

Granskning av införandet av ny inköbspolicy 2017

Dnr: REV 2017- 00099

Genomförd av: Revisionsenheten

Behandlad av Revisorskollegiet den 14 februari 2018

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning.....	4
Bakgrund	4
Granskningens syfte och revisionsfrågor	5
Avgränsning	5
Revisionskriterier	6
Granskningsansvarig	6
Metod	6
Resultat av granskningen	7
Beskrivning.....	7
Delegering	9
Övrigt.....	11
Iakttagelser vid dokumentgranskning och intervjuer	13
Bedömning	14
Rekommendationer	16
Undertecknande	16

Sammanfattning

Regionfullmäktige beslutade 2016-10-10--2016-10-11 om införandet av en ny inköspolicy för Västra Götalandsregionen. Som stöd för införandet av policyn beslutade regionstyrelsen 2016-09-27 om riktlinjer för införandet. Riktlinjen ska utifrån inköspolicyn förtydliga och ge vägledning kring hur anställda och förtroendevalda inom Västra Götalandsregionen ska agera i inköpsfrågor som omfattas av lagen om offentlig upphandling både internt och externt.

Regionfullmäktiges beslut om ny policy:

- omfattar Västra Götalandsregionens samtliga nämnder, styrelser och majoritetsägda bolag.
- omfattar alla inköp som görs för Västra Götalandsregionens räkning enligt (LOU).
- de rutiner som följer av den nya policyn och riktlinjerna skall implementeras under 2017 med målsättningen att nå full följsamhet inför 2018.

I riskanalys värderade revisorskollegiet om regionstyrelsen säkerställt att implementeringen av Policy inköp kan genomföras enligt regionfullmäktiges beslut med beaktande av tidsplanen och tilldelade resurser för införandet. Mot bakgrund av de risker som bedömdes beslutade revisorskollegiet att genomföra en fördjupad granskning av regionstyrelsen avseende införandet av Policy Inköp under 2017. Granskningens syfte var att bedöma om regionstyrelsen skapat förutsättningar som säkerställer införande och efterlevnad av den nya policyn för inköp. Ansvarsgrunden är risk för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll. Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning och intervjuer.

I granskningen har det framgått att de huvudsakliga insatserna under 2017 har varit informationsinsatser till nämnder och styrelser. Det har mottagits positivt av verksamheten och bedöms ha ökat kunskap och förståelse för den nya inköspolicyn och de förändringar den medför.

I samband med att den nya inköspolicyn införs kommer det också att genomföras förändringar avseende delegering. Detta genomförs dels 2017 och dels under våren 2018 i samband med översyn av hela delegeringsordningen. Det innebär bland annat att dagens delegering från regionstyrelsen till regiondirektören sänks från 600 till 500 mnkr. Enligt planen kommer också regiondirektören att besluta om ny vidaredelegering för alla ärenden under 500 mnkr.

En justering i nuvarande delegeringsordning avseende nämnder- och styrelser rätt att göra avrop genom rutinen för förnyad konkurrensutsättning förbereds. Detta förbisågs i samband med att inköspolicyn beslutades och behöver nu komplettera regelverket för att policyn skall kunna hanteras praktiskt. Denna fråga behöver beredas ihop med regionens jurister så att samsyn finns kring justeringen och tolkning av regelverket.

I granskningen har grundläggande dokument för införandet av den nya inköspolicyn och dess riktlinjer, projektplan och mötesanteckningar granskats och kompletterats med intervjuer med personer vars roller har inflytande över Västra Götalandsregionens upphandlings- och inköpsprocesser.

Som resultat av granskningen har följande iakttagelser och bedömningar gjorts:

Iakttagelser vid dokumentgranskning och intervjuer

- Delar i tidsplanen enligt regionfullmäktiges beslut har inte hållit, allt som omfattas av Policy inköp är inte igång 1 januari 2018.
- Handläggningstiderna förväntas bli långa för en del större upphandlingar (100 tkr – 500 tkr) vilket kan medföra problem för förvaltningarna.
- Nytt IT-stöd i form av e-handelssystem och avtalsmodul kommer inte att kunna leverera statistik förrän ett tag in på 2018 men från befintliga system kan uppgifter fortsatt tas ut fram tills dess. I dokumentet ”*Sammanställning över genomförda kontrollmoment i regionstyrelsens plan för intern kontroll och säkerhet september till december 2017*” avrapporteras kontrollmomentet ”*Uppföljning av att genomförandet av ny policy/riktlinje för inköp sker enligt plan och att anvisade system för beställning och uppföljning används av förvaltningarna. Uppföljning av leverantörer*” till regionstyrelsen. Där skrivs -*Befintligt mätverktyg för leverantörstrohet saknas från årsskifte 2017/2018 då projekt för mätmetoder och rapportsystem samordnades till byte av E-handelslösning och upphandlingsverktyg. Arbeta med att ta fram nytt IT-system pågår*”.
- Risk att kompetensbrist/kompetensförlust försvårar efterlevnaden av policyn.
- En del upphandlingar för behov som finns under 2017 kommer inte att hinnas med.

Vår bedömning

- Hanteringen av direktupphandlingar upp till 100 tkr riskerar att avvika från regionfullmäktiges beslut. I information till ägarutskottet har angetts att ”vissa verksamheters unika direktupphandlingar ”delegeras tillbaka” till verksamheten när detta uppfattas som nödvändigt.
- Risk att hantering/förlängning av vissa serviceavtal inte kommer att hanteras inom ramen för Policy inköp inledningsvis.
- Nämnder och styrelser samt de majoritetsägda bolagen i VGR anser i huvudsak att koncerninköps informationsinsatser under 2017 varit positiva och ökat kunskapen kring policyn och inköpsfrågor. Det finns viss osäkerhet om koncerninköp kommer att klara samtliga behov avseende kommande inköp och upphandlingar. Det som särskilt nämns avser beloppsmässigt mindre inköp (som är många antalsmässigt), att koncerninköp inte har den specialkompetens som krävs för att sätta kravspecifikationen för speciella varor/tjänster och när inköp måste genomföras med snäv tidsram.

Utifrån våra bedömningar lämnas följande rekommendationer till regionstyrelsen

- säkerställa att inköspolicyn och riktlinjer i VGR avseende upphandling implementeras fullt ut eller att kompletterande politiska beslut fattas.
- säkerställa att delegationsordningen följs gällande direktupphandling och tecknande av externa avtal med leverantörer (omfattar även serviceavtal)
- stärka den interna kontrollen av att inköspolicyn och riktlinjerna följs
- Säkerställa att tillräckliga och tillförlitliga uppgifter kan tas fram för uppföljning och kontroll av genomförda upphandlingar

Inledning

Bakgrund

Regionfullmäktige beslutade 2016-10-10--2016-10-11 om en ny inköspolicy för Västra Götalandsregionen. Som komplement till policyn har riktlinjer beslutats 2016-09-27 av regionstyrelsen. Policyn har en giltighetstid från 2017-01-01 till 2021-12-31 och ersätter den tidigare rutinen ”Inköspolicy”.

Policyn riktar sig till Västra Götalandsregionens samtliga nämnder, styrelser och i tillämpliga delar Västra Götalandsregionens majoritetsägda bolag. Policyn omfattar alla inköp som görs för Västra Götalandsregionens räkning enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Inom upphandlingsområden som ryms inom Fastighetsnämndens och Västtrafiks styrelses ansvar gäller särskilda rutiner som inte omfattats av denna granskning. Västfastigheter har ansvar för entreprenadupphandling inom fastighetsområdet och Västtrafik har ansvar för entreprenadupphandling inom kollektivtrafik.

Det övergripande inköpsmålet är ett effektivt och hållbart nyttjande av resurser vid varje inköp.

Avseende majoritetsägda bolag pågår arbete med att utreda och förtydliga vilka regler som gäller. Bolagen kan omfattas av det så kallade Teckalundantaget. Det innebär att det i LOU finns ett särskilt undantag för vissa interna upphandlingar som kan vara tillämpligt under vissa omständigheter. Lagen omfattar ”åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal. Vissa avtal som sluts mellan nära anslutna enheter omfattas inte av definitionen av kontrakt och således inte av upphandlingslagstiftningen. För att undantaget ska vara tillämpligt vid ett köp från en annan juridisk person måste två kriterier vara uppfyllda, *kontrollkriteriet* och *verksamhetskriteriet*. Om båda kriterierna är uppfyllda, till exempel vid ett köp av ett helägt bolag, omfattas inte avtalet av LOU och inköpet behöver således inte konkurrensutsättas. Detta gäller oavsett om avtalets värde överstiger eller understiger direktupphandlingsgränsen. I denna granskning har det inte genomförts någon fördjupad analys av denna del men det har konstaterats att frågan är under utredning av en arbetsgrupp i Västra Götalandsregionen, bolagsteamet. Bolagsteamet jobbar med frågor kring ägardirektiv och bolagsrutiner bland annat kring hur VGR arbetar för att det inte skall uppstå konflikt mellan den lagstiftning och regelverk som bolagen följer och inköspolicyn.

Det finns fastställda rutiner för samverkan med bolagen vid upphandling. Bolagen skall alltid erbjudas att delta i upphandlingar och det arbetas med att nå en mer rationell hantering kring detta. Ett mål är att de tjänster och möjligheter som erbjuds skall leda till att bolagen skall känna stort förtroende för VGR bland annat avseende inköpsfrågor.

Delfinansierade verksamheter omfattas inte av policyn men koncerninköp bistår dem i mån av tid.

Regionstyrelsen har den 7 februari 2017 godkänt en plan för implementeringen av policy- och riktlinjer för inköp. I planen beskrivs förutsättningarna för införandet. Bland annat beskrivs att ”den samlade kunskapen om vilka produkter och omfattning på inköpen som inte beställs via

olika beställningssystem är idag låg. Osäkerheten om omfattningen i form av antal nya upphandlingar och antal frågor till koncerninköp påverkar planen för implementering”.

Vidare har granskningen omfattat den riskanalys som ingår i planen för genomförandet. I den konstateras att: ”Ambitionen är att implementera nya rutiner o arbetssätt i enlighet med nya policyn under år 2017”. Det beskrivs dock att ”*det finns risk att följsamheten enligt det nya arbetssättet inte uppnås till 100% under året.*” Bedömning gjordes också att Västra Götalandsregionen inte kommer ha hunnit genomföra alla upphandlingar för de behov som finns under 2017.”

Mot bakgrund av de risker som bedömdes för införandet av policy- och riktlinjer för inköp beslutade revisorskollegiet att genomföra en fördjupad granskning av regionstyrelsen avseende införandet av ny inköspolicy under 2017.

Granskningens syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte var att bedöma om regionstyrelsen skapat förutsättningar som säkerställer införande och efterlevnad av den nya policyn för inköp.

Följande revisionsfrågor har utgjort grund för granskningen:

- Har regionstyrelsen säkerställt att implementeringen av inköspolicyn kan genomföras enligt regionfullmäktiges beslut?
- Har regionstyrelsen skapat tillräckliga förutsättningar för inköpsverksamheten så att den nya inköspolicyn kommer kunna införas fullt ut från och med den 1 januari 2018?
- Har regionstyrelsen säkerställt att upphandlingar genomförs enligt policyn från och med 2017?

Avgränsning

Granskningen omfattar implementeringen av ny inköspolicy under 2017 för den del av Västra Götalandsregionens inköp som regionstyrelsen ansvarar för vilket inledningsvis innebar all upphandling av varor och tjänster som inte ryms inom fastighetsnämndens, hälso- och sjukvårdsnämndernas, hälso- och sjukvårdsstyrelsens eller Västrafiks styrelses ansvar. Genom delegeringsbeslut i hälso- och sjukvårdsnämndernas och hälso- och sjukvårdsstyrelsen under 2017 har förutsättningarna för deras inköpsverksamhet förändrats (se avsnitt Iakttagelser delegering nedan). Granskningen har begränsats till att omfatta de rutiner som följer av inköspolicyn och riktlinjerna och förutsättningarna för implementeringen under 2017 med målsättningen att nå full följsamhet inför 2018.

Det sammanlagda värdet av det som köps in avgör hur en upphandling ska gå till. Det finns olika regler beroende på beloppsnivån för ett inköp/upphandling. Alla inköp betraktas som regiongemensamma. Därför kan flera inköp under gränsvärdena resultera i att Västra Götalandsregionen behöver göra en större upphandling. För att undvika att göra fel ska alla upphandlingar utföras av inköpsfunktionerna.

I huvudsak bedöms inköpen enligt tre nivåer:

- Inköp över 535 tkr. Inköpsfunktionen sköter hela upphandlingen. Det genomförs en upphandling med annonsering i överensstämmelse med krav enligt LOU.
- Inköp mellan 100 – 535 tkr. Genomförs som direktupphandling med krav enligt LOU.
- Inköp mellan 0 – 100 tkr. Genomförs som direktupphandling med enklare formaliakrav enligt LOU.

Att beloppet just 535 tkr utgör gränsvärde för vilken typ av upphandling som skall göras beror på att detta belopp utgör det så kallade tröskelvärdet. Olika regler gäller beroende på om en upphandlings värde överstiger eller ligger under tröskelvärdet. Tröskelvärdet för en upphandling gäller för hela Västra Götalandsregionen samlade inköp av en specifik vara eller tjänst. Som upphandlande myndighet måste därför Västra Götalandsregionen beräkna det totala värdet av varje upphandling för att se vilka regler som gäller.

Direktupphandlingar ska därför genomföras av inköpsfunktionerna. De kontrollerar att värdet av direktupphandlingar av samma slag inom Västra Götalandsregionen fortfarande möjliggör en direktupphandling.

I denna granskning har särskilt fokus riktats mot området direktupphandlingar, inköp i intervallet 0 – 100 tkr.

Revisionskriterier

Revisionskriterier för granskningen har varit:

- Kommunallag (1991:900): 6 kap. 1§, 3§ och 7§
- Inköbspolicy RS-2016-03129
- Riktlinjer inköp RS-2016-03129

Granskningsansvarig

Ansvarig yrkesrevisor för granskningen har varit Martin Andersson.

Metod

Revisionsfrågorna har besvarats genom dokumentgranskning, intervjuer med ansvariga för implementeringen samt nyckelfunktioner på koncernkontoret samt kontrollfrågor till andra styrelser och nämnder som berörs av införandet.

Inledningsvis granskades och analyserades styrdokument relaterade till Västra Götalandsregionens inköpsverksamhet. Denna del avsåg dels implementeringen av inköspolicyn och riktlinjer under 2017 och dels förutsättningarna för att nå full följsamhet från 1 januari 2018. Avseende koncerninköp har granskningen också omfattat informationsmaterial,

lägesrapporter och mötesanteckningar från styrgruppsmöten i projektet för införande av ny inköbspolicy

I granskningen genomfördes intervjuer med centrala personer för regionens inköpsverksamhet. De funktioner som intervjuats är regionens ekonomidirektör och koncerninköps avdelningschef. Kortare frågeställningar har också ställts till projektledare för införandet, inköpscontroller och med strateger från koncernkontoret.

Parallellt inhämtades uppgifter från andra nämnder och styrelser i Västra Götalandsregionen. Detta utgör kompletterande underlag för analys av om förutsättningar för nämnder/styrelser att hantera implementeringen av inköspolicyn och riktlinjerna. Granskningen har också i urval omfattat relevanta dokument som; styrelseprotokoll, delegationsordningar, vissa lokala rutiner för inköp/ upphandling, planer för internkontroll samt uppföljning av dessa samt delårsrapporter.

SU som är regionens största verksamhet och står för en betydande del av VGR:s sammanlagda inköp är den verksamhet som inledde övergången till den nya policyn under våren 2017. Utvecklingen för deras del har därför följts särskilt.

Resultat av granskningen

Beskrivning

Inköspolicyn och riktlinjerna

Det övergripande inköpsmålet är ett effektivt och hållbart nyttjande av resurser vid varje inköp. Det skall enligt policyn uppnås genom att alla inköp:

- sker enligt gällande lagstiftning och Västra Götalandsregionens riktlinjer.
- främjar ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet.
- har som utgångspunkt att de är regiongemensamma, eftersom de kan ha en påverkan även utanför egen förvaltning. Helhetssyn och Västra Götalandsregionens gemensamma bästa har företräde framför enskild verksamhets intresse.
- stödjer genomförandet av andra måldokument och policyer som regionfullmäktige beslutar om

Policyn syftar till att:

- Centralisera ansvaret för upphandling
- Tydliggöra rollerna i inköpsprocessen

vilket skall leda till:

- Öka följsamheten mot LOU
- Nyttja alla resurser effektivt

- Undvika oseriösa leverantörer

Koncerninköp har det övergripande ansvaret för inköpen i Västra Götalandsregionen. Västtrafik och Västfastigheter ansvarar för upphandlingar inom kollektivtrafik respektive fastighetsförvaltning och byggande. Koncerninköp hanterar alla andra upphandlingar och verksamheterna avropar från upphandlade avtal. Granskningen har inriktats på den del av inköpsverksamheten som hanteras av Koncerninköp.

Av riktlinjerna framgår att:

- Inköpsfunktionerna skall användas för att säkerställa den juridiska kompetensen och affärsmässigheten
- Enligt inköspolicyn ansvarar inköpsfunktionerna för att genomföra all upphandling
- Styrelser och nämnder initierar upphandling som genomförs och handläggs av inköpsfunktionerna
- Inköpsfunktionerna samordnar information om volymbehov av varor och tjänster inom sina specifika ansvarsområden

Inköp-, upphandling och avrop är en omfattande del av VGR:s verksamhet. De sammanlagda inköpen av varor och tjänster i VGR är runt 15 miljarder kronor per år (>20 miljarder inklusive bolagen) i total inköpskostnad. Detta är uppdelat på ett 40-tal förvaltningar och bolag med över 1 000 utbudspunkter och omfattar cirka 13 000 leverantörer och 1 600 avtalsleverantörer.

En grundläggande avsikt med den nya policyn är att VGR skall nå bättre följsamhet till Lagen om offentlig upphandling (LOU). Vid varje inköp ska LOU beaktas enligt grundprinciperna:

- Likabehandling
- Icke-diskriminering
- Öppenhet
- Ömsesidigt erkännande
- Proportionalitetsprincipen

De rutiner som följer av den nya policyn och riktlinjerna skall implementeras under 2017 med målsättningen att nå full följsamhet inför 2018. Policyn föreskriver ett: ”effektivt och hållbart nyttjande av resurser vid varje inköp”. Resurser i detta fall avser inte bara pengar, utan även arbetstid, miljö etcetera.

Hållbarhet är också ett av grundkriterierna för den nya policyn. I riktlinjerna anges vilka perspektiv på hållbarhets som skall beaktas. Enligt inköspolicyn ska VGR:s inköp främja ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet.

Som vägledning för hållbarhetsaspekten vid inköp ska:

- Västra Götalandsregionens miljöprogram med tillhörande miljömål beaktas i inköpsprocessen för att ge förutsättningar att uppnå minsta möjliga miljöpåverkan

- Relevanta sociala och etiska krav ställs genom att "Uppförandekod för leverantörer" tillämpas vid all upphandlingsverksamhet.
- Principerna kring hållbar utveckling och globalt ansvarstagande, i Västra Götaland 2020 - strategi för tillväxt och utveckling (VG 2020) ska beaktas. VGR ska också vara öppen för och driva innovativa upphandlingar med bl.a. miljöfokus.
- Principerna i Policyn för VGR:s arbete med de mänskliga rättigheterna ska beaktas vid all upphandlingsverksamhet.
- "Överenskommelsen mellan Västra Götalandsregionen och den sociala ekonomin" och "Handlingsplan för Beredningen för överenskommelsen mellan Västra Götalandsregionen och den sociala ekonomin" beaktas i inköpsprocessen när så är möjligt.
- Transportinfrastruktursupphandlingar ska bidra till regional och nationell utveckling samt vara ett föredöme när det gäller kvalitet och hållbarhet.

Delegering

I samband med att den nya inköspolicyn införs genomförs också förändringar avseende delegering. Detta genomfördes delvis under 2017 och fler förändringar planeras att genomföras under våren 2018 i samband med översyn av hela delegeringsordningen. Det innebär bland annat att dagens delegering från regionstyrelsen till regiondirektören sänks från 600 till 500 mnkr. Enligt planen kommer också regiondirektören att besluta om ny vidaredelegering för alla ärenden under 500 mnkr.

En justering i nuvarande delegeringsordning avseende nämnder- och styrelser s rätt att göra avrop genom rutinen för förnyad konkurrensutsättning (FKU) förbereds. Detta förbisågs i samband med att inköspolicyn beslutades och behöver nu komplettera regelverket för att policyn skall kunna hanteras praktiskt. Denna fråga behöver beredas ihop med regionens jurister så att samsyn finns kring justeringen och tolkning av regelverket.

Regionstyrelsen beslöt 2017-02-07 § 24 att rekommendera att hälso- och sjukvårdsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnderna anpassar sina delegeringsordningar till den nya inköspolicyn så att det framgår att tilldelningsbeslut enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) och eventuella andra kommersiella frågor delegeras till chefen för koncerninköp vid koncernkontoret.

Koncernkontoret tog i samband med detta fram ett förslag till reviderad delegeringsordning som varje hälso- och sjukvårdsnämnd och hälso- och sjukvårdsstyrelsen skulle besluta om.

Förändringarna i den reviderade delegeringsordningen innebär i huvudsak att tre nya punkter tillkommer med anledning av regionstyrelsens rekommendation till hälso- och sjukvårdsnämnderna att anpassa delegeringsordningen till inköspolicyn. Samtidigt föreslogs justeringar i syfte att överensstämja med koncernkontorets nuvarande befattningar och tjänstemannaorganisation samt justeringar av redaktionell art. Ändringsförslagen innebar att nedanstående tre ärendepunkter delegerades till avdelningschef på koncerninköp:

- Beslut enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) om Ramavtal eller tilldelning av kontrakt för hälso- och sjukvårdstjänster med ett kontraktsvärde understigande 500 mnkr.
- Beslut enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) om att avbryta en upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster med ett kontraktsvärde till ett belopp understigande 500 mnkr, för vilken det har gått ut en anbudsinbjudan samt vid beslut om att göra om upphandlingen
- Beslut att säga upp eller förlänga kontrakt enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) avseende hälso- och sjukvårdstjänster med ett kontraktsvärde till ett belopp understigande 500 mnkr

I presentation för ägarutskottet 2017-11-22 meddelades att dessa ändringar avseende hälso- och sjukvårdsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämndernas delegation är klart och infört.

I samband med att inköpsverksamheten i Västra Götalandsregionen övergick från servicenämnden till regionstyrelsen den 1 april 2015 antog regionstyrelsen den 31 mars 2015 en delegeringsordning för inköpsverksamheten.

Regiondirektören fick rätt att vidaredelegera beslutanderätten i vissa ärenden. Baserat på detta beslutades 2015-04-01 (dnr RS 37-2015) om vidaredelegering till koncernkontorets inköpsavdelning.

Nedanstående översikt är hämtad från Koncernkontorets dokument ”delegeringsordning och beslutsstruktur – instruktion” och beskriver nivåer och åtgärder enligt gällande delegeringsbeslut:

Typ av beslut	Omfattning	Tilldelningsbeslut	Avtal, inkl option om förlängning	Avbryta upphandling	Säga upp avtal (i förtid)	Avtalsförlängning
Regiongemensamma kontrakt	Beslut enligt LOU om ramavtal eller tilldelning av kontrakt för varor och tjänster med ett kontraktsvärde understigande 2 miljoner kronor	Projektleddare	Enhetschef	Projektleddare	Projektleddare	Projektleddare
Regiongemensamma kontrakt	Beslut enligt LOU om ramavtal eller tilldelning av kontrakt för varor och tjänster med ett kontraktsvärde från och med 2 miljoner kronor till och med ett belopp understigande 50 miljoner kronor	Enhetschef	Projektleddare	Enhetschef	Enhetschef	Projektleddare
Regiongemensamma kontrakt	Beslut enligt LOU om ramavtal eller tilldelning av kontrakt för varor och tjänster med ett kontraktsvärde från och med 50 miljoner kronor till och med ett belopp understigande 500 miljoner kronor	Områdeschef	Enhetschef	Områdeschef	Områdeschef	Enhetschef
Regiongemensamma kontrakt	Beslut enligt LOU om ramavtal eller tilldelning av kontrakt för varor och tjänster med ett kontraktsvärde från och med 500 miljoner kronor till och med 600 miljoner kronor	Regiondirektör	Områdeschef	Regiondirektör	Regiondirektör	Områdeschef
Regiongemensamma kontrakt	Beslut enligt LOU om ramavtal eller tilldelning av kontrakt för varor och tjänster med ett kontraktsvärde överstigande 600 miljoner kronor	Beslut av Regionsstyrelsen, Ordf. signerar	Regiondirektör	Beslut av Regionstyrelsen, Ordf signerar	Beslut av Regionstyrelsen, Ordf signerar	Regiondirektör

Delegeringsbesluten från 2015 gäller fortfarande men en översyn planeras under 2018 för att utreda om förändringar behöver göras. I tabellen ovan anges funktionen ”Områdeschef” som numer har namnet ”avdelningschef för koncerninköp”.

Övrigt

En stor del av insatserna från Koncerninköps sida under 2017 har varit personliga möten med samtliga nämnder och styrelser som omfattas av den nya policyn. Dessa möten har varit en kombination av informations- och dialogmöten. Avsikten har varit att öka kunskapen om inköpsfrågor generellt, vilka tjänster koncerninköp tillhandahåller och belysa vad den nya policyn innebär.

I dokumentgranskningen och i intervjuerna framgår att ansvariga tjänstemän för implementeringen gör bedömningen att delar av införandet inte kommer att vara klart till 2018-01-01.

I riskanalysen i Plan för implementering skrivs att: *det finns risk att följsamheten enligt det nya arbetssättet inte uppnås till 100% under året.* Bedömning gjordes också att Västra Götalandsregionen inte kommer ha hunnit genomföra alla upphandlingar för de behov som finns under 2017.

I intervju med ansvarig tjänsteman för införandet på Koncerninköp görs följande bedömning som svar på frågan ”Bedömer du att koncerninköp kommer att kunna genomföra all direktupphandling fr.o.m. 1/1 2018?”

De beloppsmässigt mindre inköpen/upphandlingarna, under 100 tkr, bedöms som problematiska. De är antalsmässigt många och det omfattar ofta smala områden som berör en eller få verksamheter. Det politiska beslutet innebär att dessa också skall omfattas men här kommer man sannolikt inte att nå full följsamhet till den 1 januari 2018. En lösning som håller på att utvecklas är att en del av dessa inköp genomförs av förvaltningarna med stöd av koncerninköp. Koncerninköps bedömning är att i udda fall är verksamheten bättre rustade att hantera vissa direktupphandlingar själva och en överenskommelse görs med Koncerninköp att upphandlingen skall genomföras på ett viset. De skall då använda Koncerninköps instruktioner/processer (t.ex. att dokumentera 3 offerter för direktupphandlingar som är dokumentationspliktiga). Koncerninköp skall också föra loggbok på dessa ärenden så det finns en uppdaterad lista över vilka sådana beslut som tagits. Anledningen att verksamheten själv genomför dessa inköp anges bero på flera saker exempelvis logistik och specialkompetens inom smala områden.

Inköp i intervallet 0 – 100 tkr är det område som är mest problematiskt för att nå full följsamhet till den nya policyn. Antalet inköp i detta intervall är antalsmässigt högt, det berör ofta smala områden som kräver speciell kompetens kring produkter och tjänster och många gånger krävs en tidsmässigt kort inköpsperiod. Om dessa inköp skall klaras inom ramen för nuvarande fullmäktigebeslut om inköbspolicy krävs sannolikt förändringar i Koncerninköps inköpsorganisation.

I intervallet inköp på mellan 100 tkr och 500 tkr är ambitionen och tron att koncerninköp klarar allt från 2018. Avseende detta bedöms att långa ledtider kan bli ett problem.

De stora avtalen, över 500 tkr klarar koncerninköp redan idag av vilket innebär ca 200 stycken per år. Här finns en ambition att öka effektiviteten och nå upp till 240- 250 stycken

per år vilket är önskat läge/målbild. Koncerninköps bedömning är att det sannolikt tar 2 år till (2019) innan den nivån nås.

I dokumentet ”sammanställning över genomförda kontrollmoment i regionstyrelsens plan för intern kontroll och säkerhet september till december 2017” anges att förvaltningsvis rapport över inköpsbeteende och avtalsföljsamhet har distribuerats till alla förvaltningar för egenanalys inom Västra Götalandsregionen och visar på en leverantörstrohet på 80 procent för Västra Götalandsregionen, där hälso- och sjukvårdens utförare och serviceverksamheten visar ett resultat på 90 procent. Målet är att all verksamhet i VGR skall ligga över 90 procent.

I den resurstilldelning som följde med beslutet har nio nya personalresurser anställts. Dessutom har några kortare vikariat stärkt upp upphandlingsstaben. En svårighet är att koncerninköp tappar upphandlare som byter till andra arbetsgivare. Det är stor personalomsättning i dagsläget och många oerfarna, trainee-medarbetare, finns i organisationen. En målbild som förts fram av en ledande tjänsteman är att koncerninköp skulle behöva ytterligare tio inköpare men det är inte realistiskt, dessa finns inte tillgängliga på marknaden. Arbetet koncentreras i stället på att effektivisera rutiner, system och arbetssätt.

Inför införandet angavs inga projektdirektiv. Plan för implementering inköp arbetades fram i form av en uppdatering av en tidigare plan.

Ett nytt e-handelssystem och en ny avtalsmodul har upphandlats. Dessa håller på att installeras och sättas i drift. På sikt gör Koncerninköp bedömningen att det medför förbättringar både för den löpande hanteringen och för uppföljningsarbetet av inköp, upphandlingar och avtalstrohet. Det innebär att uttag av utdata för uppföljning och kontroll tills vidare görs enligt tidigare rutiner. Att de förväntade förbättringarna inte är på plats kan påverka koncernkontorets möjlighet att säkerställa den interna kontrollen av att inköspolicyn och riktlinjerna följs. I nuläget görs bedömningen att underlag för uppföljning kommer kunna tas fram senast hösten 2018 ur de nya systemen. Avtalstroheten mäts idag på leverantörsnivå och inte på produktnivå.

Under implementeringsåret koncentrerades införandet inledningsvis till VGR:s största verksamhet, Sahlgrenska universitetssjukhuset (SU). Att lyckas med SU bedömdes som en framgångsfaktor för det sammantagna införandet för VGR. Styrelsen för SU uppdrog åt sjukhusdirektören i februari 2017 att säkerställa genomförandet av implementering av ny regional inköbspolicy. I oktober 2017 lämnade sjukhusdirektören följande information till sjukhusets styrelse:

SU har under våren och sommaren implementerat VGRs nya inköbspolicy. Information har lämnats på samtliga områdes- och verksamhetsledningsgrupper, 66 stycken totalt. Utöver det har det tillsammans med Koncerninköp hållits 11 dialogmöten med 340 deltagare från SUs olika verksamheter. En nulägesanalys har genomförts på varje område med syfte att se vilka områden och verksamheter som behöver extra stöd i att följa gällande regelverk och rutiner. Implementeringen avslutades i samråd med Koncerninköp i mitten av augusti. En uppföljningsmodell håller på att tas fram för att säkerställa framtida följsamhet.

Implementeringen på SU och den rapportering som sjukhusledningen lämnat tyder på att både Sahlgrenska Universitetssjukhuset och Koncerninköp är nöjda med det arbete som genomförts under 2017 och att man fortsatt, i samverkan, arbetar fram stöd- och uppföljningsmodeller.

I svar från flera nämnder, styrelser och regionägda bolag framgår att den nya inköspolicyn inte bedöms medföra stora förändringar och avsteg från nuvarande rutiner. Sedan tidigare kontaktas Koncerninköp inför upphandlingar och inköp och de bistår förvaltningarna under processen. I några fall har förvaltningar angett att vid inköp som gäller ”speciella” varor eller tjänster inom ”smala” områden har Koncerninköp tidigare i vissa fall överlåtit till verksamheterna att genomföra upphandlingarna. Detta är inte tillåtet enligt den nya policyn.

Ett område som hänger ihop med införandet av en ny inköspolicy är att effektivisera hanteringen av upphandlingar och inköp. I dagsläget är rutinerna för de inköpsstyrgrupper som handlägger frågorna inte alltid så effektiva som koncernledningen önskar. Ledningens bedömning är att det krävs alltför många möten utspjutt över en lång tidsperiod och detta behöver ändras. Förvaltningarna behöver bli bättre beställare, bättre kravspecifikationer behöver göras, och inköparnas tid behöver kunna frigöras genom effektivare upphandlingsprocesser och färre möten. Ett första steg i denna riktning är att antalet inköpsstyrgrupper minskats till 11 under 2017.

Generellt finns en medvetenhet i verksamheterna om att avtalstroheten avseende inköp mäts och följs upp löpande och att ansvaret för att regelverket hanteras på rätt sätt ligger hos nämnder och styrelser. Totalt var avtalstroheten i 77,68 procent vid mätningen i augusti 2017.

lakttagelser vid dokumentgranskning och intervjuer

- Delar i tidsplanen enligt RF:s beslut har inte hållit, allt som omfattas av Policy inköp är inte igång 1 januari 2018.
- Handläggningstiderna förväntas bli långa för en del större upphandlingar (100 tkr – 500 tkr) vilket kan medföra problem för förvaltningarna.
- Nytt IT-stöd i form av e-handelssystem och avtalsmodul kommer inte att kunna leverera statistik förrän hösten 2018 vilket försvårar uppföljning fram till dess. I dokumentet ”*Sammanställning över genomförda kontrollmoment i regionstyrelsens plan för intern kontroll och säkerhet september till december 2017*” avrapporteras kontrollmomentet ”*Uppföljning av att genomförandet av ny policy/riktlinje för inköp sker enligt plan och att anvisade system för beställning och uppföljning används av förvaltningarna. Uppföljning av leverantörer*” till regionstyrelsen. Där skrivs -*Befintligt mätverktyg för leverantörstrohet saknas från årsskifte 2017/2018 då projekt för mätmetoder och rapportsystem samordnades till byte av E-handelslösning och upphandlingsverktyg. Arbeta med att ta fram nytt IT-system pågår*”.
- Risk att kompetensbrist/kompetensförlust försvårar efterlevnaden av policyn.
- En del upphandlingar för behov som finns under 2017 kommer inte att hinnas med.

Bedömning

I granskningen har konstaterats att regionfullmäktiges beslut om införandet i huvudsak kommer att genomföras. Det finns dock avvikelser från regionfullmäktiges beslut.

Den satsning på information- och dialog om policyn och inköpsfrågor som genomförts under 2017 har varit positiv och har ökat kunskapsnivån i nämnder och styrelser. Detta har sannolikt medfört att införandet underlättats och att kunderna har fått en mer positiv bild av inköspolicyn.

Under året har c:a 1000 beställare och chefer informerats vid dessa tillfällen enligt följande specifikation:

Totalt antal informerade verksamheter	28
Antal informerade förvaltningar	16
Antal informerade bolag	6
Antalet förvaltningar som informeras via dialogmöten	12
Antal genomförd dialogmöten	39
Antal informerade personer	926

Med den nya policyn följer ambitionen att samla alla inköp under professionella inköpsavdelningar vilket sammanfattningsvis skall leda till:

- Centralisering av all upphandling till tre inköpsfunktioner
- Inköpsfunktioner upphandlar allt från första kronan
- Alla styrelser och nämnder anlitar inköpsfunktioner vid upphandling och avropar sedan från upphandlade avtal
- Alla inköp betraktas som regiongemensamma
- Alla upphandlade avtal finns i en avtalsdatabas (avtalskatalogen)

Av de svar som nämnder, styrelser och majoritetsägda bolag lämnat under granskningen framgår att kunskap och kompetens varierar något mellan förvaltningarna. Med utgångspunkt i den granskning som genomförts framgår att den information och det material som Koncerninköp tagit fram har varit bra och ökat kunskapen om policyn och om upphandlingsfrågor. Genom nätverket för inköpscontrollers finns också bra kanaler för kunskapsspridning och stöd. Respektive nämnd och styrelse har ansvar för att en kompetent och effektiv inköpsantering åstadkoms och granskningen visar att det finns en medvetenhet om det. Generellt upplever verksamheterna att man får ett bra stöd från Koncerninköp i upphandlingsfrågor.

I planen för införandet nämns områden som inte kommer att vara klara till 1 januari 2018. Det har också vidhållits i intervjuer under året att samtliga direktupphandlingar i intervallet 0-100 tkr inte kommer att klaras inom ramen för den nya policyn.

En utmaning för införandet avser serviceavtal och förnyande av serviceavtal för exempelvis medicinsk utrustning. Detta har verksamheterna skött själva till stor del tidigare men den nya policyn ger inget utrymme för en sådan hantering, koncerninköp skall sköta detta fullt ut från 1 januari 2018.

En fråga som granskats är om tillräckliga resurser tillförts koncerninköp så att rätt organisation, bemanning och kompetens, är på plats till 1/1 2018. Sannolikt finns brister som medför att policyn inte kan hanteras helt enligt fullmäktiges beslut. I dagsläget finns dock inga konkreta förslag på att föreslå andra politiska beslut, förändra organisationen eller begära ytterligare resurser. I regionledningen är man medveten om att tidsplanen varit snäv och det har inte fått påverka kvaliteten i inköp och upphandlingar. En utgångspunkt har varit att det är viktigare att införandet blir bra med hög kvalitet hellre än att strikt följa tidsplanen. Någon begäran om förändrad tidsplan har inte förts fram till politiken.

En stor utmaning för införandet är att verksamheterna i Västra Götalandsregionen är så olika, det är inte en homogen organisatorisk struktur. Detta medför stora utmaningar för projektet och ledningen är medvetna om att förändringar av planen och genomförandet kan bli nödvändiga.

Kompetensförlust och kompetensbrist bedöms som de sannolikt största riskerna för ett lyckat införande av policyn.

Svar från nämnder och styrelser i Västra Götalandsregionen ger att den information som lämnats under koncerninköps kampanj i huvudsak bedöms gett bra resultat, kunskapen om inköpsfrågor har ökat.

I Rapporten ”Sammanställning över genomförda kontrollmoment i regionstyrelsens plan för intern kontroll och säkerhet september till december 2017” avrapporteras 4 kontrollmoment. För kontrollmomentet ”*Uppföljning av att genomförandet av ny policy/riktlinje för inköp sker enligt plan och att anvisade system för beställning och uppföljning används av förvaltningarna. Uppföljning av Leverantörer*” anges under åtgärd: Implementering av inköspolicyn har skett enligt plan.

Med utgångspunkt i ställda revisionsfrågor och vad som framkommit i granskningen görs följande bedömningar:

- En sammantagen bedömning ger att regionstyrelsen säkerställt att den nya inköspolicyn har införts och tillämpas från 1 januari 2018. Det konstateras samtidigt att det förekommer brister och inköpsområden som inte fungerar enligt regionfullmäktiges beslut.
- Regionstyrelsen bedöms huvudsakligen ha skapat tillräckliga förutsättningar för inköpsverksamheten för att den nya inköspolicyn kunnat införas från och med den 1 januari 2018. Organisationens ansvar för det praktiska genomförandet av införandet har inte hittills bedömt att ytterligare resurser behövs för att klara uppdraget. En svårighet är dock att koncerninköp löpande tappar upphandlare som går till andra arbetsgivare vilket medfört betydande kompetensförluster och sannolikt påverkat införandet negativt. Det tidsmässigt snabba införandet har också medfört att vissa delar i omställningen till den nya policyn ännu inte har genomförts.

- Regionstyrelsen har inte i tillräcklig omfattning säkerställt att samtliga upphandlingar genomförs enligt policy inköp från och med 2017. Hanteringen av direktupphandlingar i intervallet 0 till 100 tkr avviker delvis från regionfullmäktiges beslut. I information till ägarutskottet har angetts att ”vissa verksamheters unika direktupphandlingar” delegeras tillbaka” till verksamheten när detta uppfattas som nödvändigt men det saknas stöd för detta i policyn och i beslut. Det föreligger också brister avseende hantering/förlängning av serviceavtal som inte hanteras fullt ut enligt vad policyn föreskriver. En justering i nuvarande delegeringsordning avseende nämnder- och styrelser rätt att göra avrop genom rutinen för förnyad konkurrensutsättning krävs också för att följsamhet till policyn skall uppnås.

Med utgångspunkt i svaren på revisionsfrågorna och med beaktande av iakttagelser och bedömningar som redovisas ovan, är vår slutsats att införandet av den nya inköbspolicyn delvis skapat förutsättningar som säkerställer införande och efterlevnad av den nya policyn för inköp men det finns också brister som behöver åtgärdas.

Rekommendationer

Avseende införandet av Policy inköp är regionstyrelsen ansvarig. Den övervägande delen av det praktiska arbetet med införandet genomförs av koncernkontorets avdelning för koncerninköp. I granskningen har bedömts att det finns risk för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll vid implementeringen av den nya policyn och riktlinjerna. Iakttagelser och bedömningar utifrån ställda revisionsfrågor ger att brister finns utifrån denna ansvarsgrund. Utifrån våra bedömningar lämnas därför följande rekommendationer:

Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- säkerställa att inköbspolicyn och riktlinjer i VGR avseende upphandling implementeras fullt ut eller att kompletterande politiska beslut fattas
- säkerställa att delegationsordningen följs gällande direktupphandling och tecknande av externa avtal med leverantörer avseende alla varor och tjänster, detta omfattar även serviceavtal
- Säkerställa den interna kontrollen av att inköbspolicyn och riktlinjerna följs
- Säkerställa att tillräckliga och tillförlitliga uppgifter kan tas fram för uppföljning och kontroll av genomförda upphandlingar

Undertecknande

Martin Andersson