

Landstingsstyrelsen

Granskning av Upphandlingsverksamheten

Revisionskontoret har på vårt uppdrag granskat Upphandlingsverksamheten. Den övergripande revisionsfrågan i granskningen har varit att undersöka om landstingsstyrelsen har en tillfredsställande styrning och kontroll av upphandlingsverksamheten.

Granskningen har omfattat dokumentanalyser, intervjuer med dåvarande chefen för upphandlingsenheten, tf chef för upphandlingsenheten samt avtalscontroller. En enkät har skickats till landstingets chefer, sammanlagt 150 personer, med en svarsfrekvens på 79 procent.

Resultatet av granskningen redovisas i bifogad granskningsrapport.

Inledningsvis vill vi ge, berörda inom upphandlingsenheten, en eloge för deras positiva mottagandet av granskningen. Den sammanfattande bedömningen av iakttagelserna visar att det finns en medvetenhet om behovet av förbättringsarbete. Bland annat har inrättandet av ett inköpskontor beslutats samt att det pågår ett arbete för att förbättra landstingets inköpsprocess inklusive upphandlingsverksamheten.

Med hänsyn tagen till nämnda förhållande vill vi dock uppmärksamma på följande förbättringsområden:

- Upphandlingsenhetens uppdrag och ansvar behöver förtydligas för att säkerställa en effektivitet i upphandlingar, att upphandlingar görs med rätt upphandlingsform samt för att säkerställa handläggningen av avtal.
I granskningen har framkommit, från upphandlingsverksamheten men även från cheferna i verksamheterna som besvarat enkäten, att gränsdragningen mellan upphandlingsenheten och verksamheterna som bistås med upphandling är otydlig. Otydligheten har enligt de intervjuade skapat vissa svårigheter, främst när det gäller prioriteringar mellan olika upphandlingsuppdrag samt vem som har ansvaret för bevakning och uppföljning av avtal.
- Uppföljning av upphandlingsverksamheten behöver förbättras, inte minst när det gäller uppföljning av avtal inför förlängning eller ny upphandling. I det sammanhanget konstaterar vi att det saknas rutiner för att samla in synpunkter/erfarenheter på gällande avtal.
Enligt uppgift genomförs fyra kvalitetsdagar per år då enheten avsätter tid för kvalitetssäkring och utveckling av verksamheten. Av intervjuer framkom dock att det

finns en medvetenhet om att uppföljningen av upphandlingsverksamheten behöver utvecklas och bli mer systematisk.

- Information till verksamheterna om regler och rutiner för upphandling bör förbättras. En stor del (43%) av cheferna som besvarade enkäten har uppgett att det är vissa svårigheter med att hitta gällande avtal. Det råder osäkerhet hos cheferna om upphandlingsenhetens roll och uppdrag exempelvis för handläggning av avtal samt när upphandlingsenheten ska hjälpa till vid direktupphandling, övriga upphandlingar och avtalsuppföljning.
- Det behövs en rutin för prövning av om det kan finnas omständigheter som kan rubba oberoendet för de nyckelpersoner som är involverade i upphandlingsärendet. Detta för att minska risken för att det uppstår tveksamheter kring upphandlingsförfarandet. Det bör även finnas en rutin för att informera de som är involverade i upphandlingsprocessen om gällande förhållningsregler och om skyldigheten att självantmäla jäv.

Vi emotser senast den 1 februari 2012 en redovisning av vilka åtgärder som landstingsstyrelsen vidtar eller avser vidta med anledning av granskningsresultatet.

För Jämtlands läns landstings revisorer


Mona Nyberg
Ordförande


Annelie Bengtsson
V ordförande

Bilaga

Rapporten Granskning av Upphandlingsverksamheten

Kopia till

Fullmäktiges presidium
Landstingsdirektören
Bitr. landstingsdirektören
Samtliga VO chefer
Chefen för ledningsstab ekonomi
Chefen för upphandlingsenheten



Jämtlands Läns
Landsting

Granskning av Upphandlingsverksamheten

Yrkesrevisor: Mattias Holmetun

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING, SYFTE, REVISIONFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING	4
3	REVISIONSKRITERIER	4
4	METOD	5
5	RESULTAT	5
5.1	Är upphandlingsverksamheten organiserad och dimensionerad för att ge en kostnadseffektivitet i upphandlingsverksamheten?	5
5.1.1	Upphandlingsverksamhetens organisation och kompetens	5
5.1.2	Cheferna är relativt nöjda men har svårt att hitta gällande avtal.....	6
5.1.3	Landstingsplanen	6
5.1.4	Upphandlingsenhetens verksamhetsplan	6
5.1.5	Avgränsning av enhetens uppdrag och upphandlarnas roll	7
5.1.6	Avtalsuppföljning och synpunkter på gällande avtal	8
5.1.7	Bedömning	8
5.2	Bedrivs upphandlingsverksamheten på ett sådant sätt att det finns kontroll över att upphandling av varor och tjänster sker med de upphandlingsformer som ger en tillräcklig konkurrens?	9
5.2.1	Stöd vid val av upphandlingsform	9
5.2.2	Inventering för en samordnad upphandling	10
5.2.3	Bedömning	10
5.3	Sker upphandling utifrån förfrågningsunderlag som säkerställer att miljökrav, sociala krav m.m. är tillgodosedda?.....	10
5.3.1	Sociala krav och miljökrav	10
5.3.2	Uppdrag till upphandlingsenheten	11
5.3.3	Referensgrupper	11
5.3.4	Bedömning	12
5.4	Görs uppföljningar av upphandlingsverksamheten?	12
5.4.1	Bedömning	12
5.5	Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att minska risker för korruption?.....	13
5.5.1	Styrdokument om farliga förmåner och jäv	13
5.5.2	Uppdelning av funktioner	14
5.5.3	Uppföljning av den interna kontrollen	14
5.5.4	Bedömning	14
6	GRANSKNINGSANSVARIGA	15

1 SAMMANFATTNING

Som en del av verksamhetsrevisionen under år 2011 har en fördjupad granskning genomförts av om landstingsstyrelsen har en tillfredsställande styrning och kontroll av upphandlingsverksamheten.

Vi har vid vår granskning noterat att det beslutats att inrätta ett inköpskontor och att det inom landstinget pågår ett omfattande arbete för att förbättra landstingets inköpsprocess inklusive upphandlingsverksamheten.

Vår granskning visar dock att det finns behov av ytterligare förbättringar. Några av de mest väsentliga iakttagelserna och bedömningarna i granskningen är:

- Upphandlingsenhetens uppdrag och ansvar inte är tillräckligt tydligt. Vi rekommenderar därför att det i samband med införandet av det nya inköpskontoret tydliggörs vilket ansvar inköpskontoret respektive övriga inom landstinget har för de olika delarna av landstingets inköpsprocess.
- Vi rekommenderar att det klargörs vem som ansvarar för inventering av landstingets totala behov när en vara/tjänst ska upphandlas. Detta för att minska risken för att upphandlingar genomförs ineffektivt eller med fel upphandlingsform.
- För att i större utsträckning förankra upphandlingarna i verksamheten och för att få med de krav som verksamheten har rekommenderar vi att det tas fram en riktlinje eller en rutin för när referensgrupper ska delta i handläggningen av en upphandling.
- Det är inte tillräckligt lätt att hitta gällande avtal och det saknas en tydlig organisation för hur synpunkter på avtalen ska hanteras. Vi rekommenderar därför att samtliga kostnadsställeansvariga informeras om hur gällande avtal hittas. Vi rekommenderar vidare att det tas fram en rutin för hur och till vem synpunkter på gällande avtal ska lämnas, hur dessa synpunkter ska tas tillvara samt hur gällande avtal ska följas upp.
- Vår granskning visar att det i dagsläget finns brister i uppföljningen av upphandlingsverksamheten och vilka som ansvarar för uppföljningen. I samband med införandet av det nya inköpskontoret rekommenderar vi att det fastställs hur uppföljning ska ske av de olika delar som ingår i inköpsprocessen. Vi rekommenderar vidare att de uppföljningar som genomförs, av såväl enskilda avtal som arbetsprocesser och den interna kontrollen, dokumenteras.
- Vi rekommenderar att det genomförs regelbundna och systematiska riskanalyser för att stärka den interna kontrollen. Vi rekommenderar vidare att det upprättas årliga internkontrollplaner för inköpsprocessen.
- Ett flertal av de rutiner och regler som tillämpas är inte dokumenterade och vissa är föråldrade. Vi rekommenderar att de rutiner och regler som tillämpas dokumenteras och hålls aktuella. Vi rekommenderar vidare att det tas fram en rutin för att informera de som

är involverade i upphandlingsprocessen om gällande förhållningsregler och om skyldigheten att självmant anmäla jäv.

- Vi rekommenderar att arbetet inom upphandlingsenheten, om möjligt, organiseras så att förslag till tilldelningsbeslut föredras för chefen för upphandlingsenheten eller annan upphandlare med tillräcklig kunskap om lagen om offentlig upphandling innan förslaget överlämnas till uppdragsgivare.

2 INLEDNING, SYFTE, REVISIONFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

För att landstingets upphandling ska kunna bidra till att resurserna utnyttjas på bästa möjliga sätt krävs att upphandlingsverksamheten är organiserad så att landstingets behov av upphandlingskompetens tillgodoses samt att lagar och regler efterlevs. Det är även väsentligt att upphandlingsverksamheten är organiserad och har rutiner som minskar risken för korruption.

På uppdrag av Landstingsrevisorerna har därför en fördjupad granskning av upphandlingsverksamheten genomförts. Granskningen har syftat till att svara på om landstingsstyrelsen har en tillfredsställande styrning och kontroll av upphandlingsverksamheten. Granskningen har avgränsats till den upphandlingsverksamhet som bedrivs inom landstingets upphandlingsenhet och till upphandlingsprocessen. Hur avrop från gällande avtal hanteras har inte ingått i denna granskning.

De revisionsfrågor som ställts i granskningen är:

- Är upphandlingsverksamheten organiserad och dimensionerad för att ge en kostnadseffektivitet i upphandlingsverksamheten?
- Bedrivs upphandlingsverksamheten på ett sådant sätt att det finns kontroll över att upphandling av varor och tjänster sker med de upphandlingsformer som ger en tillräcklig konkurrens?
- Sker upphandling utifrån förfrågningsunderlag som säkerställer att miljökrav, sociala krav m.m. är tillgodosedda?
- Görs uppföljning av upphandlingsverksamheten?
- Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att minska risker för korruption?

3 REVISIONSKRITERIER

Revisionskriterierna utgör utgångspunkt för revisionsfrågorna och är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av:

- Kommunallag (1991:900)
- Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
- Jämtlands läns landstings Landstingsplan 2011-2013

- Jämtlands läns landstings Upphandlingspolicy
- Jämtlands läns landstings Internkontrollpolicy

4 METOD

Granskningen har genomförts genom dokumentanalyser, intervjuer och en enkät.

Intervjuer har genomförts med chefen för upphandlingsenheten (avslutat sin anställning under granskningen), tf chef för upphandlingsenheten samt avtalscontroller.

Enkäten har riktats till landstingets chefer. Det är totalt 150 personer som fått enkäten varav 119 har besvarat alla frågorna (79 %). En sammanställning av enkätundersökningen återfinns på revisorernas webbplats, www.jll.se/revisionsrapporter.

Granskningsrapporten har faktagranskats av tf chef för upphandlingsenheten och avtalscontroller.

5 RESULTAT

5.1 Är upphandlingsverksamheten organiserad och dimensionerad för att ge en kostnadseffektivitet i upphandlingsverksamheten?

5.1.1 Upphandlingsverksamhetens organisation och kompetens

Upphandlingsenheten består idag av nio medarbetare fördelat på 8,75 tjänster. Utöver upphandlingschefen och sju heltidstjänster som upphandlare finns en befattning som inköpare inom enheten. Inköparen arbetar med direktupphandlingar, inköp och support avseende inköpsfrågor.

Inom enheten finns en samlad mångårig erfarenhet från offentlig upphandling och förhandlingar. Enligt de intervjuade saknas för tillfället juridiskt stöd inom enheten. Vid vår granskning pågick dock rekrytering av en upphandlare/jurist med formell juridisk kompetens. Enligt enhetens verksamhetsplan pågår även ett arbete med att ta fram en kompetensutvecklingsplan.

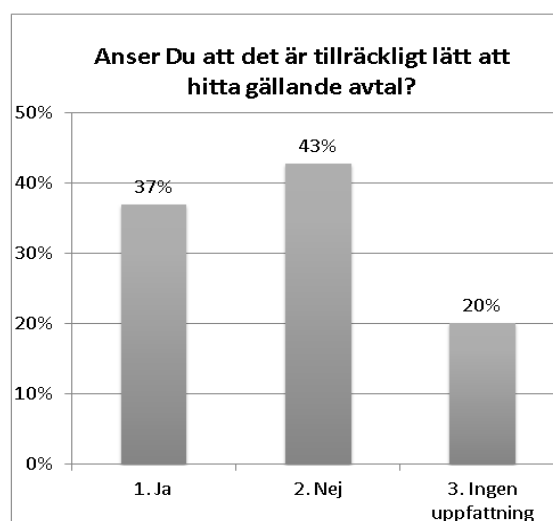
Landstinget har genomfört en förstudie om inrättande av ett inköpskontor, dnr LS/183/2011. Av förstudien framgår att upphandlingsenheten har svårt att hinna med att upphandla i den omfattning som landstinget har behov av och med den kvalitet som lagen om offentlig upphandling kräver. Denna bild har även framkommit i de intervjuer och i den enkät vi genomfört.

Landstingsdirektörens beslut om att inrätta ett inköpskontor innebär bl.a. att upphandlingsenheten förstärks med tre tjänster, varav uppskattningsvis 50 % av en tjänst kommer att finansieras av Regionförbundet i Jämtlands län för stöd vid förbundets upphandlingar. Av de kommentarer som lämnats i vår enkät framgår att cheferna har hög tilltro till att förstärkningen kan förbättra landstingets upphandlingsverksamhet.

5.1.2 Cheferna är relativt nöjda men har svårt att hitta gällande avtal

Av kommentarerna i enkätsvaren framgår att cheferna anser att det tar något för lång tid att få lämnade upphandlingsuppdrag genomförda och att man upplever att upphandlingsenheten är underbemannad. Cheferna inom landstinget är trots detta överlag nöjda med upphandlingsenhetens tillgänglighet, bemötande och med den kompetens som finns inom upphandlingsenheten. Enkätsvaren visar även att cheferna i stort sett är nöjda med den information som upphandlingsenheten ger avseende landstingets inköpsprocess, upphandlingsreglerna och vilket underlag som behövs för att upphandlingsenheten ska kunna genomföra ett upphandlingsuppdrag.

Cheferna tycker dock inte att det är tillräckligt lätt att hitta gällande avtal, se diagrammet intill. Av de kommentarer som lämnats på frågan framgår att problemet till stor del beror på ett missnöje med utformningen av intranätet och att information om hur man hittar till landstingets avtalskatalog och hur denna fungerar inte har nått ut till användarna på ett tillräckligt tydligt sätt.



5.1.3 Landstingsplanen

Av landstingsplanens avsnitt ”Politisk analys och inriktning” framgår att det anses viktigt att landstinget höjer sin ambition i arbetet med upphandling, energisparåtgärder och transportfrågor.

Vidare framgår av landstingsplanen att landstinget, som en aktivitet under 2011, ska arbeta för att vara en föregångskund genom demonstrationsprojekt och innovationsupphandling inom miljöteknik.

I avsnittet ”God ekonomi” i landstingsplanen återfinns ett mål som till viss del påverkas av upphandlingsenhetens verksamhet. Målet benämns ”Lagefterlevnad Kostnads kontroll” som mäts i form av avtalstrohet.

5.1.4 Upphandlingsenhetens verksamhetsplan

Av den verksamhetsplan som upphandlingsenheten upprättat kan utläsas att ”Verksamhetsplanen utgör upphandlingsenhetens uppdrag avseende verksamhetsåren 2011-2013 med utgångspunkt i såväl landstingsplan som enhetens egna ambitionsnivå”. Vidare framgår hur enheten tolkat uppdraget: ”att genomföra effektiva och affärsmässiga upphandlingar, med gott resultat, med värden i centrum”.

I upphandlingsenhetens verksamhetsplan anges att syftet med framtagandet av planen har varit att identifiera förbättringsområden och föreslå åtgärder som enheten anser är till nytta för såväl upphandlingsenheten som för landstinget som helhet. Verksamhetsplanen är enligt vad vi erfarit i

huvudsak inriktad på förbättringsarbete och i mindre utsträckning på enhetens löpande verksamhet.

Upphandlingsenhetens verksamhetsplan bygger på ett antal mål med tillhörande aktiviteter. Av verksamhetsplanen framgår hur målen ska följas upp och när målen ska vara uppfyllda. För flera av målen saknas dock målvärden att ställa mätresultaten mot.

En dokumenterad uppföljning av verksamhetsplanen sker enligt uppgift varje månad och uppföljningen rapporteras till chefen för ledningsstab ekonomi.

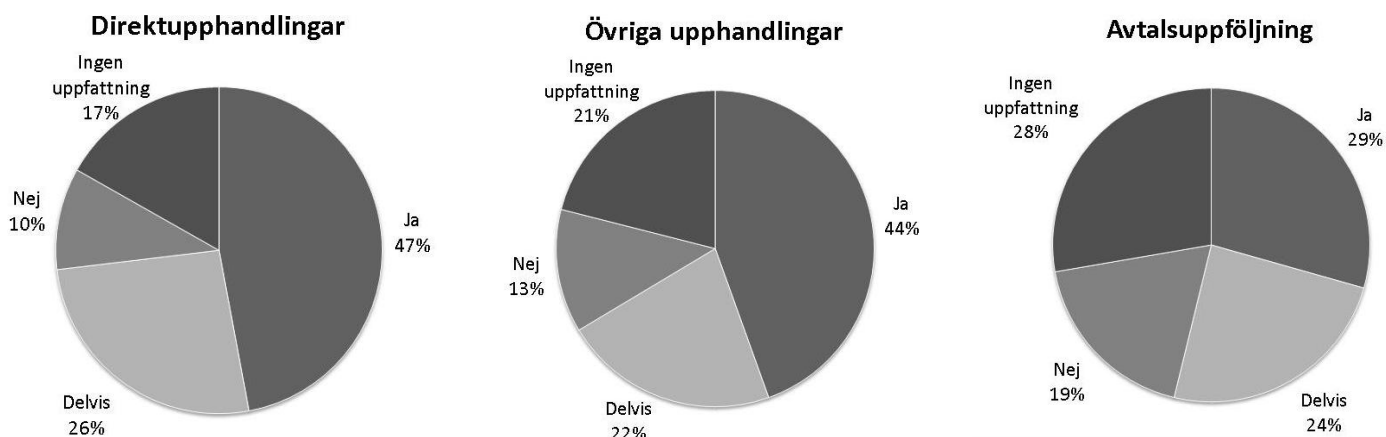
5.1.5 Avgränsning av enhetens uppdrag och upphandlarnas roll

De intervjuade upplever att gränsdragningen mellan upphandlingsenhetens ansvar och verksamheternas ansvar inte är tillräckligt tydlig. Vid intervjuerna har det även framkommit att man inom upphandlingsenheten upplever att upphandlarrollen inom landstinget är otydlig. Upphandlarnas uppdrag tenderar att dras ut till att omfatta allt mer arbete efter avtalsskrivning, t.ex. bevakning av avtal, eftersom verksamhetens chefer, enligt upphandlingsenhetens företrädare, tycker att upphandlarna kan avtalen bättre.

Otydligheterna i uppdrag och roller har enligt de intervjuade skapat vissa svårigheter, främst när det gäller prioriteringar mellan olika upphandlingsuppdrag, avtalsuppföljning och vid avtalsför-längning. Upphandlingsenheten har dock påbörjat ett arbete med att ta fram befattningsbeskrivningar för samtliga medarbetare inom enheten. De intervjuade har även förhoppningar om att den nya ledningsgruppen, "centrumgruppen", på ett tydligt sätt ska kunna uttala vilka hänsyn som ska väga tyngst vid upphandlingar och vid kritiska situationer hjälpa till att prioritera mellan olika upphandlingsuppdrag. Enligt uppgift har roller och ansvar för det nya inköpskontoret ännu inte hunnit fastställas.

Även de svar som lämnats i enkäten tyder på en viss otydlighet i upphandlingsenhetens uppdrag. Knappt hälften har uppgett att de anser att det är tillräckligt tydligt när upphandlingsenheten ska hjälpa till med upphandlingar. När det gäller avtalsuppföljning är det mindre än en tredjedel som anser att det är tillräckligt tydligt när upphandlingsenheten ska vara behjälpliga. Diagrammen nedan visar svaren på frågan:

Anser Du att det är tillräckligt tydligt när upphandlingsenheten ska hjälpa till avseende:



5.1.6 Avtalsuppföljning och synpunkter på gällande avtal

Av nedanstående diagram framgår att de svarandes uppfattningar skiljer sig åt, framför allt när det gäller upphandlingsenhetens och upphandlingschefens ansvar.

Vilket ansvar för uppföljning av gällande avtal har du uppfattat att följande funktioner har?	1 - Inget ansvar						2						3						4						5 - Huvudansvar						Ingen uppfattning					
	1 - Inget ansvar						2						3						4						5 - Huvudansvar						Ingen uppfattning					
Avtalscontroller	8%						6%						6%						17%						10%						54%					
Upphandlaren	14%						10%						16%						20%						10%						29%					
Upphandlingschef	11%						8%						11%						12%						23%						35%					
Avtalstecknaren	0%						2%						3%						13%						55%						26%					

Otydligheten i organisationen och ansvarsfrågan när det gäller upphandling, inköp och avtalsuppföljning framgår ytterligare av diagrammet till höger. Endast 6 % av de som svarat på enkäten har uppgett att de lämnar sina synpunkter till den som undertecknat avtalet medan över hälften av dessa anser att den som undertecknat gällande avtal också har huvudansvaret för uppföljningen, se diagrammet ovan.

Vart vänder du dig i första hand med synpunkter på gällande avtal?	
Närmsta chef	18%
Avtalstecknaren	6%
Upphandlaren	42%
Upphandlingschef	22%
Annan	12%

Av intervjuer och kommentarerna till enkäten framkommer även synpunkter på att det behöver bli tydligare hur verksamheternas företrädare kan återkoppla sina erfarenheter om hur de gällande avtalen fungerar. Enligt uppgift finns funderingar på att skapa möjligheter för återkoppling på gällande avtal antingen i Centuri eller direkt i upphandlingsverktyget Avantra.

Som tidigare nämnts har beslut fattats om att inrätta en ny befattning inom landstinget: materialkonsulenten. Denne är tänkt att fungera som en länk mellan vården och upphandlarna och ska skapa mervärden genom att bidra till rätt kravställningar i landstingets upphandlingar, att rätt varor köps på upphandlade avtal och att erfarenheter återförs till nästa upphandling.

5.1.7 Bedömning

Vi ser positivt på att landstinget har utvärderat sin inköpsprocess och påbörjat arbetet med att vidta förbättringsåtgärder för att öka möjligheterna att möta landstingets behov av upphandling av varor och tjänster och samtidigt minska risken för att landstinget eventuellt skulle bryta mot lagen om offentlig upphandling.

En tydlig ansvarsfördelning och tydliga roller bidrar till en god intern kontroll och en kostnadseffektiv verksamhet. Vår granskning visar att ansvarsfördelningen mellan upphandlingsenheten och övrig verksamhet inte är tillräckligt tydlig och att ansvaret för de olika delarna i inköpsprocessen inte har hunnit fastställas för det nya inköpskontoret. Vi rekommenderar därför:

- att det i samband med införandet av det nya inköpskontoret tydliggörs vilket ansvar inköpskontoret respektive övriga inom landstinget har för de olika delarna av landstingets inköpsprocess, t.ex. för uppföljningen av gällande avtal.

- att det tydliggörs hur prioriteringar mellan olika upphandlingsuppdrag ska hanteras.
- att samtliga berörda informeras om hur gällande avtal hittas. På så vis förbättras möjligheterna för en ökad avtalstrohet.
- att det tas fram en rutin för hur och till vem synpunkter på gällande avtal ska lämnas, hur dessa synpunkter ska tas tillvara samt hur gällande avtal ska följas upp.

Vi ser positivt på att upphandlingsenheten upprättat en verksamhetsplan och att de arbetar aktivt med uppföljning av denna. Planen omfattar dock enhetens löpande verksamhet i liten utsträckning. Vi rekommenderar därför:

- att verksamhetsplanen vidareutvecklas med relevanta mål och aktiviteter för den löpande upphandlingsverksamheten och att målvärden definieras så att måluppfyllelsen kan mätas och därigenom öka verksamhetsplanens styreffekt.

5.2 Bedrivs upphandlingsverksamheten på ett sådant sätt att det finns kontroll över att upphandling av varor och tjänster sker med de upphandlingsformer som ger en tillräcklig konkurrens?

Av landstingets upphandlingspolicy framgår att alla inköp är upphandling och att upphandling ska genomföras i enlighet med gällande lagar och regler samt utifrån landstingets politiska beslut, inriktningsdokument och policys.

Av landstingsdirektörens befogenhetsplan framgår att all upphandling, förutom direktupphandlingar där upphandlingens värde understiger ett visst belopp, ska ske i samråd med upphandlingsenheten. Samråd får även ske för de direktupphandlingar där upphandlingens värde understiger de i befogenhetsplanen angivna beloppen.

För att upphandlingsenheten ska kunna styra så att en korrekt upphandlingsform tillämpas krävs att upphandlingsenheten kontaktas för samråd. Uppföljning av om så sker görs till viss del av avtalscontrollern i samband med uppföljning av avtalstrohet vid delårs- och årsbokslut.

5.2.1 Stöd vid val av upphandlingsform

Vid handläggning av upphandlingsuppdrag används upphandlingsverktyget Avantra. I Avantra läggs samtliga upphandlingar in och det beräknade beloppet för upphandlingen matas in i systemet som då talar om vilken upphandlingsform som är aktuell för den enskilda upphandlingen.

Upphandlingsenheten har även en kvalitetspärm som är tänkt att fungera som ett stöd vid genomförandet av upphandlingar. Upphandlingsenhetens företrädare är dock medveten om att delar i kvalitetspärmen är i behov av uppdatering då det bl.a. hänvisas till upphävida lagrum och vissa av de mallar som återfins i pärmen är inaktuella.

När det är fråga om direktupphandlingar är det upphandlingschefen som skriver under vilket ger en viss kontroll av att rätt upphandlingsförfarande valts. I övrigt förlitas det på att upphandlarna väljer den upphandlingsform som uppfyller lagens krav och att upphandlarna tar upp eventuella problem eller funderingar vid enhetens veckomöten.

5.2.2 Inventering för en samordnad upphandling

Enligt uppgift vet upphandlarna utifrån erfarenhet att vissa varor/tjänster endast används av vissa enheter vilket gör att de kan bedöma det totala behovet. Upphandlingsenheten hämtar även uppgifter ur landstingets olika system för att se hur olika varor/tjänster har köpts och vilka som har gjort inköpen. Denna rutin finns dock inte dokumenterad.

Vid intervjuerna har det framkommit att det inte är helt tydligt om det är upphandlingsenheten eller den verksamhet som vill ha ett upphandlingsuppdrag genomfört som ansvarar för inventeringen av landstingets totala behov av den vara/tjänst som ska upphandlas.

5.2.3 Bedömning

- Upphandlingsverktyget Avantra tillsammans med upphandlingsenhetens kvalitetsparmer förutsättningar för att upphandlarna ska kunna välja rätt upphandlingsform. Detta förutsätter dock att mallar och andra stöddokument ajourhålls.
- Vi rekommenderar att det klargörs vem som ansvarar för inventering av landstingets totala behov när en vara/tjänst ska upphandlas. Detta för att minska risken för att upphandlingar genomförs ineffektivt eller med fel upphandlingsform på grund av att hela landstingets behov av aktuell vara/tjänst inte beaktats.

5.3 Sker upphandling utifrån förfrågningsunderlag som säkerställer att miljökrav, sociala krav m.m. är tillgodosedda?

Av landstingets upphandlingspolicy framgår att det vid all upphandling ska tas hänsyn till ekonomi, funktion, kvalitet, patient- och personalsäkerhet, miljö, sociala hänsyn och diskriminering.

5.3.1 Sociala krav och miljökrav

Vid genomförandet av upphandlingar använder upphandlingsenheten standardiserade mallar som bland annat omfattar administrativa föreskrifter och kravspecifikationer. I mallarna ingår avsnitt som beskriver att miljöhänsyn och sociala hänsyn kommer att tas i upphandlingen.

Miljökrav ställs enligt mallarna dels på leverantörens miljöarbete och dels på aktuell produkt eller tjänst.

När det gäller miljökrav i upphandlingar av medicintekniska produkter och medicinteknisk utrustning framgår av mallarna vilka miljökrav som ska ställas. I mallarna för medicintekniska produkter och medicinteknisk utrustning hänvisas till Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier. I mallarna finns även utrymme för att ställa ytterligare miljökrav.

I mallen för upphandling av tjänster framgår att miljökrav kan ställas specifikt för den aktuella tjänsten.

5.3.2 Uppdrag till upphandlingsenheten

Enligt de intervjuade måste ett upphandlingsuppdrag inlämnas till upphandlingsenheten på en särskild blankett som måste vara underskriven i enlighet med gällande befogenhetsplan. På blanketten för upphandlingsuppdrag ska en kort beskrivning lämnas av vad som ska upphandlas.

När ett korrekt ifyllt uppdrag mottagits av upphandlingsenheten tas kontakt med uppdragsgivaren för gemensam planering av den aktuella upphandlingen. I upphandlingsenhetens kvalitetspärm finns beskrivningar av hur kontakterna mellan upphandlingsenheten och verksamheten ska ske. Där beskrivs bl.a. att upphandlingen ska planeras tillsammans med uppdragsgivaren och att förfrågningsunderlaget, när det är färdigställt, ska stämmas av gentemot uppdragsgivaren så att man är överens om innehållet.

5.3.3 Referensgrupper

Enligt de intervjuade inom upphandlingsenheten deltar referensgrupper i handläggningen av större upphandlingar. Upphandlingarna bedrivs ofta i projektform där det är den enskilde upphandlaren som bedömer om en referensgrupp behöver sättas samman och vilka som i så fall bör tillfrågas att ingå i denna. De intervjuade uppger att upphandlarna använder uppgifter från tidigare inköp för att veta vilka verksamheter som kan kontaktas för inhämtning av erfarenheter och deltagande i referensgrupper.

I referensgrupperna ingår således representanter från de verksamheter som den enskilde upphandlaren anser vara relevanta. De enskilda representanterna från verksamheterna utses, enligt uppgift, av respektive verksamhetsområdeschef.

Vi har vid vår granskning inte funnit någon dokumenterad riktlinje eller rutin för när en upphandling är av sådan beskaffenhet att en referensgrupp bör delta i handläggningen av en upphandling eller vilken sammansättning dessa referensgrupper lämpligen bör ha. Enligt uppgift finns inte heller någon dokumentation över vilka avvägningar som gjorts inför enskilda upphandlingar.

Svaren i enkäten tyder på att det bland cheferna finns ett visst missnöje avseende hur dialog förs mellan upphandlingsenheten och verksamheten. Drygt hälften av de som varit i kontakt med upphandlingsenheten anser att upphandlingsenheten var lyhörda för verksamhetens krav medan ca var tredje endast instämde till viss del eller inte alls i påståendet att upphandlingsenheten var lyhörda för verksamhetens krav. Även bland de kommentarer som cheferna lämnat i enkäten framkommer dialogen mellan upphandlingsenheten och verksamheten som ett förbättringsområde.



5.3.4 Bedömning

- Vår granskning visar att ett stort ansvar läggs på de enskilda upphandlarna dels vid val av upphandlingsform och dels vid säkerställandet av att de olika kraven tillgodoses. Vi bedömer dock att det stöd som återfinns i de upphandlingsmallar som används ger förutsättningar för att upphandlarna ska kunna upprätta förfrågningsunderlag enligt de krav som ställs i landstingets upphandlingspolicy.
- Vi rekommenderar att det klargörs och beslutas när och hur referensgrupper ska delta i upphandlingar för att i större utsträckning förankra upphandlingarna i verksamheten och för att de krav och önskemål som finns från verksamheterna i högre grad kommer till beaktande.

5.4 Görs uppföljningar av upphandlingsverksamheten?

Som vi tidigare nämnt har upphandlingsenheten upprättat en verksamhetsplan som enligt uppgift följs upp månadsvis och rapporteras till chefen för Ledningsstab ekonomi.

Upphandlingsenheten genomför, enligt tf upphandlingschef, fyra kvalitetsdagar per år där enheten avsätter tid för kvalitetssäkring och utveckling av verksamheten. Tanken med dessa dagar är att upphandlingsprocessen ska diskuteras för att identifiera förbättringsområden. Enligt tf upphandlingschef behöver dock uppföljningen av upphandlingsverksamheten utvecklas och bli mer systematisk.

Utformningen av den interna kontrollen ska, enligt interkontrollpolicyn, föregås av en riskanalys där riskerna ska sättas i relation till kostnaderna för insatta kontrollåtgärder. Någon dokumenterad riskanalys har enligt uppgift inte upprättats för upphandlingsverksamheten och i dagsläget sker ingen regelbunden och systematisk uppföljning av den interna kontrollen eller regelefterlevnaden inom upphandlingsenheten.

Vi har tagit del av dokumentationen av en månadsuppföljning av upphandlingsenhetens verksamhetsplan. I övrigt synes inte finnas någon dokumentation över uppföljningar av upphandlingsverksamheten, vare sig från enhetens kvalitetsdagar, från avtalsuppföljningar inför avtalsför-längning/nyupphandling eller från övrig uppföljning av den interna kontrollen.

Vid vår granskning har vi även tagit del av ett utkast till verksamhetsplan för kontroll av avtal, inköp och upphandling. I detta utkast, som tagits fram av landstingets avtalscontroller, beskrivs bl.a. förslag på kritiska framgångsfaktorer för att uppnå en bra och effektiv inköpsprocess. Flera av de föreslagna framgångsfaktorerna berör upphandlingsverksamheten. Vidare beskrivs i utkastet att uppföljning och utvärdering av upphandlingsverksamheten är en förutsättning för att uppnå en effektiv inköpsprocess.

5.4.1 Bedömning

- Vi rekommenderar att det i samband med införandet av det nya inköpskontoret fastställs hur uppföljning ska ske av de olika delar som ingår i inköpsprocessen. Regelbunden och systematisk uppföljning ger kunskap om hur den interna kontrollen fungerar och om verksamheten bedrivs effektivt.

- Vi rekommenderar att det genomförs regelbundna och systematiska riskanalyser för att stärka den interna kontrollen. Vi rekommenderar vidare att det upprättas årliga internkontrollplaner för inköpsprocessen.
- Vi rekommenderar att de uppföljningar som genomförs, av såväl enskilda avtal som arbetsprocesser och den interna kontrollen, dokumenteras.

5.5 Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att minska risker för korruption?

5.5.1 Styrdokument om farliga förmåner och jäv

Landstinget har tagit fram övergripande styrdokument för att underlätta för de anställda att fastställa vad som gäller avseende otillbörliga förmåner och jäv, "Landstingsgemensamma riktlinjer för farliga förmåner, jäv" och "Landstingsövergripande regler för gåvor och donationer". Dessa styrdokument är dock till vissa delar inte relevant eller förenligt med gällande lagar. Bland annat hänvisar riktlinjen till förvaltningslagens regler avseende jäv istället för till kommunallagens regler.

I riktlinjen anges att landstinget fastlagt följande policy:

"Anställda och förtroendevalda inom Jämtlands läns landsting får inte ta emot förmåner i form av gåvor, resor, frikort, rabatter eller andra förmåner som kan misstänkas påverka dem i deras arbete eller uppdrag för landstinget."

Vidare beskrivs i ovan nämnda riktlinje vad som bör beaktas avseende korruption och jäv. Ett avsnitt i riktlinjen ger särskild vägledning vid upphandlingsärenden:

"Beträffande frågan om delikatessjäv är det av särskilt intresse för tjänstemän som handlägger upphandlingsärenden, om affärsförbindelsen ... har medfört ett vänskapsförhållande mellan tjänstemannen och leverantören ... Detta är en fråga som det tyvärr är omöjligt att ge ett allmängiltigt svar på och som fordrar uppmärksamhet från tjänstemannens och hans överordnades sida. ..."

De intervjuade uppger att det är väldigt viktigt att upphandlarna uppfattas av omgivningen som oberoende och objektiva. För att undvika att riskera att en upphandling kan komma att överklagas eller ifrågasättas uppger den tillförordnade chefen för upphandlingsenheten att jävsfrågan relativt ofta diskuteras inom enheten. Inom upphandlingsenheten finns även en avsikt att öka informationen om bl.a. jäv till de övriga som deltar i upphandlingsprocessen, t.ex. uppdragsgivare och referensgrupper.

Enligt den tillförordnade chefen för upphandlingsenheten görs en jävsprövning när upphandlingsuppdraget fördelas på enskilda upphandlare. Denna prövning, som endast omfattar upphandlingsenhetens medarbetare, görs dock inte rutinmässigt vid varje upphandling. Rutinen finns inte dokumenterad och det saknas även dokumentation av själva jävsprövningarna.

Den tillförordnade chefen för upphandlingsenheten uppger att de inom upphandlingsenheten har ett restriktivt förhållningssätt till att ta emot förmåner från leverantörer. Dessa förhållningsregler finns dock inte dokumenterade.

5.5.2 Uppdelning av funktioner

Ett sätt att stärka den interna kontrollen är organisera verksamheten så att befattningshavare inte arbetar ensamma. Om attestering, beslut, kontroll och uppföljning utförs av olika personer minskar utrymmet för att en maktposition ska kunna missbrukas.¹

Av den processbeskrivning över upphandlingsprocessen och de rutinbeskrivningar som vi tagit del av samt av de intervjuer vi genomfört framgår att fler än en befattning/funktion deltar i olika delar av upphandlingsprocessen. Vi noterar dock att upphandlarna är ensamma utförare i flera delar av processen.

Av landstingsdirektörens befogenhetsplan framgår att beslut i upphandlingsärenden fattas av annan person än upphandlare/upphandlingschef. Befogenhetsplanen medför vidare att all upphandling, förutom direktupphandlingar där upphandlingens värde understiger ett prisbasbelopp för varor och två prisbasbelopp för tjänster, ska ske i samråd med upphandlingsenheten. Med samråd menas att beslut och underlag för beslut ska diskuteras med den funktion som anges i befogenhetsplanen innan beslut fattas. Beslutsfattaren ska vid sitt beslut ha tagit till sig och beaktat de synpunkter som framkommit vid samrådet. Det ska således alltid vara minst två personer som har insyn i dessa ärenden. Samrådsinstansen har dock inte någon besluts- eller vetorätt.

Vid utformningen av förfrågningsunderlag är det, enligt tf chef för upphandlingsenheten, upphandlarnas roll att formulera kraven så att de överensstämmer med lagen och inte diskriminerar någon leverantör. Vidare uppger tf chef för upphandlingsenheten att eventuella meningsskiljaktigheter mellan upphandlare och verksamhetsföreträdarna reds ut innan förfrågningsunderlagen offentliggörs.

Skulle meningsskiljaktigheter uppstå vid tilldelningen av ett avtal finns möjligheten att få sin avvikande mening antecknad i tilldelningsbeslutet. Sådana meningsskiljaktigheter är dock, enligt tf chef för upphandlingsenheten, extremt sällsynta.

5.5.3 Uppföljning av den interna kontrollen

Som beskrivits i avsnitt 5.4 sker i dagsläget ingen regelbunden och systematisk uppföljning av den interna kontrollen eller regelefterlevnaden. Av det utkast till verksamhetsplan för kontroll av avtal, inköp och upphandling som vi tagit del av framgår dock avsikten att upphandlingsverksamheten ska följas upp och granskas objektivt. Denna uppföljning ska bland annat minska risken för att den interna kontrollen inte är ändamålsenligt utformad.

5.5.4 Bedömning

Vår granskning visar att landstinget har styrdokument och rutiner som kan bidra till att minska risken för korruption vid upphandlingsärenden. Vissa styrdokument är dock föråldrade och ett flertal av de rutiner och regler som tillämpas är inte dokumenterade. Utöver vad vi tagit upp tidigare i denna rapport rekommenderar vi:

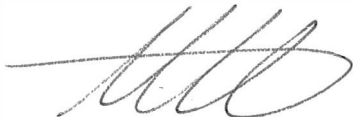
- att dokumentet ”Landstingsgemensamma riktlinjer för farliga förmåner, jäv” uppdateras utifrån gällande lagar.

¹ Brå (2007:21). *Korruptionens struktur i Sverige "Den korrupte upphandlaren" och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- att förhållningsregler avseende mottagande av förmåner dokumenteras.
- att det tas fram en rutin för att informera de som är involverade i upphandlingsprocessen om ovan nämnda förhållningsregler och om skyldigheten att självmant anmäla jäv.
- att det tas fram en rutin för prövning av om det kan finnas omständigheter som kan rubba oberoendet för de nyckelpersoner som är involverade i upphandlingsärendet. Vi rekommenderar vidare att dessa prövningar dokumenteras.
- att arbetet inom upphandlingsenheten, om möjligt, organiseras så att förslag till tilldelningsbeslut föredras för chefen för upphandlingsenheten eller den som denne utser innan förslaget överlämnas till uppdragsgivare. Detta för att kvalitetssäkra handläggningen samt för att ytterligare stärka den interna kontrollen och omgivningens syn på upphandlarnas oberoende.

6 GRANSKNINGSANSVARIGA

Granskningen har genomförts av Mattias Holmetun, yrkesrevisor vid Jämtlands läns landstings revisionskontor. Granskningen har kvalitetssäkrats av Ulf Rubensson, certifierad kommunal revisor och revisionsdirektör Majvor Enström, certifierad kommunal revisor.



Mattias Holmetun
Yrkesrevisor