

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning av upphandlingsverksamhet

Rapport nr 9/2017



Västerbottens läns landsting

Granskning av upphandlingsverksamhet



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Genomförande	4
2.4. Avgränsning	4
3. Revisionskriterier	5
3.1. Kommunallagen – 6 kap. 7 §.....	5
3.2. Reglementen.....	5
4. Granskningsresultat	6
4.1. Ansvarsfördelning	6
4.2. Övergripande iakttagelser om organisation och ansvarsfördelning	6
4.3. Styrning och kontroll över upphandlingsprocessen.....	9
4.4. Upphandlingsavdelningens stöd till verksamheterna	13
5. Sammanfattande bedömning	17
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>21</i>

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerbottens läns landsting granskat landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i syfte att bedöma om dessa inom sina respektive ansvarsområden säkerställer en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten. Vår sammanfattande bedömning är att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte säkerställer en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten. Bedömningen baseras på bland annat följande iakttagelser och bedömningar:

- ▶ Vi bedömer att ansvaret för upphandlingar inte är tydligt fördelat mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Vi uppmärksammar vidare att Avdelningen för upphandling inte har en fastställd uppdragsbeskrivning som tydliggör avdelningens ansvar i förhållande till övrigt verksamheter inom landstinget.
- ▶ Det saknas fortfarande dokumenterad strategi och rutiner för hur styrelsen och nämnden ska samverka i upphandlingar som berör både styrelsens och nämndens verksamhetsområden.
- ▶ Vi bedömer att landstingsstyrelsen inte säkerställt att upphandlingsavdelningen ger verksamheterna tillräckligt stöd för att genomföra upphandlingar. Av granskningen framgår att flera verksamheter upplever att stödet från upphandlingsavdelningen brister.
- ▶ Landstingsstyrelsen har inte säkerställt att avdelningen för upphandling har systemstöd som möjliggör för verksamheterna att följa upphandlingsärenden digitalt.
- ▶ Landstingsstyrelsen har inte säkerställt att upphandlingsavdelningen har genomfört eller genomför någon egen uppföljning, kontroll eller utvärdering av avdelningens effektivitet, regelefterlevnad eller måluppfyllelse.
- ▶ Av granskningen framgår att kompetensen om upphandlingsfrågor varierar mellan verksamheterna. Inköps-/upphandlingsansvariga erhåller dock inte kontinuerlig utbildning och information om relevanta lagar, regler och rutiner.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi landstingsstyrelsen att:

- ▶ Fastställa en tydlig uppdragsbeskrivning för upphandlingsavdelningen
- ▶ Fastställa heltäckande styrande dokument som reglerar upphandlingsverksamheten på en övergripande nivå
- ▶ Säkerställa att en kontrollfunktion inrättas i upphandlingsprocessen
- ▶ Säkerställa att upphandlingsavdelningen på ett systematiskt sätt inhämtar och beaktar synpunkter från andra verksamheter

Vi rekommenderar hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- ▶ Fastställa heltäckande styrande dokument som reglerar och beskriver upphandlingsprocessen på en övergripande nivå
- ▶ Säkerställa att personal som berörs av upphandlingsprocessen har tillräcklig kompetens och utbildning.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Västerbottens läns landsting upphandlar årligen varor och tjänster för betydande belopp. Revisorernas tidigare granskningar av landstingets upphandlingsverksamhet och avtalshantering (rapport nr 28/2014, rapport nr 29/2014, rapport nr 16/2014 samt rapport nr 16/2015) har visat på ett flertal brister, bl.a. när det gäller ansvar, regelverk och rutiner.

Revisorerna bedömde år 2014 (rapport nr 28/2014) att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av upphandlingar inom sina ansvarsområden. Vidare bedömdes ansvarsfördelningen vara otydlig mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i upphandlingsprocessen. Revisorerna bedömde att landstingsstyrelsen inte säkerställt att landstingets upphandlingsavdelning hade rutiner som innebar att verksamheterna fick tillräckligt stöd i upphandlingsärenden. Granskningen visade även att det saknades dokumenterade kriterier för hur avdelningen ska prioritera upphandlingsuppdrag och att det saknades rutiner och systemstöd för att följa ärende-balanser och handläggningstider.

Revisorerna genomförde 2014 en granskning av upphandlingar inom fastighetsområdet (rapport nr 29/2014). Granskningen visade att det saknades dokumenterade rutiner för hur upphandlingar inom fastighetsområdet ska genomföras. Med detta avsågs rutiner som beskrev ansvarsfördelningen mellan fastighetsförvaltningen och upphandlingsavdelningen, rutiner för jäv och oberoendefrågor m.m.

Revisorerna granskade 2014 hantering av inköpsavtal (rapport nr 16/2014) och gjorde bedömningen att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte säkerställt en ändamålsenlig hantering av inköpsavtal inom sina ansvarsområden. Bedömningen grundades på att det i huvudsak saknades dels riktlinjer och rutiner för hur avtal ska hanteras, dels uppföljning och kontroll. I revisorernas granskning av avtalsförvaltning 2015 framkom att det fortfarande saknades landstingsövergripande riktlinjer kring avtalsförvaltning. Vidare fanns det inte någon dokumenterad organisation för förvaltningen av ramavtalen och avtalen saknade utsedda avtalsägare eller avtalsförvaltare. Två av fyra granskade ramavtal hade inte följts upp och utvärderats. Revisorerna bedömde att avsaknaden av riktlinjer och otydligheter kring ansvar och roller för förvaltning av ramavtal medförde risker för landstinget.

Med anledning av revisorernas granskning av hantering av inköpsavtal (rapport nr 16/2014) beslutade landstingsstyrelsen att ge landstingsdirektören i uppdrag att ta fram en anskaffningsstrategi som ska vara styrande för anskaffning, upphandling och avtalshandling inom respektive kategori. Landstingsstyrelsen fick 2016-12-13, § 262 en återrapportering av vilken det framgick att arbetet har pågått under hela 2016 och beräknas vara klart i maj 2017. Av styrelsens protokoll framgår att en väl fungerande styrning bedöms finnas inom områdena fastighet, resor och transporter, läkemedel och delar av vårdförsörjningen. En anskaffningsstrategi för samtliga områden skulle ha presenterats för landstingsstyrelsen i juni 2017. Vi kan vid granskningstillfället (november 2017) inte styrka att en anskaffningsstrategi har tagits fram.

Mot bakgrund av revisorernas riskanalys har EY fått i uppdrag att genomföra en fördjupad granskning av landstingets upphandlingsverksamhet. Brister i upphandlingsförandet riskerar att leda till förseningar, överprövningar, ökade kostnader eller låg kvalitet i upphandlade varor och tjänster. Landstinget kan också åsamkas onödiga kostnader om landstingets intressen inte optimalt bevakas beträffande överenskommelser i avtal.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inom sina respektive ansvarsområden säkerställer en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är ansvaret för upphandlingar tydligt fördelat mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden?
 - Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att det finns rutiner för hur styrelsen och nämnden ska samverka i upphandlingar som berör både styrelsens och nämndens verksamhetsområden?
- ▶ Har landstingsstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning av upphandlingar inom fastighetsområdet, IT och medicinsk teknik, och har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig styrning av hur verksamheterna som nämnden ansvarar för ska genomföra upphandlingar?
 - Finns det dokumenterade regler och rutiner för hur upphandlingar ska genomföras?
 - Har verksamheterna kännedom om riktlinjerna?
 - Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr verksamheten?
 - Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden med hjälp av uppföljning och kontroller säkerställt att regler och rutiner följs?
- ▶ Har landstingsstyrelsen säkerställt att upphandlingsavdelningen ger verksamheterna tillräckligt stöd i upphandlingsärenden?
 - Finns det dokumenterade regler och rutiner som styr upphandlingsavdelningens arbete?
 - Finns det dokumenterade kriterier för hur avdelningen ska prioritera upphandlingsärenden?
 - Har avdelningen systemstöd och dokumenterade rutiner så att ärenden och handläggningstider kan följas?
 - Görs det någon uppföljning, kontroll och utvärdering av avdelningens effektivitet, regelefterlevnad och måluppfyllelse?
 - Inhämtas och beaktas synpunkter från upphandlande verksamheter?

2.3. Genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med tjänstemän. Se bilaga 1 "Källförteckning" för specificering av granskad dokumentation samt intervjuade personer. Den dokumentation som vi utgår från i granskningen har vi inte hämtad ur ledningssystemet eller landstingets intranät, utan är översänd från förvaltningen på begäran. Granskningen har genomförts under perioden augusti till november 2017.

2.4. Avgränsning

Granskningen omfattar följande verksamheter som lyder under landstingsstyrelsen:

- ▶ Verksamhetsområde service: basenhet Logistik/upphandlingsavdelningen
- ▶ Verksamhetsområdet service: basenhet Fastighet
- ▶ Verksamhetsområdet digitalisering och medicinsk teknik: basenheten Informatik Västerbotten.

- ▶ Verksamhetsområdet digitalisering och medicinsk teknik: basenhet Centrum för medicinsk teknik och strålningsfysik

Granskningen omfattar följande verksamheter som lyder under hälso- och sjukvårdsnämnden:

- ▶ Verksamhetsområde sjukhusvård: Tandtekniska laboratorier, Geriatriskt centrum, Bild- och funktionsmedicin samt Hjärtcentrum och laboratoriemedicin.

3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Revisionskriterier kan även utgöras av vedertagen praxis eller etablerad kunskap inom området.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av nedanstående lag och landstingsinterna styrdokument:

3.1. Kommunallagen – 6 kap. 7 §

Nämnder och styrelser ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnder och styrelser ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

3.2. Reglementen

I landstingsfullmäktiges reglementen för landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden regleras styrelsens och nämndens ansvarsområden samt ansvaret bl.a. när det gäller upphandling. Se vidare avsnitt 4.

4. Granskningsresultat

4.1. Ansvarsfördelning

Granskningen visar att ansvar och befogenheter för upphandlingar inom landstinget huvudsakligen regleras i följande dokument:

- ▶ Landstingsstyrelsens reglemente (beslutat i landstingsfullmäktige 2015-06-16, § 93)
- ▶ Hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente (beslutat i landstingsfullmäktige 2016-02-16, § 25).
- ▶ Delegationsordning för landstingsstyrelsen (reviderad i landstingsstyrelsen 2017-04-04, § 61).
- ▶ Delegationsordning inom hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområde (reviderad av hälso- och sjukvårdsnämnden 2016-12-08, § 168)
- ▶ Landstingsdirektörens vidaredelegationsordning (beslutad av landstingsdirektören 2016-08-22).
- ▶ Hälso- och sjukvårdsdirektörens vidaredelegationsordning (beslutad av hälso- och sjukvårdsdirektören 2017-04-26)

4.2. Övergripande iakttagelser om organisation och ansvarsfördelning

Upphandlingsavdelningen är organisatoriskt underliggande basenhet Logistik, vilken i sin tur tillhör verksamhetsområde Service. Servicedirektören ansvarar för verksamhetsområde Service, och är placerad under landstingsdirektören och därmed landstingsstyrelsen. Genomförandet av landstingets upphandlingar ska, enligt avdelningschef för upphandlingsavdelningen, skötas av upphandlingsavdelningen. Vi kan inte styrka att upphandlingsavdelningen har någon fastställd uppdragsbeskrivning.

I tidigare granskningar (rapport nr 12/2012, samt rapport nr 29/2014) konstateras att det inom basenhet Fastighet (också tillhörande verksamhetsområde Service) genomförs upphandlingar för entreprenadavtal och fastighetsrelaterade frågor (ramavtal på tjänster, varor, arbetskläder etc).

4.2.1. Ansvarsfördelning på politisk nivå

Av landstingsstyrelsens reglemente framgår att landstingsstyrelsen har i uppdrag att leda och samordna landstingets angelägenheter och ha uppsikt över hela landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Enligt reglementet har landstingsstyrelsen ansvar för att kontinuerligt följa upp och utvärdera landstingets verksamhet, ansvar att ge övergripande riktlinjer till nämnder avseende drift, ekonomisk förvaltning samt intern kontroll.

Landstingsstyrelsens arbetsutskott ska enligt reglementet bereda landstingsplanen, landstingsstyrelsens verksamhetsplan, budget samt delårs- och årsredovisningar för den samlade verksamheten. I landstingsstyrelsens reglemente anges vidare att:

- ▶ landstingsstyrelsens arbetsutskott bereder upphandlingsfrågor
- ▶ för upphandling och ingående av avtal av tjänster från privata vårdgivare som inte omfattas av LOV, och inte tillhör primärvården, ansvarar hälso- och sjukvårdsnämnden

I hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente återfinns en motsvarande skrivning; att hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar för upphandling av tjänster som inte omfattas av LOV och som inte tillhör primärvården. Det anges även i hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente

att nämnden vid behov ska samråda med landstingsstyrelsen i frågor som avser ekonomi, upphandling, taxor med flera.

Granskningen visar att det fortfarande saknas dokumentation som reglerar hur samverkan ska ske mellan styrelsen och nämnden när det gäller upphandling som berör båda parter, vilket revisionen i sin tidigare granskning påpekat (rapport nr 28/2014).

Av våra intervjuer framgår att det inom förvaltningen råder delade meningar kring ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Ansvarsfördelningen upplevs av vissa otydlig vid samverkan när det gäller upphandlingar som berör både styrelsens och nämndens verksamhetsområden.

Intervjuade uppger vidare att det, när det gäller upphandlingar på landstingsövergripande nivå, kan uppstå frågetecken kring vem som ansvarar för att initiera upphandlingen, eftersom det normalt sett saknas en tydlig ägare i dessa fall. I förekommande fall är det enligt intervjuade oklart var kostnaden för en landstingsövergripande upphandling ska ligga. Granskningen visar att det saknas dokumentation eller rutinbeskrivning som klargör hur dessa upphandlingar ska hanteras.

Av intervjuer framkommer att den ärendeberedningsgrupp som finns inom ledningsstabens kanslienhet har åtagit sig att bedöma hur inkomna upphandlingsärenden ska fördelas för beslut i landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden eller båda. Enligt intervjuade sammanträder gruppen veckovis.

Intervjuade uppger att ärendeberedningsgruppen, där bland annat landstingets jurist ingår, gör en bedömning utifrån om landstingsstyrelsens eller hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområden är mest berörd av upphandlingen. Av intervjuer framkommer att ärendeberedningsgruppen har initierats inom förvaltningen eftersom det fanns ett behov av att strukturera och säkra att bland annat upphandlingsärenden som omfattar landstingsstyrelsens respektive hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområden fördelas korrekt. Gruppen fördelar även upphandlingsärenden för beslut av behörig person på tjänstemannanivå.

Gruppen för ärendeberedning har omfattats i tre tidigare granskningar, i vilka det konstaterats att ärendeberedningsgruppen saknar fastställd sammansättning och tillämpar ofullständiga rutiner (rapport nr 10/2012, rapport nr 06/2014 samt rapport nr 09/2015). Granskningen år 2015 visar att beredningsgruppens sammansättning och uppdrag, trots tidigare lämnade rekommendationer inte dokumenterats eller fastställts. Vid granskningstillfället 2015 fanns enligt rapport nr 09/2015 en rutin för ärendeberedning beslutad av landstingsstyrelsen respektive och hälso- och sjukvårdsnämnden (2015-04-15, § 60). I granskningen rekommenderades att ärendeberedningsprocessen dokumenteras, samt att ett utvärderingsinstrument av rutinen skulle inrättas. I april 2017 fastställde landstingsstyrelsen (2017-04-04, § 60) respektive hälso- och sjukvårdsnämnden (2017-04-12, § 41) ansvar och roller inom ärendeberedningsprocessen.

4.2.2. Ansvars- och befogenhetsfördelning på tjänstemannanivå

Denna granskning avgränsas till ett antal verksamhetsområden underlydande landstingsstyrelsen respektive hälso- och sjukvårdsnämnden, vilka framgår i avsnitt 2.4. I dessa verksamheter kan vi konstatera, utifrån intervjuer och inhämtade underlag, att arbetet med upphandling i verksamheterna är organiserat på olika sätt.

Av landstingsstyrelsens delegationsordning (reviderad 2017-04-04, § 61) framgår att landstingsdirektören är delegat i samtliga delegeringsärenden kopplade till upphandling. Enligt delegationsordningen får landstingsdirektören vidaredelegera upphandlingsärenden med vissa begränsningar. Upphandlingar av checkräkningskredit i samband med bankupphandling till ett maxbelopp av 100 Mkr får inte vidaredelegeras överhuvudtaget. Övriga upphandlingsärenden får enligt delegationsordningen vidaredelegeras till maxbelopp mellan 1 Mkr - 10 Mkr. Upphandling av byggentreprenad till ett maxvärde på 50 Mkr får vidaredelegeras utan justering av maxbelopp.

Landstingsstyrelsen reviderade i april 2017 sin delegationsordning. Delegationsordningen omfattar primärvård, service och staber. Landstingsdirektören fastställde innan dess, i augusti 2016, en vidaredelegationsordning. Vi noterar att verksamhetsområdet Digitalisering och medicinsk teknik ingår i landstingsstyrelsens ansvarsområde men omnämns inte i vare sig styrelsens delegationsordning eller direktörens vidaredelegationsordning.

Av vidaredelegationsordningen framgår att primärvårdsdirektör, servicedirektör samt stabsdirektörer har befogenhet att upphandla tjänster och varor till ett maxbelopp av 10 Mkr. Verksamhetschefer har befogenhet att upphandla tjänster till ett maxbelopp av 1 Mkr. I hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordning anges att hälso- sjukvårdsdirektören är delegat i samtliga ärenden kopplade till upphandling. Av hälso- och sjukvårdsdirektörens vidaredelegationsordning (2017-04-26) framgår att tandvårdsdirektör och verksamhetschef har delegation att fatta beslut om upphandling av varor och tjänster till ett maxbelopp av 10 Mkr respektive 1 Mkr. Delegationen omfattar enligt delegationsordningen beredningsbeslut i form av; att påbörja upphandling, att fastställa upphandlingsdokument samt urval av anbudsgivare. Tandvårdsdirektör, verksamhetschef samt avdelningschef har delegation att besluta om förnyad konkurrensutsättning i enlighet med ingångna ramavtal till ett maxbelopp om 1 Mkr.

Av hälso- och sjukvårdsdirektörens vidaredelegation anges att verksamhetschef för basenhet logistik kan fatta beslut om att överlämna uppdrag till annan upphandlande myndighet att genomföra upphandling av varor och tjänster för landstingets räkning. Slutligen anges för upphandlingsärenden att inköpare har delegation att direktupphandla varor och tjänster till ett belopp om max 100 000 kr.

Vi kan inte styrka att det finns någon landstingsövergripande dokumenterad ansvarsfördelning som reglerar upphandlingsansvaret inom tjänstemannaorganisationen. Exempelvis saknas ansvars- och uppdragsbeskrivning för upphandlingsavdelningen.

4.2.3. Bedömning

Vi bedömer att ansvaret för upphandlingar inte är tydligt fördelat mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har ännu inte säkerställt att det finns dokumentation och rutiner för hur styrelsen och nämnden ska samverka i upphandlingar som berör både styrelsens och nämndens verksamhetsområden.

När det gäller ansvar och befogenheter på tjänstemannanivå, vill vi uppmärksamma styrelsen på att det saknas delegation från styrelsen till verksamhetsområdet Digitalisering och medicinsk teknik.

Vi uppmärksammar även att upphandlingsavdelningen inte har en fastställd uppdragsbeskrivning som tydliggör avdelningens ansvar i förhållande till övriga verksamheter

inom landstinget. Detta leder, enligt vår bedömning, till oklarheter om vad verksamheterna kan förvänta sig från upphandlingsavdelningen samt vem som ansvarar för olika delar i upphandlingsprocessen.

4.3. Styrning och kontroll över upphandlingsprocessen

4.3.1. Landstingsstyrelsens styrning

Granskningen visar att landstingsstyrelsen inte har upprättat några dokumenterade regler eller rutinbeskrivningar för hur upphandlingar inom landstingsstyrelsens ansvarsområde ska genomföras. Vi noterar även att landstingsstyrelsen ännu inte har behandlat den anskaffningsstrategi som de i december 2016 beslutade skulle tas fram, med anledning av revisorernas tidigare granskning inom området.

Ledningsgruppen (ELG) har, enligt våra intervjuer, i maj 2017 behandlat en rapport om avtalsförvaltning som beställts av landstingsdirektören. I rapportens bilagor återfinns förslag till; inköspolicy, upphandlingspolicy, riktlinjer för inköp samt riktlinjer för upphandling. Rapporten och dess bilagor har dock inte behandlats av landstingsstyrelsen.

Av våra intervjuer framgår att avsikten är att den tillträdande servicedirektören (oktober 2017) ska påbörja ett arbete med att förankra och revidera ovan nämnda rapport samt förslag till policy och riktlinjer, för ett eventuellt senare beslut i landstingsstyrelsen. Någon tidsplan för när denna process ska vara slutförd och beslut kan förväntas, finns inte.

Vissa av landstingsstyrelsens verksamhetsområden har upprättat egna rutinbeskrivningar i syfte att tydliggöra upphandlingsprocessen. Vilka dessa är framgår nedan.

Verksamhetsområde service: basenhet Logistik/Upphandlingsavdelningen

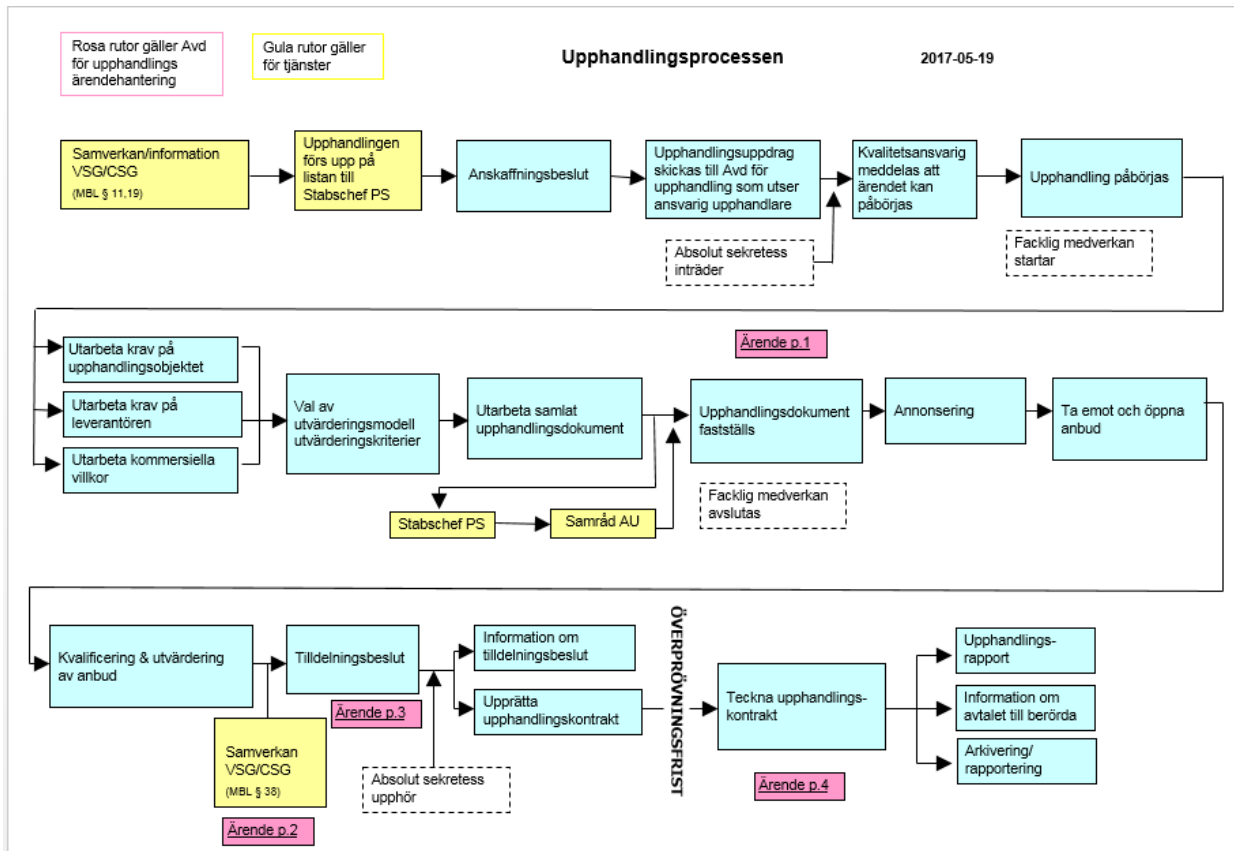
Upphandlingsavdelningen har upprättat ett antal avdelningsinterna styrdokument, rutinbeskrivningar och mallar som reglerar upphandlingsprocessen internt inom avdelningen:

- ▶ Rutin för kvalitetssäkring av upphandlingsprocessen (fastställd av landstingsdirektör, 2007-03-26)
- ▶ Rutin för beslutsärenden vid upphandling och diarieföring (giltig fr.o.m. 2016-08-16)
- ▶ Rutin för genomförande av upphandling
- ▶ Beställningsblankett för upphandlingsuppdrag

En kontroll av ovan nämnda dokumenters tillgänglighet visade att beställningsblankett för upphandlingsuppdrag återfanns på intranätet under Avdelning för upphandlings sida. Övriga dokument återfanns inte.

Vi noterar att rutin för kvalitetssäkring av upphandlingsprocessen som används inom upphandlingsavdelningen inte är anpassad till nuvarande organisationsstruktur. Rutinen omfattar basenhet Materialadministration (MA) som tidigare återfanns under Allmän service, nuvarande Service.

Av figur 1 nedan framgår upphandlingsavdelningens avdelningsspecifika beskrivning av upphandlingsprocessen (maj 2017).



Figur 1. Upphandlingsprocessen enligt upphandlingsavdelningens interna beskrivning

Av våra intervjuer framgår att avsaknaden av övergripande reglering och styrning av upphandlingsverksamheten inom landstinget har inneburit att upphandlingsavdelningen själva har format sitt uppdrag. Detta innebär dels hur upphandlingsavdelningens arbete ska fungera internt inom avdelningen, men även hur avdelningen ska arbeta gentemot andra verksamheter. Enligt upphandlingsavdelningen har detta skett med utgångspunkt från den rutin som antogs 2007.

Bland de vi intervjuat finns en samsyn kring att upphandlingsavdelningen över tid avsmalnat sitt uppdrag till att fokusera på de juridiska delarna i upphandlingsprocessen. Upplevelsen bland de intervjuade är att upphandlarna tidigare erbjöd ett bredare stöd till verksamheterna i upphandlingsprocessen. Även upphandlingsavdelningen uppger att det finns en aktiv strävan från deras sida att fokusera sitt arbete på de juridiska delarna i processen och att tillhandahålla stöd och kompetens när det gäller renodlade upphandlingstekniska frågor.

Verksamhetsområdet service: basenheten Fastighet

Granskningen visar att det saknas dokumenterade rutinbeskrivningar som styr hur upphandlingar inom verksamhetsområdet ska genomföras.

Verksamhetsområdet digitalisering och medicinsk teknik: basenheten Informatik Västerbotten.

Granskningen visar att det saknas dokumenterade rutinbeskrivningar som styr hur upphandlingar inom verksamhetsområdet ska genomföras.

Av intervjuer framgår att företrädare för basenheten Informatik deltar i upphandlingsprocessen som sakkunniga i upphandlingsgrupper. Av intervjuer framgår att

styrningen inom upphandlingsverksamheten upplevs som svag. Ett exempel som ges är oklarheter kring vilken funktion som ska driva upphandlingsprocessen framåt.

Verksamhetsområdet digitalisering och medicinsk teknik: Centrum för medicinsk teknik och strålningsfysik

Granskningen visar att basenheten har upprättat ett flertal detaljerade processkartläggningar som beskriver tillvägagångssättet för anställda inom enheten vid deltagande i upphandlingar. Vi har tagit del av följande dokument:

- ▶ Rutiner för planering.
- ▶ Rutiner för provuppställning.
- ▶ Rutiner för anskaffningsprocessen.
- ▶ Rutiner för leverans.
- ▶ Rutiner för upprättande och åtgärdande under provdrift.

4.3.2. Hälso- och sjukvårdsnämnden

Granskningen visar att hälso- och sjukvårdsnämnden inte har upprättat några dokumenterade regler eller rutinbeskrivningar för hur upphandlingar inom nämndens ansvarsområde ska genomföras. Vidare visar granskningen att de verksamheter som omfattas av granskningen och lyder under nämnden inte har upprättat egna interna rutiner för upphandling.

Av våra intervjuer framgår att kännedomen om befogenheterna enligt delegationsordningen varierar mellan verksamheterna som lyder under hälso- och sjukvårdsnämnden. Intervjuade vid en verksamhet uppgav att de inte kände till detaljerna i gällande delegationsordning eller vidaredelegation, ej heller var dessa delegationsordningar fanns tillgängliga. Företrädare för en annan verksamhet beskrev att de ofta använder sig av delegationsordningarna i sina verksamheter.

Vidare framförs en uppfattning om att styrningen av upphandlingsprocessen är svag. Detta eftersom processen inte är tillräckligt reglerad vare sig från politiskt håll eller mellan verksamhet och upphandlingsavdelning. Slutligen framgår av intervjuerna att delegationsordningen och de vidaredelegationsordningar som finns (hälso- och sjukvårdsdirektörens vidaredelegationsordning samt landstingsdirektörens vidaredelegation inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde) är svåra att hitta och ta del av.

Vid vår sökning i ledningssystemet och intranätet konstaterade vi att delegationsordningar, inklusive vidaredelegationsordningar återfanns i ledningssystemet, dock ej på intranätet. De vidaredelegationsordningar som återfanns i ledningssystemet är dock inte aktuella (daterade 2014-08-26 resp. 2014-08-25).

4.3.3. Utbildning och information

Av Avdelning för upphandlings aktivitetsplan för 2017 framgår att avdelningen har planerat två aktiviteter avseende utbildning för året; att utbilda inköpare i upphandlingsgrund samt att fördjupat utbilda avdelningen i lagen om offentlig upphandling. Det finns dock inga planerade utbildningar gentemot verksamheterna i aktivitetsplanen.

Av våra intervjuer framgår att upphandlingskompetensen varierar mellan de verksamheter som omfattas av granskningen. Uppfattningen om det finns en tillräcklig tillgång till information om upphandlingsprocessen skiljer sig mellan verksamheterna. Vad avser information är en vanlig uppfattning inom verksamheterna att de inte informeras i tillräcklig

utsträckning om vad som förväntas av dem vid upphandlingar, hur lång tid en upphandling beräknas ta eller vilka moment i upphandlingsprocessen som verksamheterna förväntas ansvara för. Vi uppfattar dock att tillgången till information inte upplevs lika bristfällig inom de verksamheter där det finns högre kompetens och erfarenhet inom upphandlingsområdet.

Landstingsstyrelsen eller upphandlingsavdelningen genomför enligt intervjuade inga systematiska utbildningsinsatser gentemot verksamheterna i syfte att utbilda nyckelpersoner som är delaktiga i upphandlingsprocessen. Däremot uppges att upphandlingsavdelningen ibland kan medverka vid informationsinsatser om verksamheten ber om detta, då oftast i samband med att en upphandling påbörjas. Enligt upphandlingsavdelningen finns ingen mening med att utbilda verksamheter som inte avser att påbörja upphandling.

Vi kan inte styrka att verksamheter som är i behov av utbildning och kompetenshöjande insatser inom upphandlingsprocessen får sina behov tillgodosedda.

4.3.4. Kontroller och rutiner avseende upphandlingsprocessen

Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har i sina respektive internkontrollplaner för år 2017 beslutat att kontroll av inköp utanför avtal ska genomföras. Av styrelsens och nämndens delårsrapport per april 2017 framgår att kontroller av 10 kostnadsställen genomförts och att 96 av de 100 inköp som kontrollerats hade gjorts i enlighet med gällande avtal. Styrelsen och nämnden godkände informationen och överlämnade rapporterna till landstingsfullmäktige.

Landstingsstyrelsen har i internkontrollplan 2017 beslutat att kontroll av att beslut fattas i enlighet med delegationsordning ska genomföras. Att kontrollen genomförts framgår av delårsrapporten per april (behandlad i landstingsstyrelsen 2017-05-30, § 134). Av underlag som förvaltningen tillhandahållit framgår att kontrollen genomfördes i Platina, genom sökningar på tilldelningsbeslut som jämförts med delegationsförteckningar. Av resultatet framgår att tilldelningsbeslut under perioden fattats i enlighet med delegationsordningen.

Granskningen visar att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte genomför några övriga kontroller av hur upphandlingar genomförs, dess resultat eller huruvida regler och rutiner följs.

Upphandlingsavdelningen uppger att det inte tillhör avdelningens uppgift eller roll att genomföra kontroller av att regler och rutiner följs, eller hur upphandlingen fungerar.

4.3.5. Bedömning

Vår bedömning är att landstingsstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig styrning av upphandlingar inom fastighetsområdet, IT och medicinsk teknik. Vidare bedömer vi att inte heller hälso- och sjukvårdsnämnden har säkerställt en tillräcklig styrning av hur verksamheterna som nämnden ansvarar för ska genomföra upphandlingar.

Bedömningen baseras på att det inte finns politiskt fastställda och dokumenterade mål, regler och rutiner, kopplade till upphandlingsprocessen på övergripande nivå. Vi uppmärksammar dock att vissa verksamheter har upprättat egna interna rutinbeskrivningar för delar av upphandlingsprocessen.

Vi uppmärksammar vidare att det fortfarande saknas dokumenterade rutiner för hur upphandlingar inom fastighetsområdet ska genomföras, vilket var ett utvecklingsområde även i revisionens förra granskning, år 2014 (rapport nr. 28/2014).

Vi bedömer att inköps-/upphandlingsansvariga ute i verksamheterna inte erhåller kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr verksamheten. Planerad utbildning riktad mot verksamheterna saknas, däremot kan verksamheter som deltar i upphandling få information om regler, tillvägagångssätt m.m. från upphandlingsenheten i samband med att de deltar i en upphandling.

Vi noterar att kompetensen om upphandlingsfrågor varierar mellan de verksamheter vi intervjuat. Inom vissa verksamheter finns större erfarenhet och vana av att genomföra upphandlingar medan erfarenheten är mindre inom andra verksamheter. Enligt vår uppfattning är tillräcklig kompetens hos den personal som är delaktig i upphandlingsprocessen avgörande för en väl fungerande upphandlingsprocess.

Vår bedömning är att styrelsen och nämnden inte på ett tillräckligt sätt har säkerställt att regler och rutiner följs. Politiskt fastställda regelverk saknas och kan således inte heller användas som grund för uppföljning. Vi har noterat att två (2) kontroller (inköp utom avtal samt följsamhet till delegationsordning) genomförs inom ramen för styrelsens internkontrollarbete och en (1) kontroll (inköp utom avtal) genomförs inom ramen för nämndens internkontrollarbete. I övrigt genomförs inga uppföljningar eller kontroller av hur upphandlingsprocessen fungerar eller upphandlingarnas resultat.

4.4. Upphandlingsavdelningens stöd till verksamheterna

4.4.1. Interna rutiner och regler samt systemstöd

Upphandlingsavdelningen har, som tidigare nämnts under avsnitt 4.2.1, upprättat ett antal rutiner som reglerar delar av upphandlingsprocessen t.ex. genomförande, beslutande och avveckling av upphandlade varor och tjänster.

Granskningen visar att rutinerna innehåller relativt detaljerade beskrivningar av bl.a. vilka överväganden som ska genomföras innan upphandling genomförs, vilka beslut som ska fattas under processens gång, vilka handlingar som ska upprättas samt hur upphandlingsprocessen i övrigt ska genomföras.

Granskningen visar dock att de rutinbeskrivningar som upprättats inte innehåller några kriterier för hur avdelningen ska prioritera bland upphandlingsärenden. Enligt upphandlingsavdelningen görs ingen prioritering, utan ärenden handläggs allt eftersom, utifrån längsta kötid.

Enligt upphandlingsavdelningen finns inget systemstöd där det framgår vilka upphandlingar som är beställda, avtalade eller var i processen upphandlingen befinner sig. Bristen på systemstöd har påtalas från flera verksamheter och avsaknaden av systemstöd upplevs skapa svårigheter för verksamheterna att följa ärendegången. Enligt intervjuande kan ett upphandlingsärendes formella väg ibland gå fram och tillbaka mellan beställare och instanser flertalet gånger i samma upphandling.

4.4.2. Uppföljning, kontroll och utvärdering inom upphandlingsavdelningen

Granskningen visar att det inte finns någon dokumenterad beskrivning för hur uppföljning och utvärdering ska genomföras av upphandlingsavdelningens arbete och resultat.

Granskningen visar vidare att det inom avdelningen inte finns några beslutade mål eller mätetal som syftar till att följa verksamhetens effektivitet, efterlevnad av interna regelverk eller kvalitet sett ur ett brukarperspektiv.

Enligt intervjuade från upphandlingsavdelningen följer upphandlingsavdelningen kontinuerligt egna beslutade mätetal inom andra områden dvs; antal genomförda och pågående annonserade upphandlingar samt antal överklagningar.

Enligt upphandlingsavdelningens årsrapport 2016 har upphandlingsavdelningen genomfört åtgärder för att förbättra samarbetet med andra verksamheter, både internt och externt. En åtgärd som beskrivs är inrättandet av ett administrativt stöd inom avdelningen. Ytterligare en del i förbättringsarbetet har enligt årsrapporten varit att succesivt förbättra samarbetet med ärendeberegningsgruppen (samma grupp som redogjordes för i 4.1.1). Beredningsgruppen bidrar, enligt årsrapporten, till att säkerställa att alla förberedelser inför en upphandling är gjorda så att uppdraget direkt kan påbörjas när uppdragsblanketten är upphandlingsavdelningen tillhanda.

Av årsrapporten framgår vidare att handläggningstiderna för 2016 i genomsnitt var två månader för direktupphandlingar och sju månader för annonserade upphandlingar. Enligt rutin för genomförande av upphandlingar mäts handläggningstiden från och med att upphandlingsuppdrag läggs upp i e-Avrop tills att uppdraget arkiveras i e-Avrop. Processen före och efter att upphandlingsuppdrag hanteras i e-Avrop (registrering samt arkivering) mäts inte.

I årsrapporten redovisas även att avdelningens resultat (mätt i antal genomförda upphandlingar) är det högsta någonsin; 285 avslutade upphandlingsärenden och ca 26 000 genomförda inköpsärenden. Av årsrapporten framgår inte hur stor ökningen det är jämfört med tidigare år eller vad målsättningen är.

Av intervjuer framgår att upphandlingsavdelningen inte genomför någon uppföljning eller utvärdering av hur andra verksamheter upplever samarbetet med upphandlingsavdelningen och det stöd som ges från avdelningen i upphandlingsprocessen.

4.4.3. Verksamheternas synpunkter

Vid våra intervjuer framkommer ett flertal synpunkter på den komplicerade process som en upphandling medför. Företrädare för verksamheterna uppger att vikten av att sätta patientens behov främst kan medföra att verksamheten hellre gör en otillåten upphandling än att riskera patienters hälsa. Sådana beslut uppges ibland bli nödvändiga när upphandlingstiden blir för lång.

Verksamheternas synpunkter på upphandlingsavdelningen omfattar huvudsakligen följande områden:

- ▶ **Långa handläggningstider.**

Det finns en gemensam upplevelse hos de intervjuade att upphandlingsprocessen tar lång tid. Handläggningstiden som upphandlingsavdelningen redovisar är, enligt

intervjuade inte rättvisande, eftersom den inte tar hänsyn till processen före och efter att upphandlingsavdelningen involveras.

- ▶ **Upphandlingsavdelningen upplevs underdimensionerad.**
Det finns en bred samsyn i verksamheterna i att upphandlingsavdelningen är underdimensionerad i förhållande till landstingets storlek och behov inom upphandlingsområdet.
- ▶ **Upphandlingsavdelningens uppdrag upplevs otydligt.**
Förväntningarna på upphandlingsavdelningens uppdrag skiljer sig mot det stöd som avdelningen de facto erbjuder.
- ▶ **Kommunikationen brister.**
Företrädare för verksamheterna beskriver att kommunikationen mellan upphandlingsavdelningen och beställande verksamhet brister. Exempelvis kan upphandlingsavdelningen återsända uppdragsblanketten till beställaren utan förklaring om vilken information som saknas.
- ▶ **Svårigheter att följa upphandlingsprocessen.**
Eftersom det inte finns möjlighet att följa ärendet digitalt menar verksamhetsföreträdare att effektiviteten i processen kan upplevas som lägre än vad som är fallet. Det är också svårt för verksamheterna att få en överblick över vart i processen upphandlingarna befinner sig.
- ▶ **Stödet är inte tillräckligt i de fall beställaren är oerfaren.**
Enligt intervjuer bygger upphandlingsprocessen på att det finns en professionell kompetens hos beställaren som kan återge behovet i den specifika upphandlingen på ett korrekt sätt. Upplevelsen är dock att verksamheterna normalt sett inte har denna kompetens och således har ett behov av större stöd i upphandlingsprocessen. Några menar att följsamheten i upphandlingen blir bättre i de fall ansvarig upphandlare har kännedom om beställarens verksamhet.

4.4.4. Bedömning

Vi bedömer att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har säkerställt att upphandlingsavdelningen ger verksamheterna tillräckligt stöd för att i ett verksamhetsperspektiv genomföra optimala upphandlingar.

Vi bedömer att det har upprättats dokumenterade rutiner som visar hur upphandlingsavdelningen arbetar. Vi noterar dock att dessa rutinbeskrivningar inte omfattar hur avdelningen ska prioritera upphandlingsärenden. Vi vill i detta sammanhang även uppmärksamma styrelsen på att bristen på övergripande politisk styrning av upphandlingsverksamheten har fått till följd att upphandlingsverksamheten till stor del format sitt eget uppdrag. Detta blir problematiskt då verksamheterna upplever att upphandlingsavdelningens stöd inte är tillräckligt för att svara mot de stödbehov som verksamheterna har i upphandlingsärenden.

Vi konstaterar att avdelningen inte har systemstöd som möjliggör för verksamheterna att följa upphandlingsärenden digitalt. Avdelningen har dock systemstöd och rutiner för att följa handläggningstider vad gäller avdelningens egna arbete. Vi bedömer det vara svårt att mäta den tid hela genomförandet av en upphandling tar, beroende på att tiden före upphandlingsavdelningen antar upphandlingen och efter själva genomförandet inte redovisas. Vår uppfattning, baserat på vår erfarenhet från andra landsting, är dock att upphandlingsavdelningen genomför ett relativt stort antal upphandlingar per upphandlare och år.

Upphandlingsavdelningen har inte genomfört egna uppföljningar, kontroller och utvärderingar av avdelningens effektivitet. Avdelningen inhämtar inte heller regelmässigt synpunkter från verksamheterna i syfte att utvärdera eller förbättra sitt arbetssätt.

5. Sammanfattande bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inom sina respektive ansvarsområden säkerställer en tillräcklig styrning. Uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten. Vår sammanfattande bedömning är att landstingsstyrelsens respektive hälso- och sjukvårdsnämndens inte säkerställer en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten.

Revisionsfråga	Svar
<p>Är ansvaret för upphandlingar tydligt fördelat mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden?</p>	<p>Nej. Vi bedömer att ansvaret för upphandlingar inte är tydligt fördelat mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Av respektive styrelse och nämnds reglemente framgår att nämnden ansvarar för upphandling och ingående av avtal av tjänster från privata vårdgivare som inte omfattas av lagen om valfrihet och inte tillhör primärvården. Utöver detta kan vi inte styrka att ansvaret för upphandlingar är tydligt fördelat.</p> <p>Vi vill i detta sammanhang uppmärksamma styrelsen på att det saknas delegation från styrelsen till verksamhetsområdet Digitalisering och medicinsk teknik.</p> <p>Vi uppmärksammar även att upphandlingsavdelningen inte har en fastställd uppdragsbeskrivning som tydliggör avdelningens ansvar i förhållande till övriga verksamheter inom landstinget. Detta leder, enligt vår bedömning, till oklarheter om vad verksamheterna kan förvänta sig från upphandlingsavdelningen samt vem som ansvarar för olika delar i upphandlingsprocessen.</p>
<p>Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att det finns rutiner för hur styrelsen och nämnden ska samverka i upphandlingar som berör både styrelsens och nämndens verksamhetsområden?</p>	<p>Nej. Det saknas fortfarande dokumenterad strategi och rutiner för hur styrelsen och nämnden ska samverka i upphandlingar som berör både styrelsens och nämndens verksamhetsområden. Ingen utveckling har på så vis skett med anledning av revisionens tidigare granskning, år 2014.</p> <p>Den ärendeberedningsgrupp som fördelar upphandlingsärenden för beslut kan, enligt vår bedömning, bidra till att beslut fattas av rätt instans, så väl på politisk nivå som på tjänstemannanivå. Vi uppmärksammar dock att beredningsgruppens sammansättning och uppdrag fortfarande inte dokumenterats och fastställts. Vi kan inte heller styrka att de brister i arbetsrutiner som tidigare uppmärksammats av revisorerna har åtgärdats.</p>

<p>Har landstingsstyrelsen säkerställt att upphandlingsavdelningen ger verksamheterna tillräckligt stöd i upphandlingsärenden?</p>	<p>Nej. Vi bedömer att styrelsen inte har säkerställt att upphandlingsavdelningen ger verksamheterna tillräckligt stöd för att genomföra optimala upphandlingar.</p> <p>Vi vill i detta sammanhang uppmärksamma styrelsen på att bristen på övergripande politisk styrning av upphandlingsverksamheten har fått till följd att upphandlingsverksamheten till stor del format sitt eget uppdrag. Detta blir problematiskt då verksamheterna upplever att upphandlingsavdelningens stöd inte är tillräckligt för att svara mot de stödbehov som verksamheterna har i upphandlingsärenden.</p> <p>Vi bedömer att det inte skett någon utveckling inom detta område sen revisorernas tidigare granskning, år 2014.</p>
<p>Finns det dokumenterade regler och rutiner som styr upphandlingsavdelningens arbete?</p> <p>Finns det dokumenterade kriterier för hur avdelningen ska prioritera upphandlingsärenden?</p>	<p>Ja. Vi bedömer att det har upprättats dokumenterade regler och rutiner som styr upphandlingsavdelningens arbete. Vi noterar dock att det huvudsakliga dokument som reglerar upphandlingsprocessen, rutin för kvalitetssäkring av upphandlingsprocessen, är inaktuell.</p> <p>Nej. Vi noterar att avdelningens rutinbeskrivningar inte omfattar hur avdelningen ska prioritera upphandlingsärenden. Vi bedömer att det inte skett någon utveckling inom detta område sen revisorernas tidigare granskning, år 2014.</p>
<p>Har avdelningen systemstöd och dokumenterade rutiner så att ärenden och handläggningstider kan följas?</p>	<p>Nej. Vi konstaterar att avdelningen inte har systemstöd och rutiner som möjliggör för verksamheterna att följa upphandlingsärenden digitalt. Avdelningen har systemstöd och rutiner för att följa handläggningstider vad gäller avdelningens eget arbete, dock inte hela upphandlingsprocessen. Vi bedömer det vara svårt att mäta den tid hela genomförandet av en upphandling tar, beroende på att tiden före upphandlingsavdelningen antar upphandlingen och efter själva genomförandet inte mäts och redovisas. Rutinerna för att följa handläggningstiderna är inte dokumenterade.</p>
<p>Görs det någon uppföljning, kontroll och utvärdering av avdelningens effektivitet, regelefterlevnad och måluppfyllelse?</p> <p>Inhämtas och beaktas synpunkter från upphandlande verksamheter?</p>	<p>Nej. Upphandlingsavdelningen har inte genomfört någon egen uppföljning, kontroll och utvärdering av avdelningens effektivitet, regelefterlevnad eller måluppfyllelse. Avdelningen inhämtar inte heller regelmässigt synpunkter från verksamheterna i syfte att utvärdera eller förbättra sitt arbetssätt. Vår uppfattning, baserat på vår erfarenhet från andra upphandlingsverksamheter, är att</p>

	<p>upphandlingsavdelningen genomför många upphandlingar per upphandlare och år.</p>
<p>Har landstingsstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning av upphandlingar inom fastighetsområdet, IT och medicinsk teknik, och har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig styrning av hur verksamheterna som nämnden ansvarar för ska genomföra upphandlingar?</p> <p>Finns det dokumenterade regler och rutiner för hur upphandlingar ska genomföras?</p> <p>Har verksamheterna kännedom om riktlinjerna?</p>	<p>Nej. Vår bedömning är att styrelsen inte har säkerställt en tillräcklig styrning av upphandlingar inom basenhet Fastighet, Informatik och Centrum för medicinsk teknik. Vidare bedömer vi att inte heller nämnden har säkerställt en tillräcklig styrning av hur verksamheterna som nämnden ansvarar för ska genomföra upphandlingar.</p> <p>Bedömningen baseras på att det fortfarande inte finns politiskt fastställda och dokumenterade regler och rutiner som reglerar upphandlingsprocessen på övergripande nivå. Vi uppmärksammar dock att vissa verksamheter har upprättat egna interna rutinbeskrivningar för delar av upphandlingsprocessen.</p> <p>Granskade verksamheter inom styrelsens område genomför i flera fall själva upphandlingar och vår bedömning är att kännedomen om upphandlingsprocessen och förekomsten av interna dokumenterade rutiner för upphandlingsprocessen är högre i dessa verksamheter än inom de verksamheter som granskats inom hälso- och sjukvårdsnämndens område.</p> <p>Vi uppmärksammar vidare att det fortfarande saknas dokumenterade rutiner för hur upphandlingar inom basenhet Fastighet ska genomföras, vilket var ett utvecklingsområde även i revisionens förra granskning, år 2014.</p>
<p>Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr verksamheten?</p>	<p>Nej. Vi bedömer att inköps-/upphandlingsansvariga ute i verksamheterna inte erhåller kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr verksamheten. Vi noterar att kompetensen i upphandlingsfrågor varierar i de verksamheter vi intervjuar. Enligt vår uppfattning är tillräcklig kompetens hos den personal som är delaktig i upphandlingsprocessen avgörande för en väl fungerande upphandlingsprocess.</p>
<p>Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden med hjälp av uppföljning och kontroller säkerställt att regler och rutiner följs?</p>	<p>Nej. Vår bedömning är att styrelsen och nämnden inte på ett tillräckligt sätt har säkerställt att regler och rutiner följs. Politiskt fastställda regelverk saknas och kan således inte heller användas som grund för uppföljning. Vi har noterat att två kontroller (inköp utom avtal samt följsamhet till delegationsordning) genomförs inom ramen för styrelsens internkontrollarbete och en kontroll</p>

	(inköp utom avtal) genomförs inom ramen för nämndens internkontrollarbete. I övrigt genomförs inga uppföljningar eller kontroller av hur upphandlingsprocessen fungerar eller upphandlingarnas resultat.
--	--

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi landstingsstyrelsen att:

- ▶ Fastställa en tydlig uppdragsbeskrivning för upphandlingsavdelningen
- ▶ Fastställa heltäckande styrande dokument som reglerar upphandlingsverksamheten på en övergripande nivå
- ▶ Säkerställa att personal som berörs av upphandlingsprocessen har tillräcklig kompetens och utbildning
- ▶ Säkerställa att en kontrollfunktion inrättas i upphandlingsprocessen
- ▶ Säkerställa att upphandlingsavdelningen på ett systematiskt sätt inhämtar och beaktar synpunkter från andra verksamheter

Vi rekommenderar hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- ▶ Fastställa heltäckande styrande dokument som reglerar och beskriver upphandlingsprocessen på en övergripande nivå
- ▶ Säkerställa att personal som berörs av upphandlingsprocessen har tillräcklig kompetens och utbildning

Umeå den 29 november 2017

Jakob Smith
Certifierad kommunal revisor
EY

Ann-Mari Ek
Certifierad kommunal revisor
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Landstingsdirektör
- ▶ Hälsa- och sjukvårdsdirektör
- ▶ Biträdande hälso- och sjukvårdsdirektör
- ▶ Servicedirektör
- ▶ Digitaliserings- och teknikdirektör
- ▶ Verksamhetschefer och berörd personal i utvalda basenheter

Dokument:

- ▶ Uppföljande granskning av landstingets upphandlingsverksamhet, rapport (2014)
- ▶ Uppföljande granskning av upphandlingar inom fastighetsområdet, rapport (2014)
- ▶ Rutin för kvalitetssäkring av upphandlingsprocessen (2007)
- ▶ Reglemente för intern kontroll (2015)
- ▶ Anpassade riktlinjer för intern kontroll inom landstingsstyrelsens ansvarsområde (2015)
- ▶ Anpassade riktlinjer för intern kontroll inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde (2015)
- ▶ Landstingsdirektörens vidaredelegationsordning (2016)
- ▶ Hälsa- och sjukvårdsdirektörens vidaredelegationsordning (2017)
- ▶ Reglemente för hälso- och sjukvårdsnämnden (rev 2016)
- ▶ Delegationsordning inom hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområde (rev 2016)
- ▶ Reglemente för landstingsstyrelsen (rev 2015)
- ▶ Delegationsordning för landstingsstyrelsen (rev 2017)
- ▶ Rapport – uppdrag, avtalsförvaltning (2017)
- ▶ Beslutsärenden vid upphandling och diarieföring (Avdelning för upphandling, Logistik, 2016)
- ▶ Dokumenthanteringsplan med arkivbeskrivning (Avdelning för upphandling, Logistik, 2015)
- ▶ Upphandlingsprocessen (Avdelning för upphandling, Logistik, 2017)
- ▶ Genomförande av upphandling av varor och tjänster (Avdelning för upphandling, Logistik, 2016)
- ▶ Rutin för avveckling av anläggningstillgångar (Avdelning för upphandling, Logistik, 2017)
- ▶ Rutin – Planering, Anskaffningsprocessen (Centrum för medicinsk teknik och strålningsfysik, ej daterad)

- ▶ Rutin – Provuppställning, Anskaffningsprocessen (Centrum för medicinsk teknik och strålningsfysik, rev 2012)
- ▶ Rutin – Anskaffningsprocessen, Anskaffningsprocessen (Centrum för medicinsk teknik och strålningsfysik)
- ▶ Checklista – Anskaffningsprocessen (Centrum för medicinsk teknik och strålningsfysik, 2011)
- ▶ Rutin för anskaffning (Centrum för medicinsk teknik och strålningsfysik, 2016)
- ▶ Rutin – Leverans och acceptanskontroll, Anskaffningsprocessen (Centrum för medicinsk teknik och strålningsfysik, 2016)
- ▶ Rutin – Leverans, Anskaffningsprocessen (Centrum för medicinsk teknik och strålningsfysik, 2016)
- ▶ Rutin – Upprätta FU-planering, Anskaffningsprocessen, (Centrum för medicinsk teknik och strålningsfysik, rev 2017)
- ▶ Rutin – Åtgärd under provdrift, Anskaffningsprocessen (Centrum för medicinsk teknik och strålningsfysik, 2010)