

LANDSTINGSREVISIONEN

Uppföljande granskning av landstingets upphandlingsverksamhet

Rapport nr 28/2014



Mars 2015

Susanne Hellqvist, revisor, revisionskontoret

Diarienummer: REV 66:2-2014

Innehåll

1. SAMMANFATTANDE ANALYS	3
1.1 BAKGRUND.....	3
1.2 RESULTAT	3
1.3 REKOMMENDATIONER.....	4
2. INLEDNING.....	6
2.1 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR	6
2.2 REVISIONSKRITERIER.....	7
2.3 METOD OCH AVGRÄNSNING	7
3. BESLUTSORDNING OCH RIKTLINJER.....	8
3.1 BESLUT OM ÅTGÄRDER.....	8
3.2 ANSVARSFÖRDELNING PÅ POLITISK NIVÅ	8
3.3 REVIDERADE REGLEMENTEN	8
3.4 VÅR KOMMENTAR	9
3.5 BESLUTSORDNING I UPPHANDLINGAR.....	9
3.6 LANDSTINGSSTYRELSENS DELEGATIONSORDNING.....	9
3.7 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSNÄMNDENS DELEGATIONSORDNING.....	10
3.8 VÅR KOMMENTAR	11
3.9 RIKTLINJER INOM UPPHANDLINGSOMRÅDET.....	12
3.10 FÖRÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN	12
3.11 VÅR KOMMENTAR	12
4. TILLÄMPNING AV DELEGATIONSORDNINGAR.....	13
4.1 RESULTAT AV STICKPROV.....	13
4.2 VÅR KOMMENTAR	15
5. LANDSTINGETS UPPHANDLINGSAVDELNING.....	15
5.1 ORGANISATION OCH BEMANNING.....	15
5.2 HANDLÄGGNING AV UPPHANDLINGSUPPDRAG	15
5.3 ÄRENDEBALANSER OCH HANDLÄGGNINGSTIDER.....	16
5.4 UPPFÖLJNING AV UPPHANDLINGSAVDELNINGEN	17
5.5 VÅR KOMMENTAR	17
6. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR.....	18

1. Sammanfattande analys

1.1 Bakgrund

En granskning år 2012 visade på flera brister i landstingets upphandlingsverksamhet (rapport nr 11/2012). Revisorernas bedömning var att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av upphandlingar inom sina ansvarsområden. Mot bakgrund av resultatet i 2012 års granskning har revisorerna för år 2014 genomfört en uppföljande granskning inom området.

1.2 Resultat

Ansvarsfördelning på politisk nivå

I 2012 års granskning bedömde revisorerna att ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i upphandlingsprocessen inte var tydliggjord. Vår bedömning är att det fortfarande finns oklarheter. Det är inte reglerat hur styrelsen och nämnden ska samverka i upphandlingar som berör både styrelsens och nämndens verksamhetsområden. Det är inte heller tydligt om det endast är styrelsen eller både styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden som ska fatta beslut i upphandlingar som gäller investeringar.

Beslutsordning i upphandlingar

En iakttagelse i 2012 års granskning var att hälso- och sjukvårdsnämnden saknade delegationsordning. En annan iakttagelse var att landstingsstyrelsen hade beslutat att landstingsdirektören som verkställighet fick besluta om upphandlingar av varor och tjänster. Direktören behövde inte anmäla beslutet till styrelsen. Revisorerna bedömde att beslutsordningen minskade styrelsens insyn och kontroll över vilka beslut förvaltningen fattade i upphandlingar. Det fanns även risk för att beslutsordningen inte var förenlig med kommunallagens bestämmelser.

En positiv iakttagelse i 2014 års uppföljande granskning är att både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden beslutat om delegationsordningar som reglerar landstingsdirektörens befogenheter att fatta beslut i upphandlingar. Direktören har i sin tur beslutat om vidaredelegationsordningar inom styrelsens och nämndens ansvarsområden. Av delegationsordningarna framgår att direktören ska anmäla beslut som är fattade på delegation till styrelsen och nämnden.

Tillämpning av delegationsordningar

Vi har gjort ett stickprov som visar att det finns brister i hur förvaltningen följer landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordningar. Vi har tittat på 10 upphandlingar som är beslutade år 2014. Samtliga tilldelningsbeslut är fattade på tjänstemannanivå. Inget av besluten är anmälda till styrelsen eller nämnden. För fyra av upphandlingarna är det tveksamt om landstingsdirektören hade befogenhet att fatta tilldelningsbeslut. Upphandlingarnas uppskattade värde översteg i dessa fall beloppsgränserna för när direktören hade rätt att fatta tilldelningsbeslut.

Riktlinjer

En iakttagelse i 2012 års granskning var att landstingets verksamheter inte hade tillgång till vilka regler som gällde vid upphandling av varor och tjänster. Det fanns inga aktuella riktlinjer på landstingets intranät. 2014 års granskning visar att det fortfarande inte finns några uppdaterade riktlinjer för upphandling. Sedan juli 2014 finns lagkrav på att landstinget ska ha dokumenterade riktlinjer för direktupphandling. Enligt uppgift pågår arbete i förvaltningen med att ta fram sådana riktlinjer.

Landstingets upphandlingsavdelning

2012 års granskning visade att landstingets upphandlingsavdelning periodvis haft en hög arbetsbelastning, vakanta tjänster och långa handläggningstider. En iakttagelse var att det inte fanns utarbetade rutiner inom avdelningen för att följa ärendebalanser och handläggningstider. Vi har inte funnit att landstingsstyrelsen, landstingsdirektören eller staber följt upp och utvärderat avdelningens effektivitet och måluppfyllelse sedan 2012 års granskning.

Från och med januari 2015 är avdelningen fullt bemannad enligt bemanningsplan. Vi bedömer dock att landstingsstyrelsen inte säkerställt att avdelningen har rutiner som innebär att verksamheterna får tillräckligt stöd i upphandlingsärenden. Granskningen visar att det saknas dokumenterade kriterier för hur avdelningen ska prioritera upphandlingsuppdrag. Avdelningschefen prioriterar enligt egen bedömning i första hand vårdrelaterade upphandlingar. Avdelningen saknar rutiner och systemstöd för att följa ärendebalanser och handläggningstider.

1.3 Rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av upphandlingar inom sina ansvarsområden.

Rekommendationer till både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Säkerställ att verksamheterna följer delegationsordningar för beslut i upphandlingar och att beslut fattade på delegation anmäls till styrelsen och nämnden.
- Säkerställ att det finns dokumenterade riktlinjer för upphandling som är anpassade till lagstiftningen och som är tillgängliga för verksamheterna.
- Säkerställ att det finns rutiner för hur styrelsen och nämnden ska samverka i upphandlingar som berör både styrelsens och nämndens verksamhetsområden.

Rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- Lämna förslag till fullmäktige med förtydligande om ansvarsfördelningen mellan styrelsen och nämnden i beslut om upphandlingar som gäller investeringar.
- Säkerställ att upphandlingsavdelningen har rutiner och systemstöd som innebär att verksamheterna får tillräckligt stöd i upphandlingsärenden.
- Säkerställ att det finns dokumenterade kriterier för hur upphandlingsavdelningen ska prioritera upphandlingsuppdrag.

2. Inledning

En granskning år 2012 visade på flera brister i landstingets upphandlingsverksamhet:

- Ansvarsfördelningen på politisk nivå var inte tydliggjord. En iakttagelse var att landstingsstyrelsen hade fattat beslut om upphandlingar inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde.
- Det fanns risk för att beslutsordningen i upphandlingar inte var förenlig med kommunallagens bestämmelser. Revisorerna bedömde även att beslutsmodellen minskade styrelsens insyn och kontroll över vilka beslut som förvaltningen fattade i upphandlingar.
- Verksamheterna hade inte tillgång till vilka regler som gällde vid upphandling av varor och tjänster.
- Upphandlingsavdelningens effektivitet och måluppfyllelse hade inte följts upp och utvärderats. Av granskningen framgick att avdelningen periodvis haft en hög arbetsbelastning, vakanta tjänster och långa handläggningstider. Enligt uppgift fanns inte utarbetade rutiner inom avdelningen för att följa ärendebalanser och handläggningstider.

Rekommendationer i granskningen var att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden skulle säkerställa att det fanns tydliga regler och processbeskrivningar för hur landstinget skulle genomföra upphandlingar. Revisorerna rekommenderade även styrelsen och nämnden att säkerställa en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten.

I granskningsplanen för år 2014 beslutade revisorerna att följa upp iakttagelserna i 2012 års granskning.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att följa upp om landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit åtgärder med anledning av iakttagelserna i 2012 års granskning.

- Är ansvaret för upphandlingar tydligt mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden?
- Finns dokumenterade och korrekta beslutsordningar för hur upphandlingar inom styrelsens och nämndens ansvarsområden ska beslutas?
- Finns uppdaterade regler för hur landstingets verksamheter ska genomföra upphandlingar?
 - Är reglerna kommunicerade till verksamheterna?
- Har landstingsstyrelsen säkerställt att upphandlingsavdelningen har rutiner som innebär att verksamheterna får tillräckligt stöd i upphandlingsärenden?

- Finns dokumenterade kriterier för hur avdelningen ska prioritera upphandlingsärenden?
- Har avdelningen systemstöd och dokumenterade rutiner för att följa ärendebalanser och handläggningstider, rutiner för återkoppling till verksamheterna m.m.?
- Finns central uppföljning och utvärdering av avdelningens effektivitet och måluppfyllelse?

2.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Vi har utgått från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kap, 7 §
- Landstingsfullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden
- Landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordningar

2.3 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprov. Vi har hämtat information från chefen för verksamhetsområde service, upphandlingsavdelningens chef, verksamhetschefen för basenhet logistik samt stabschef och jurist vid staben för planering och styrning.

I granskningen har vi tittat på ett urval upphandlingar inom landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområden. Vi har stämt av om upphandlingarna är beslutade enligt styrelsens och nämndens delegationsordningar.

Upphandlingar inom fastighetsområdet är föremål för en separat granskning under år 2014, se rapport nr 29/2014.

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

3. Beslutsordning och riktlinjer

3.1 Beslut om åtgärder

Revisorerna lämnade i november 2012 över en skrivelse till landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden med information om iakttagelserna i 2012 års granskning. Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden yttrade sig över granskningen i april 2013.

Enligt yttrandena skulle upphandlingsreglerna uppdateras och anpassas till förändringar i upphandlingslagstiftningen. Reglerna skulle därefter göras tillgängliga för verksamheterna i landstingets ledningssystem. Styrelsen och nämnden skulle även se över och revidera beslutsordningar för upphandlingar.

3.2 Ansvarsfördelning på politisk nivå

I 2012 års granskning bedömde revisorerna att ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i upphandlingsprocessen inte var tydliggjord. En iakttagelse var att upphandlingsavdelningens chef löpande informerade styrelsens arbetsutskott om kommande tjänsteupphandlingar. Det fanns ingen motsvarande rutin för rapportering till hälso- och sjukvårdsnämnden. En genomgång av landstingsstyrelsens protokoll för perioden 1 januari 2011-30 september 2012 visade att styrelsen hade fattat beslut i upphandlingar inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde.

3.3 Reviderade reglementen

Fullmäktige beslutade den 18 februari 2014 om reviderade reglementen för landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar enligt reglementet för upphandling av tjänster från privata vårdgivare som inte omfattas av LOV och som inte tillhör primärvården. En genomgång av nämndens protokoll visar att nämnden under år 2014 fattat beslut i sex upphandlingar. Samtliga upphandlingar avsåg köp av vårdtjänster.

Landstingsstyrelsen ansvarar enligt fullmäktiges reglemente för verksamhetsområdena primärvård och service. Styrelsens arbetsutskott ska enligt reglementet *”bereda försörjningsfrågor såsom upphandlings- och fastighetsfrågor. Vid sådan ärendeberedning ska samråd ske med berörda nämnder.”* En genomgång av landstingsstyrelsens protokoll visar att styrelsen under år 2014 fattat beslut i fyra upphandlingar. Upphandlingarna avsåg luftburen ambulanssjukvård med flygplan, kostförsörjning för NUS, städtjänster i Umeåområdet samt fördjupade medicinska utredningar i primärvården.

2014 års granskning visar att det fortfarande finns en rutin som innebär att styrelsens arbetsutskott får löpande information om kommande tjänsteupphandlingar inom både styrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområden. Vi kan inte se att hälso- och sjukvårdsnämnden eller dess arbetsutskott fått motsvarande rapportering under år 2014. Vi har inte funnit några dokumenterade riktlinjer som reglerar hur styrelsen och nämnden ska

samverka inför beslut i landstingsövergripande upphandlingar inom serviceområdet.

En iakttagelse är att både styrelsen och nämnden har delegerat beslutanderätt i upphandlingar som gäller investeringsärenden (se avsnitt 3.6 och 3.7 om delegationsordningar nedan). Det framgår inte av fullmäktiges reglemente att styrelsen ansvarar för investeringar. I landstingsplanen för åren 2012-2015 uppdrar dock fullmäktige till styrelsen att se till att de årliga investeringsutgifterna för byggande och utrustning ligger inom ramen för fastställda avskrivningsnivåer. Styrelsen beslutar varje år om en investeringsplan för investeringar i byggnader, medicinteknisk utrustning och IT.

3.4 Vår kommentar

Vår bedömning är att det fortfarande finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Det är inte reglerat hur styrelsen och nämnden ska samverka i upphandlingar som berör både styrelsens och nämndens verksamhetsområden. Det är inte heller tydligt om det endast är styrelsen eller både styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden som ska fatta beslut i upphandlingar som gäller investeringar.

3.5 Beslutsordning i upphandlingar

Vid tidpunkten för 2012 års granskning saknade hälso- och sjukvårdsnämnden en delegationsordning. En annan iakttagelse var att landstingsstyrelsen hade beslutat att landstingsdirektören som verkställighet fick besluta om upphandlingar av varor och tjänster. Direktören behövde inte anmäla beslutet till styrelsen. Revisorerna bedömde att beslutsordningen minskade styrelsens insyn och kontroll över vilka beslut förvaltningen fattade i upphandlingar.

Revisorerna bedömde även att beslutsordningen var problematisk ur ett kommunalrättsligt perspektiv. Det fanns risk för att styrelsens beslut om vilka åtgärder som var verkställighet inte var förenligt med kommunallagens bestämmelser. I rapporten *Granskning av rutiner för beredning av ärenden* (rapport nr 10/2012) fördes ett juridiskt resonemang kring att flera av åtgärderna egentligen var beslut i kommunallagens mening. Landstingsstyrelsen skulle antingen delegera beslutanderätten eller själv fatta beslut i ärendena.

3.6 Landstingsstyrelsens delegationsordning

Landstingsstyrelsen beslutade den 26 februari 2014 (§ 52) om en delegationsordning. I augusti 2014 beslutade landstingsdirektören om en vidaredelegationsordning inom styrelsens ansvarsområde.

Av delegationsordningarna framgick följande beslutsordning för upphandlingar inom styrelsens ansvarsområde:

Beslutsärenden	Landstingsstyrelsen	Landstingsdirektören	Vidaredelegation från direktören
Upphandling av varor	Värde över 10 milj. kr.	Värde upp till 10 milj. kr.	Värde upp till 10 milj. kr. Delegat: Uppdragsansvarig
Upphandling av tjänster	Värde över 10 milj. kr.	Värde upp till 10 milj. kr.	-
Upphandling av varor som är investeringsobjekt	Värde över 10 milj. kr.	Värde upp till 10 milj. kr.	Värde upp till 1 milj. kr. Delegat: Uppdragsansvarig
Direktupphandlingar av varor och tjänster			Värde max 15 procent av tröskelvärdet. Delegat: Tjänsteman vid upphandlingsavdelningen

I direktörens befogenheter ingick att fatta beslut om att påbörja upphandling, fastställa förfrågningsunderlag, fatta tilldelningsbeslut, ingå ramavtal/upphandlingskontrakt samt besluta om att avbryta upphandling. Enligt delegationsordningarna skulle landstingsdirektören anmäla beslut som var fattade på delegation till styrelsen.

En iakttagelse är att landstingsdirektörens vidaredelegation inte överensstämde med landstingsstyrelsens delegationsordning. Enligt styrelsens beslut i februari 2014 fick direktören vidaredelegera beslutanderätt för upphandling av varor till ett maxbelopp av 1 miljon kronor. Landstingsdirektören vidaredelegerade dock beslutanderätt för upphandling av varor upp till 10 miljoner kronor till uppdragsansvarig.

Den 17 december 2014 (§ 441) beslutade landstingsstyrelsen om en reviderad delegationsordning. Beloppsgränsen för när landstingsdirektören kan besluta om upphandlingar av varor och tjänster höjdes till 50 miljoner kronor. Direktören fick nu också rätt att vidaredelegera beslutanderätt för upphandling av varor och tjänster upp till 10 miljoner kronor. En annan förändring var att beloppsgränsen för när direktören kan besluta om upphandling av varor som är investeringsobjekt höjdes till 20 miljoner kronor. Direktören fick även befogenhet att besluta om att avbryta upphandlingar till ett värde av max 100 miljoner kronor.

3.7 Hälsa- och sjukvårdsnämndens delegationsordning

Hälsa- och sjukvårdsnämnden beslutade den 27 november 2013 (§ 109) om en delegationsordning. I augusti 2014 beslutade landstingsdirektören om en vidaredelegationsordning inom nämndens ansvarsområde.

Av delegationsordningarna framgick följande beslutsordning för upphandlingar inom hälsa- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde:

Beslutsärenden	Nämnden	Landstingsdirektören	Vidaredelegation från direktören
Upphandling av varor	Värde över 40 milj. kr.	Värde upp till 40 milj. kr.	Värde upp till 10 milj. kr. Delegat: Uppdragsansvarig
Upphandling av tjänster	Värde över 40 milj. kr.	Värde upp till 40 milj. kr.	-
Upphandling av tjänster från externa vårdgivare	Fatta tilldelningsbeslut oavsett värde.	Fastställa förfrågningsunderlag, ingå avtal	-
Upphandling av varor som är investeringsobjekt	Värde över 20 milj. kr.	Värde upp till 20 milj. kr.	Värde upp till 1 milj. kr. Delegat: Uppdragsansvarig
Direktupphandlingar av varor och tjänster			Värde max 15 procent av tröskelvärdet. Delegat: Tjänsteman vid upphandlingsavdelningen

I direktörens befogenheter ingick att besluta om att påbörja upphandling, fastställa förfrågningsunderlag, fatta tilldelningsbeslut, ingå ramavtal/upphandlingskontrakt samt besluta om att avbryta upphandling. Undantaget var upphandling av tjänster från externa vårdgivare där nämnden själv skulle fatta tilldelningsbeslut oavsett kontraktswärde. Enligt delegationsordningarna skulle landstingsdirektören anmäla beslut som var fattade på delegation till nämnden.

Den 16 december 2014 (§ 139) beslutade hälso- och sjukvårdsnämnden om en reviderad delegationsordning. Beloppsgränsen för när landstingsdirektören kan besluta om upphandling av varor och tjänster höjdes från 40 miljoner till 50 miljoner kronor. Direktören fick även befogenhet att besluta om att avbryta upphandlingar till ett värde av max 100 miljoner kronor.

3.8 Vår kommentar

En positiv iakttagelse är att både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden sedan 2012 års granskning beslutat om delegationsordningar som reglerar landstingsdirektörens befogenheter att fatta beslut i upphandlingar.

I delegationsordningarna har styrelsen och nämnden definierat beslut om att påbörja en upphandling och att fastställa förfrågningsunderlag som kommunalrättsliga beslut. I granskningsrapport nr 05/2014, *Granskning av delegationsordningar för landstingsstyrelsen och nämnder*, är den juridiska bedömningen att dessa beslut är att betrakta som verkställighet. Av rapporten framgår att en vanlig tolkning är att delegationsordningar ska omfatta befogenheter att fatta investeringsbeslut och tilldelningsbeslut.

3.9 Riktlinjer inom upphandlingsområdet

En iakttagelse i 2012 års granskning var att landstingets verksamheter inte hade tillgång till vilka regler som gällde vid upphandling av varor och tjänster. Det fanns inaktuella riktlinjer i det tryckta regelverket från år 2009. Det fanns även en inaktuell rutin för upphandlingsprocessen beslutad år 2007 av dåvarande landstingsdirektören. Riktlinjerna och processbeskrivningen fanns inte på landstingets intranät.

2014 års granskning visar att det fortfarande inte finns några uppdaterade riktlinjer för upphandling. På intranätet Linda finns kontaktuppgifter till landstingets upphandlingsavdelning, formulär för anmälan av upphandlingsuppdrag samt en avtalskatalog. På intranätet finns även rutiner som beskriver hur verksamheterna beställer produkter från upphandlat sortiment av medicinskt förbrukningsmaterial. Det finns inga riktlinjer som beskriver vilka regler som gäller vid upphandling, exempelvis när verksamheterna kan direktupphandla, när verksamheterna ska vända sig till upphandlingsavdelningen etc.

3.10 Förändringar i lagstiftningen

Den 1 juli 2014 tillkom nya regler i upphandlingslagstiftningen om direktupphandlingar. Gränsen för när upphandlande myndigheter kan genomföra direktupphandlingar höjdes från 271 000 kronor till 505 000 kronor. Vid direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor ska upphandlande myndigheter dokumentera omständigheter av betydelse samt skälen till varför myndigheten genomfört en direktupphandling.

Konkurrensverket har lämnat råd om vilka uppgifter som kan ingå i dokumentationen. Dokumentationen kan exempelvis omfatta information om avtalets löptid, uppskattat värde, vilka leverantörer som haft möjlighet att lämna anbud, vilken leverantör som tilldelats kontraktet samt det viktigaste skälet för tilldelningen. Enligt Konkurrensverket bör den upphandlande myndigheten spara centrala dokument i direktupphandlingen, exempelvis offertförfrågan m.m.

En annan förändring i lagstiftningen från och med juli 2014 är att upphandlande myndigheter ska ha dokumenterade riktlinjer för användning av direktupphandlingar. Riktlinjerna kan enligt råd från Konkurrensverket bland annat omfatta bestämmelser om hur den upphandlande myndigheten ska samordna sina direktupphandlingar, hur direktupphandlingar ska dokumenteras o.s.v.

Enligt jurist vid staben för planering och styrning pågår arbete med att ta fram landstingsövergripande riktlinjer för direktupphandlingar. Det finns ingen tidplan för när riktlinjerna ska vara beslutade.

3.11 Vår kommentar

Enligt yttranden från landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden över 2012 års granskning skulle upphandlingsreglerna uppdateras och anpassas till förändringar i lagstiftningen. 2014 års granskning visar att landstingets verksamheter fortfarande inte har tillgång till vilka regler som gäller

för upphandling av varor och tjänster. Sedan juli 2014 finns lagkrav på att landstinget ska ha dokumenterade riktlinjer för direktupphandling.

4. Tillämpning av delegationsordningar

4.1 Resultat av stickprov

Vi har tittat på 10 upphandlingar inom landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområden. Samtliga upphandlingar är beslutade under år 2014. I stickprovet har vi kontrollerat om upphandlingarna är beslutade enligt styrelsens och nämndens delegationsordningar. Information om uppskattade kontraktsvärden har vi fått från landstingets upphandlingsavdelning. Resultatet av stickprovet redovisar vi i tabellen nedan:

Nr	Upphandling	Är beslutet fattat på rätt nivå enligt delegationsordningar?	Är beslutet anmält?
1	Upphandling av samhällsbetalda transporter 2014 (VLL 92-2014)	Nej. Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut den 5 juni 2014. Tilldelningsbeslutet är ett av flera beslut i en upphandling av taxi- och sjuktransporter för olika trafikområden. Beslutet i stickprovet gäller trafikområde Robertsfors. Det totala värdet av upphandlingen är 350 miljoner kronor för en avtalsperiod på fyra år. Upphandlingens värde översteg beloppsgränsen för när direktören hade befogenhet att fatta beslut.	Nej. Beslutet är inte anmält till landstingsstyrelsen.
2	Upphandling av rekvisitionsläkemedel för norra sjukvårdsregionen (VLL 215-2014)	Nej. Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut den 27 maj 2014. Upphandlingen är värderad till över 200 miljoner kronor för en tvåårsperiod. Värdet översteg beloppsgränserna för när direktören hade befogenhet att fatta beslut, både enligt landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordningar.	Nej. Beslutet är inte anmält till landstingsstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden.
3	Upphandling av ortopedtekniska produkter (VLL 2034-2013)	Ja. Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut den 25 april 2014. Upphandlingen är värderad till 20 miljoner kronor.	Nej. Beslutet är inte anmält till hälso- och sjukvårdsnämnden.

Nr	Upphandling	Är beslutet fattat på rätt nivå enligt delegationsordningar?	Är beslutet anmält?
4	Upphandling av motorfordonsförsäkring (VLL 1582-2014)	Ja. Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut den 24 november 2014. Upphandlingen är värderad till 3 miljoner kronor.	Nej. Beslutet är inte anmält till landstingsstyrelsen.
5	Upphandling av datasystem för hantering av patientdata i anestesioch intensivvård (VLL 1903-2013)	Nej. Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut den 17 mars 2014. Upphandlingen är värderad till 21 miljoner kronor. Det är oklart om upphandlingen som gäller en investering skulle beslutas enligt landstingsstyrelsens eller hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordning. Värdet översteg dock beloppsgränsen för när direktören hade befogenhet att fatta beslut, både enligt styrelsens och nämndens delegation.	Nej. Beslutet är inte anmält till landstingsstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden.
6	Upphandling av dentala förbrukningsartiklar (VLL 1314-2014)	Ja. Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut den 2 december 2014. Upphandlingen är värderad till 40 miljoner kronor.	Nej. Beslutet är inte anmält till hälso- och sjukvårdsnämnden.
7	Upphandling av dentala implantat (VLL 1855-2013)	Ja. Tandvårdschefen har fattat tilldelningsbeslut den 7 oktober 2014. Upphandlingen är värderad till 7 miljoner kronor. Enligt landstingsdirektörens vidaredelegation hade uppdragsansvarig befogenhet att fatta tilldelningsbeslut i upphandlingar värderade till max 10 miljoner kronor.	Nej. Beslutet är inte anmält till hälso- och sjukvårdsnämnden.
8	Upphandling av telefonprodukter (VLL 221-2014)	Nej. Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut den 3 mars 2014. Upphandlingen är värderad till 14 miljoner kronor. Värdet översteg beloppsgränsen för när direktören hade befogenhet att fatta beslut.	Nej. Beslutet är inte anmält till landstingsstyrelsen.
9	Upphandling av vitvaror och småel (VLL 705-2014)	Ja. Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut den 18 juni 2014. Upphandlingen är värderad till 2,5 miljoner kronor.	Nej. Beslutet är inte anmält till landstingsstyrelsen.

Nr	Upphandling	Är beslutet fattat på rätt nivå enligt delegationsordningar?	Är beslutet anmält?
10	Upphandling av blodbuss till laboriemedicin (VLL 2025-2014)	Ja. Landstingsdirektören har fattat tilldelningsbeslut den 30 april 2014. Upphandlingen är värderad till 5 miljoner kronor.	Nej. Beslutet är inte anmält till hälso- och sjukvårdsnämnden.

4.2 Vår kommentar

Stickprovet visar att det finns brister i hur förvaltningen följer landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordningar. Samtliga tilldelningsbeslut i vårt stickprov är fattade på tjänstemannanivå. Inget av besluten är anmälda till styrelsen eller nämnden.

För fyra av upphandlingarna är det tveksamt om landstingsdirektören hade befogenhet att fatta tilldelningsbeslut. Upphandlingarnas uppskattade värde översteg i dessa fall beloppsgränserna för när direktören hade rätt att fatta tilldelningsbeslut.

5. Landstingets upphandlingsavdelning

5.1 Organisation och bemanning

Landstingets upphandlingsavdelning sorterar organisatoriskt under basenhet logistik som ingår i verksamhetsområdet service. Avdelningen genomför ramavtalsupphandlingar och objektsupphandlingar på uppdrag av landstingets verksamheter. Avdelningen genomför också ramavtalsupphandlingar när befintliga avtal löper ut. Enligt bemanningsplanen ska avdelningen ha en avdelningschef, 12 upphandlare och tre inköpsassistenter. Avdelningen har i december 2014 och januari 2015 rekryterat tre nya upphandlare. I dagsläget är avdelningen fullt bemannad. En av upphandlarna arbetar halvtid som jurist vid avdelningen.

5.2 Handläggning av upphandlingsuppdrag

På landstingets intranät Linda finns kontaktuppgifter till upphandlingsavdelningen. När en verksamhet behöver genomföra en upphandling ska verksamheten skicka in ett formulär som finns på intranätet, *Anmälan av upphandlingsuppdrag*. I formuläret ska verksamheten ange vad upphandlingen gäller samt uppskattat ordervärde. Av formuläret framgår att verksamheten ansvarar för att bilda en upphandlingsgrupp.

2012 års granskning visade att upphandlingsavdelningen periodvis haft en hög arbetsbelastning. Avdelningschefen och verksamhetschefen för basenhet logistik uppger att arbetsbelastningen delvis berott på att ansvarsfördelningen mellan upphandlingsavdelningen och verksamheterna varit otydlig. Det finns enligt verksamhetschefen och avdelningschefen förväntningar om att upphandlingsavdelningen ska bemanna upphandlingsgrupper, följa upp avtal under avtalsperioden o.s.v.

Avdelningen införde formuläret för anmälan av upphandlingsuppdrag våren 2013. Syftet var att säkerställa att verksamheterna genomför samtliga moment innan de lämnar över ett uppdrag till avdelningen (exempelvis behovsanalys, samverkan med fackliga organisationer, sammansättning av upphandlingsgrupp o.s.v.). Avdelningschefen uppger att hon skickar tillbaka ansökningsformulär som är ofullständiga.

Avdelningen tar emot anmälda upphandlingsuppdrag från verksamheterna i en elektronisk myndighetsbrevlåda eller via internpost. Upphandlingar i investeringsärenden anmäls via Investeringsdatabasen i Lotus Notes. Det finns inga dokumenterade rutiner för hur avdelningen ska återkoppla till verksamheterna under pågående upphandlingar. Enligt avdelningschefen skickar avdelningen bekräftelser på mottagna anmälningar via e-post. Det är därefter respektive upphandlare som ansvarar för att informera verksamheten om ärendets fortsatta handläggning.

5.3 Ärendebalanser och handläggningstider

Antalet anmälda upphandlingsuppdrag uppgår enligt avdelningschefen till cirka 25-30 ärenden per månad.

Vi har inte funnit några dokumenterade kriterier för hur upphandlingsavdelningen ska prioritera anmälda upphandlingsuppdrag. Avdelningschefen uppger att hon enligt egen bedömning i första hand prioriterar upphandlingar som är vårdrelaterade. Avdelningschefen efterfrågar tydliga kriterier eller en strategisk beredningsfunktion som kan fatta beslut om hur avdelningen ska prioritera mellan upphandlingsuppdrag.

Upphandlingsavdelningen använder ett elektroniskt upphandlingsstöd som heter Amesto. Det finns inget verktyg i Amesto för att följa handläggningstider och ärendebalanser. Avdelningen för istället statistik över antalet uppdrag i ett exceldokument. I tabellen nedan finns sammanställning över antalet anmälda och avslutade uppdrag för åren 2012-2014:

År	Antal anmälda upphandlingar	Antal avslutade upphandlingar
2012	152	287
2013	263	351
2014	Uppgift saknas	276

Källa: Landstingets upphandlingsavdelning

Det finns ingen dokumenterad uppföljning över avdelningens handläggningstider och kötider. Avdelningschefen uppskattar att en upphandling som genomförs med förenklat förfarande tar cirka 4-5 månader. I detta ingår inte uppskattad väntetid innan avdelningen kan fördela uppdraget till en ansvarig upphandlare och påbörja handläggningen av upphandlingen. Väntetiden för att påbörja en upphandling kan vara allt från en dag till tre månader enligt avdelningschefens uppskattning.

Vi har fått information om att det finns planer på att införa ett nytt elektroniskt upphandlingsstöd från och med hösten 2015, E-avrop. I det nya systemet ska det enligt uppgift vara möjligt att följa ärendebalanser och handläggningstider.

5.4 Uppföljning av upphandlingsavdelningen

En iakttagelse i 2012 års granskning var att upphandlingsavdelningen inte hade varit föremål för någon central uppföljning och utvärdering (avseende exempelvis kundnöjdhet, kompetensförsörjning, handläggningstider etc.).

Vi har inte funnit att landstingsstyrelsen, landstingsdirektören eller staber följt upp och utvärderat avdelningens effektivitet och måluppfyllelse sedan 2012 års granskning.

5.5 Vår kommentar

Vi bedömer att landstingsstyrelsen inte har säkerställt att upphandlingsavdelningen har rutiner som innebär att verksamheterna får tillräckligt stöd i upphandlingsärenden. Granskningen visar att det saknas dokumenterade kriterier för hur avdelningen ska prioritera upphandlingsuppdrag. Avdelningen saknar rutiner och systemstöd för att följa ärendebalanser och handläggningstider.

6. Svar på revisionsfrågor

Vår sammanfattande bedömning är att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av upphandlingar inom sina ansvarsområden. I tabellen nedan sammanfattar vi svaret på revisionsfrågorna i granskningen:

Revisionsfråga	Bedömning	Kommentar
Är ansvaret för upphandlingar tydligt mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden?	Nej	Nej. Det är inte reglerat hur styrelsen och nämnden ska samverka i upphandlingar som berör både styrelsens och nämndens verksamhetsområden. Det är inte heller tydligt om det endast är styrelsen eller både styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden som ska fatta beslut i upphandlingar som gäller investeringar.
Finns dokumenterade och korrekta beslutsordningar för hur upphandlingar inom landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområden ska beslutas?	Delvis	Styrelsen och nämnden har beslutat om delegationsordningar som reglerar landstingsdirektörens befogenheter att fatta beslut i upphandlingar. Direktören har i sin tur beslutat om vidaredelegationsordningar inom styrelsens och nämndens ansvarsområden. En iakttagelse är att delegationerna i upphandlingsärenden omfattar verkställighetsbeslut.
Finns uppdaterade regler för hur landstingets verksamheter ska genomföra upphandlingar? Är reglerna kommunicerade till verksamheterna?	Nej	Det finns inga aktuella riktlinjer på intranätet som beskriver vilka regler som gäller vid upphandling av varor och tjänster.
Har landstingsstyrelsen säkerställt att upphandlingsavdelningen har rutiner som innebär att verksamheterna får tillräckligt stöd i upphandlingsärenden?	Nej	Vi har inte funnit att landstingsstyrelsen, landstingsdirektören eller staber följt upp och utvärderat avdelningens effektivitet och måluppfyllelse sedan 2012 års granskning. Granskningen visar att det saknas dokumenterade kriterier för hur avdelningen ska prioritera upphandlingsuppdrag. Avdelningen saknar rutiner och systemstöd för att följa ärendebalanser och handläggningstider. Det finns inga dokumenterade rutiner för hur avdelningen ska återkoppla till verksamheterna under pågående upphandlingar.

Rekommendationer till både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Säkerställ att verksamheterna följer delegationsordningar för beslut i upphandlingar och att beslut fattade på delegation anmäls till styrelsen och nämnden.
- Säkerställ att det finns dokumenterade riktlinjer för upphandling som är anpassade till lagstiftningen och som är tillgängliga för verksamheterna.
- Säkerställ att det finns rutiner för hur styrelsen och nämnden ska samverka i upphandlingar som berör både styrelsens och nämndens verksamhetsområden.

Rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- Lämna förslag till fullmäktige med förtydligande om ansvarsfördelningen mellan styrelsen och nämnden i beslut om upphandlingar som gäller investeringar.
- Säkerställ att upphandlingsavdelningen har rutiner och systemstöd som innebär att verksamheterna får tillräckligt stöd i upphandlingsärenden.
- Säkerställ att det finns dokumenterade kriterier för hur upphandlingsavdelningen ska prioritera upphandlingsuppdrag.

Umeå den 16 mars 2015

Susanne Hellqvist
Revisor
Västerbottens läns landsting