor

Syftet är att granska om landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har säkerställt en tillfredsställande styrning, uppföljning och kontroll av landstingets upphandlingsverksamhet. Syftet konkretiseras i följande revisionsfrågor:

1. Finns det landstingsövergripande riktlinjer för upphandlingsverksamheten?
 - Är riktlinjerna uppdaterade och anpassade till aktuell upphandlingslagstiftning?
 - Är riktlinjerna tillräckligt kommunicerade?
2. Finns dokumenterade systembeskrivningar för hur landstinget ska genomföra upphandlingar avseende ansvarsfördelning, befogenheter och rutiner?

Politisk nivå:

- Finns en tydlig ansvarsfördelning mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden?

Tjänstemannanivå:

- Finns en tydlig ansvarsfördelning mellan landstingets upphandlingsavdelning och kärnverksamheterna?
- Finns en tydlig ansvarsfördelning inom upphandlingsavdelningen?
- Finns dokumenterade rutiner för hantering av frågor om jäv, för dokumenthantering (upphandlingsakter, diarieföring, sekretessregler), finns systemstöd för registrering av anbud och avtal m.m.?

3. Finns en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av landstingets upphandlingsverksamhet?

Politisk nivå:

- Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att det finns ett uppföljningssystem som ger styrelsen och nämnden signaler i händelse av större avvikelser inom upphandlingsområdet?

Med avvikelser avses exempelvis bristande avtalstrohet, ogynnsamt ekonomiskt utfall, systematiska kvalitetsbrister, stor andel överprovade upphandlingar etc.

Tjänstemannanivå:

- Förekommer inom linjeorganisationen uppföljning och kontroll av att basenheterna följer regler och riktlinjer för upphandling?
- Finns uppföljning och utvärdering av genomförda upphandlingar (avseende ekonomiskt utfall, kvalitet, antalet överprovade upphandlingar etc.)?
- Genomför upphandlingsavdelningen uppföljning och utvärdering av sin verksamhet utifrån mätbara mål (avseende verksamheternas kundnöjdhet, avdelningens kompetensförsörjning, handläggningstider m.m.)?

2.2 Avgränsningar

Granskningen avser landstingets upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader.

Vi har av tidsskäl inte genomfört stickprov för att kontrollera om delegationsbeslut i upphandlingsärenden är anmälda till landstingsstyrelsen enligt delegationsordning. Granskningen omfattar inte heller stickprov av att upphandlingsavdelningens upphandlingsakter innehåller den dokumentation som lagstiftningen kräver.

2.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap. § 1 och § 7
- Lag om offentlig upphandling (LOU)
- Landstingets regler för upphandling

2.4 Ansvarig styrelse eller nämnd

Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

2.5 Metod och genomförande

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer. Följande personer har intervjuats:

- Chefen för verksamhetsområdet service
- Verksamhetschef basenhet fastighet
- Verksamhetschef basenhet logistik
- Avdelningschef upphandlingsavdelningen
- Två projektledare med ansvar för upphandling, basenhet fastighet
- Jurist vid staben för planering och styrning

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll. Rapporten har även kvalitetssäkrats genom att den granskats av annan sakkunnig vid revisionskontoret.

3. Regler och riktlinjer

3.1 Skärpta krav från lagstiftaren

Den 15 juli 2010 tillkom flera förändringar i lagen om offentlig upphandling (LOU). Förändringarna innebar en förstärkning av lagstiftningen med åtföljande högre krav på upphandlande myndigheter:

- **Fasta beloppsgränser:** Begreppet "lågt värde" för direktupphandlingar ersattes med fasta beloppsgränser (så kallade tröskelvärden) för när myndigheter är skyldiga att genomföra upphandlingar enligt olika förfaranden.
- **Ogiltigförklarande av avtal:** Förvaltningsdomstol kan på begäran av leverantörer ogiltigförklara avtal som ingåtts i strid med upphandlingslagstiftningen, exempelvis vid otillåtna direktupphandlingar. Vid ett ogiltigförklarande ska samtliga prestationer som hunnit utbytas mellan myndigheten och leverantören återgå.
- **Avtalsspärr:** Den upphandlande myndigheten måste avvakta minst tio dagar efter tilldelningsbeslutet innan myndigheten kan teckna avtal med vald leverantör. Förvaltningsdomstol kan ogiltigförklara ett avtal som tecknats innan tiden för avtalsspärren löpt ut.
- **Upphandlings-skadeavgift:** Förvaltningsdomstol kan efter ansökan från Konkurrensverket utdöma en upphandlings-skadeavgift för myndigheter som brutit mot upphandlingslagstiftningen, exempelvis vid en otillåten direktupphandling. Avgiften kan uppgå till 10 procent av kontraktets värde och maximalt 10 miljoner kronor.

3.2 Landstingets regler för upphandling och inköp

Regler för hur verksamheterna ska gå tillväga vid inköp och upphandling av varor och tjänster finns i landstingets regelverk (*Administrativa regler för basenheterna, tjänstemannaledningen och staberna*, tryckt version år 2009). 2010 års granskning visade att landstingets regler för upphandling och inköp inte var uppdaterade utifrån förändringarna i upphandlingslagstiftningen. Landstingsstyrelsen svarade i ett yttrande till revisorerna i februari 2011 att landstinget påbörjat en översyn av reglerna. Vi har i 2012 års granskning fått information om att landstingets upphandlingsavdelning inledde ett arbete med att se över reglerna under 2011 men att arbetet därefter har avstannat. Det finns enligt uppgift ingen tidplan för när arbetet ska vara slutfört eller vilken organisatorisk nivå som ska besluta om riktlinjerna när dessa är uppdaterade.

Av 2009 års regelverk framgår att varje basenhet ska ha anvisningar om vem eller vilka inom verksamheten som får besluta om inköp. Basenheten ska i första hand beställa från landstingets förråd och i andra hand varor och tjänster för vilka det finns tecknade ramavtal. I de fall där landstinget saknar tecknade ramavtal får verksamheterna direktupphandla vid köp av varor under ett prisbasbelopp (44 000 kronor för år 2012) eller köp av tjänster under tre prisbasbelopp. Om inköpet överstiger ovanstående belopp ska verksamheten enligt regelverket alltid vända sig till landstingets upphandlingsavdelning.

3.3 Är reglerna kommunicerade?

I yttrandet till 2010 års granskning framhöll landstingsstyrelsen att landstingets anställda, i och med införandet av ett ledningssystem och ett nytt intranät, i fortsättningen skulle ha en bättre tillgång till regler för anskaffning än vad som dittills varit fallet. Vår granskning visar

dock att regler för inköp och upphandling inte finns tillgängliga på landstingets intranät. Reglerna försvann från intranätet i samband med introduktionen av det nya intranätet i maj 2012.

Verksamheterna ska enligt 2009 års regelverk i första hand köpa beställa varor och tjänster från leverantörer som landstinget tecknat ramavtal med. En förutsättning för detta är att verksamheterna har lättillgänglig och uppdaterad information om aktuella ramavtal. En avtalskatalog finns på intranätet och det är möjligt för inköpsansvariga att prenumerera på avtalsförändringar via e-post. Vi har dock fått information om databasen inte omfattar samtliga avtal som landstinget tecknat. Avtal för inköp av medicinskteknisk utrustning samt ramavtal som basenhet fastighet har ingått finns inte med i avtalskatalogen.

3.4 Vår kommentar

Granskningen visar att:

- Landstingets regler för inköp och upphandling inte är anpassade till upphandlingslagstiftningen.
- Landstingets anställda inte har tillgång till vilka regler som gäller för anskaffning.

4. Ansvar, befogenheter och rutiner

4.1 Dokumentation

Hur landstinget ska genomföra upphandlingar framgår delvis av landstingets tryckta regelverk från år 2009, beslutsordningar fastställda av landstingsstyrelsen samt av en rutin som landstingsdirektören fastställde år 2007, "Rutin för kvalitetssäkring av upphandlingsprocessen". Rutinen finns inte på landstingets intranät.

Landstingsdirektörens rutin innefattar checklistor som beskriver arbetsgången vid upphandlingar av entreprenader, varor och tjänster. Checklistorna ska enligt rutinen utgöra ett stöd för beslutsfattare, uppdragsansvariga och ansvarig upphandlare i upphandlingsprocessen. Rutinen innehåller även regler om sekretess under pågående upphandling samt riktlinjer för samverkan med de fackliga organisationerna.

Av landstingsstyrelsens yttrande i februari 2011 framgick att upphandlingsavdelningen påbörjat ett arbete med att dokumentera, kvalitetssäkra och effektivisera landstingets upphandlingsprocess. I uppdraget ingår enligt uppgift att se över och uppdatera den rutin som landstingsdirektören beslutade om år 2007. Vi har i granskningen fått information om att avdelningen påbörjade ett sådant arbete under hösten 2010. Avdelningen tog initialt hjälp av Memeologen, som hjälpte avdelningen att genomföra flödesanalyser. Avdelningen arbetar nu med att sammanställa materialet. Det finns ingen tidplan för när arbetet ska vara slutfört.

4.2 Ansvarsfördelning på politisk nivå

Upphandlingsavdelningens chef informerar löpande landstingsstyrelsens arbetsutskott om aktuella tjänsteupphandlingar, vilket framgår av minnesanteckningar från utskottets sammanträden. Informationerna omfattar inte aktuella upphandlingar av varor, medicinskteknisk utrustning eller upphandlingar inom fastighetsområdet. Arbetsutskottet beslutar i samband med informationerna om vilka upphandlingar som utskottet särskilt vill följa och föra upp till landstingsstyrelsen för beslut. Någon motsvarande rutin för information om aktuella tjänsteupphandlingar finns inte för hälso- och sjukvårdsnämnden.

En genomgång av landstingsstyrelsens protokoll för perioden 1 januari 2011-30 september 2012 visar att landstingsstyrelsen fattat beslut i upphandlingar som avser hälso- och sjuk-

vårdstjänster. Upphandlingarna avser ambulansentreprenader, behandling för patienter med långvarig smärta samt behandling av motions- och idrottsskador. Landstingsstyrelsens arbetsutskott har fattat beslut i upphandling avseende bemanningstjänster (läkare och sjuksköterskor). En genomgång av hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll för år 2011 och 2012 visar att nämnden vid ett tillfälle behandlat en aktuell tjänsteupphandling. Vid sammanträde den 9 maj 2012 beslutade nämnden att uppdra till landstingsstyrelsen att genomföra upphandling av behandling av idrotts- och motionsskador inom en ram på 3 miljoner kronor per år under två år.

Enligt landstingsfullmäktiges reglemente för styrelser och nämnder leder och samordnar hälso- och sjukvårdsnämnden sedan den 1 januari 2011 landstingets angelägenheter inom specialist-, region-, närsjukvård och tandvård. Nämnden ansvarar enligt reglementet för beredning av ärenden om upphandling av tjänster från privata vårdgivare som inte omfattas av lagen om valfrihetssystem (LOV). Vi har inte funnit några dokumenterade riktlinjer som tydliggör ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i upphandlingsprocessen.

4.3 Ansvarsfördelning på tjänstemannanivå

I 2007 års rutin för kvalitetssäkring av upphandlingsprocessen hänvisade landstingsdirektören till landstingets regelverk för riktlinjer om vem i landstinget som har befogenhet att fatta anskaffningsbeslut, tilldelningsbeslut och underteckna avtal. Av 2009 års regelverk framgår i sin tur att landstingsstyrelsen delegerar beslutanderätt i vissa ärenden till landstingsdirektören.

Landstingsstyrelsen beslutade den 31 maj 2012 om reviderade riktlinjer för delegering och tjänsteåtgärd. Av riktlinjerna framgår att landstingsstyrelsen fastställer vad som delegeras till landstingsdirektören och vad som får vidaredelegeras. Åtgärder och beslut som inte är delegerade till landstingsdirektören är enligt landstingsstyrelsens beslut att betrakta som tjänsteåtgärder (verkställighetsbeslut).

Landstingsstyrelsen har delegerat till landstingsdirektören att på styrelsens vägnar avge yttranden till förvaltningsdomstol vid överprövning av landstingets upphandlingar. Landstingsstyrelsen har även delegerat till landstingsdirektören att besluta om upphandling av tjänster från externa vårdgivare inom ramen från fastställd verksamhetsplan, där avtalsperioden understiger ett år. Detta framgår av "Delegering av beslut till landstingsdirektören", senast fastställd av landstingsstyrelsen den 13 december 2011. Landstingsdirektören har i sin tur vidaredelegerat befogenhet att avge yttranden till verksamhetschefen för basenhet logistik.

Vi har inte funnit någon delegerad beslutanderätt från hälso- och sjukvårdsnämnden i upphandlingsärenden.

Av förteckningen *Tjänsteåtgärder för landstingsdirektören*, senast fastställd av landstingsstyrelsen den 31 maj 2012, framgår att landstingsdirektören som verkställighet får ingå ramavtal och annan central anskaffning avseende varor och tjänster. Vid upphandling av tjänster ska landstingsdirektören samråda med landstingsstyrelsens arbetsutskott om förfrågningsunderlag. Arbetsutskottet ska därefter avgöra fortsatt hantering enligt landstingsstyrelsens beslut. Av förteckningen framgår även att landstingsdirektören som verkställighet får besluta om upphandling av varor, tjänster och medicinskt teknisk utrustning till enskilda basenheter samt genomföra upphandling, fatta tilldelningsbeslut och underteckna avtal vid byggnadsinvesteringar som understiger 10 miljoner kronor. Vi har inte funnit någon aktuell förteckning som visar hur landstingsdirektören har fördelat dessa beslutsbefogenheter vidare i organisationen.

4.4 Vår kommentar

Vi ser en risk i att en så stor andel av besluten som rör upphandling är definierade som verkställighet. Verkställighetsbeslut behöver inte anmälas till landstingsstyrelsen. Vi bedömer att beslutsmodellen minskar styrelsens insyn och kontroll över vilka beslut som förvaltningen fattar i upphandlingsärenden.

Vi bedömer att beslutsordningen inte bara är problematiskt ur ett internkontrollperspektiv. Det finns dessutom risk för att landstingsstyrelsens beslut om vilka åtgärder som är verkställighet inte är förenligt med kommunallagens bestämmelser om vad som kan vara verkställighet. I rapporten *Granskning av rutiner för beredning av ärenden* förs ett juridiskt resonemang kring att flera av åtgärderna egentligen är beslut i kommunallagens mening. Ansvarig nämnd ska antingen delegera beslutanderätten eller själv fatta beslut i ärendena (rapport nr 10/2012, s.18-23).

4.5 Landstingets upphandlingsavdelning

Upphandlingsavdelningen sorterar organisatoriskt under basenhet logistik inom verksamhetsområdet Service. Avdelningen genomför dels upphandlingar av ramavtal, dels objektupphandlingar på uppdrag av landstingets verksamheter. Av landstingsdirektörens rutin från år 2007 framgår att upphandlingsavdelningen ansvarar för att säkra den upphandlingstekniska och affärsjuridiska kvaliteten i all upphandling samt för att förebygga rättsliga processer.

Bemanning, rutiner och systemstöd

Upphandlingsavdelningen är bemannad med 10 upphandlare, tre inköpsassistenter och en avdelningschef. Enligt bemanningsplanen ska avdelningen ha 12 upphandlare.

Inför varje uppdrag bildar ansvarig upphandlare en upphandlingsgrupp bestående av representanter från berörda verksamheter samt, i vissa fall, fackliga företrädare. Det finns inga dokumenterade riktlinjer eller rutiner för hur landstinget ska hantera frågor om jäv och oberoende vid bildandet av upphandlingsgrupper. Enligt uppgift har man inom upphandlingsavdelningen fört diskussioner om att införa en rutin för detta, exempelvis i form av skriftliga oberoendeprövningar.

Avdelningen använder sig sedan juni 2012 av upphandlingssystemet Amesto sourcing. Upphandlarna ansvarar enligt avdelningschefen för att dokumentationen i respektive upphandling finns samlad dels elektroniskt, dels i pappersform i ett arkiv i anslutning till avdelningen. Enligt uppgift kontrollerar inte upphandlingschefen akterna enligt någon fastställd rutin. När en upphandling är avslutad ska ansvarig upphandlare enligt landstingsdirektörens rutin från år 2007 sammanställa en rapport med information om kontrakt, inkomna anbud, anbudsvärdering och tilldelningsbeslut. Rapporten ska upphandlaren skicka till sekretariatet för diarieföring i landstingets centrala diarium.

Upphandlingsavdelningen skickar årligen en förteckning (en så kallad anbudsliggare) för diarieföring i det centrala diariet. I förteckningen finns information om samtliga anbud som kommit in till landstinget under året.

Handläggningstider och ärendebalanser

Av intervjuer framkommer att avdelningen periodvis har en hög arbetsbelastning. För kontrakt värderade till över en miljon kronor lämnar upphandlingsavdelningen information om en beräknad väntetid på 8-9 månader till verksamheterna. Avdelningen har hittills inte fört någon statistik över handläggningstider och inflödet av ärenden. Enligt upphandlingschefen kommer övergången till handläggningssystemet Amesto sourcing ge avdelningen bättre förutsätt-

ningar att följa upp verksamheten avseende handläggningstider och ärendebalanser. Detta kräver dock en uppdatering och anpassning av systemet. Vi har fått information om att det inom avdelningen pågår ett arbete för att uppdatera Amesto. Det finns ingen tidplan för när arbetet ska vara slutfört.

Uppföljning och utvärdering

Upphandlingsavdelningens effektivitet och måluppfyllelse ingår inte i någon central uppföljning. Avdelningen har hittills inte genomfört uppföljning och utvärdering av sin verksamhet utifrån mätbara mål, exempelvis avseende verksamheternas kundnöjdhet, avdelningens kompetensförsörjning, handläggningstider m.m. Enligt landstingsstyrelsens yttrande skulle avdelningen genomföra en kundundersökning under första halvåret 2011. Vi har i granskningen fått information om att avdelningen senast skickade ut en enkät år 2010. Avdelningen har enligt uppgift inte genomfört någon ytterligare kundundersökning sedan år 2010 med hänvisning till tidsbrist och en låg svarsfrekvens i 2010 års kundenkät.

Basenhet logistik årsrapport för år 2011 innehåller ingen uppföljning av upphandlingsavdelningens verksamhet i förhållande till mätbara mål. Årsrapporten innefattar endast en redogörelse för antalet överprövade upphandlingar under 2011. Vi har i granskningen fått information om att upphandlingsavdelningen under det senaste året arbetat med att ta fram nyckeltal för att utveckla sin uppföljning. Avdelningen för bland annat statistik över antalet avslutade anskaffningsuppdrag, värdet av uppdragen, antalet tecknade avtal och antalet överprövade upphandlingar.

4.6 Upphandlingar inom basenhet fastighet

Enligt landstingets regelverk ska basenheterna vid inköp över en viss beloppsgräns alltid vända sig till landstingets upphandlingsavdelning. Vår granskning visar dock att basenhet fastighet genomför upphandlingar utan att anlita upphandlingsavdelningen.

Landstingsrevisionen har sammanställt iakttagelser från granskning av upphandlingsverksamheten inom basenhet fastighet i en separat granskningsrapport (rapport nr 12/2012).

4.7 Uppföljning och kontroll av landstingets upphandlingar

Vi har inte funnit någon dokumenterad uppföljning på central nivå av landstingets upphandlingsverksamhet. Enligt vad som framkommit i intervjuer är det oklart vilket ansvar landstingets upphandlingsavdelning respektive linjecheferna har för uppföljning av genomförda upphandlingar (kontraktsuppföljning, kontroller av avtalstrohet m.m.).

Av granskningen framgår att det inte finns kontroller av att verksamheterna följer regler för upphandling. Vi har inte funnit några dokumenterade riktlinjer för vilka rutiner som gäller i landstinget för att sådana kontroller ska genomföras. Ett undantag är landstingets köp av bemanningspersonal. Landstingets bemanningsbyrå ansvarar enligt skriftlig uppdragsbeskrivning från landstingsdirektören för att kontrollera inköp inom detta område. Resultatet av kontrollerna ska bemanningsbyrån enligt uppdragsbeskrivningen rapportera till personalstaben i samband med delårsrapport och årsredovisning. Av protokollgranskning framgår även att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden vid varje sammanträde får information om landstingets kostnader för köp av bemanningspersonal.

4.8 Översyn inom Projekt balans

Det pågår för närvarande ett arbete med att se över upphandlingsverksamheten inom ramen för landstingets projekt med kostnadsbesparande åtgärder (Projekt balans). En arbetsgrupp under ledning av verksamhetschefen för basenhet logistik har fått i uppdrag av landstingsdirektören att lämna förslag till åtgärder inom inköps- och upphandlingsområdet. Gruppen

har i avstämningsrapporter till landstingsdirektören bland annat föreslagit att alla inköp i landstinget ska göras via ett och samma beställningssystem samt att det nya intranätet bör omfatta en inköpsportal där all information kring anskaffning ska finnas samlat. Gruppen har även föreslagit att landstinget bör genomföra en analys av vilka köp landstinget gör utanför ramavtal. Vid tidpunkten för färdigställandet av denna rapport finns inga formella beslut om hur landstinget har för avsikt att gå vidare med föreslagna åtgärder.

4.9 Vår kommentar

Granskningen visar att:

- Det inte finns uppdaterade och relevanta processbeskrivningar för hur landstinget ska genomföra upphandlingar.
- Beslutsbefogenheter inte är dokumenterade.
- Ansvarsfördelningen mellan upphandlingsavdelningen och kärnverksamheterna inte är tydliggjord.
- Fastighet på egen hand genomför upphandlingar inom fastighetsområdet.
- Landstinget saknar dokumenterade riktlinjer för uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten.

Umeå den 29 november 2012

Susanne Hellqvist
Revisor