VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN

Granskning av Direktupphandling

Dnr: Rev 72-2015

Genomförd av: Revisionsenheten
Ulf Aronsson

Behandlad av Revisorskollegiet den 20 april 2016

Innehåll

Sammanfattning 2
Inledning 3
Bakgrund 3
Granskningens syfte och revisionsfrågor 3
Avgränsning 4
Revisionskriterier 4
Granskningsansvariga 5
Metod 6
Resultat av granskningen 6
Iakttagelser 6
NU-sjukvården (NU) 12
Sahlgrenska Universitetssjukhuset (SU) 13
Skaraborgs sjukhus (SKAS) 14
Södra Älvsborgs Sjukhus (SÄS) 15
Bedömningar 17
Rekommendationer 20
Bilaga 1 21

Postadress: Revisionsenheten Västra Götalandsregionen 462 80 Vänersborg
Besöksadress: Östergatan 1 Vänersborg
Telefon: 010-441 05 91
Webbplats: www.vgregion.se
E-post: revision@vgregion.se

Sammanfattning

Den 1 juli 2014 trädde nya LOU-regler i kraft gällande direktupphandling. Regionstyrelsen beslutade 2014-12-09, utifrån detta om tillägg till gällande riktlinjer för tillämpning av inköpspolicyn avseende riktlinjer för direktupphandling. Denna granskning syfte är att säkerställa att riktlinjerna har implementerats samt att belysa hur styrelser och nämnder säkerställt att de medarbetare som har rätt att göra direktupphandlingar har adekvat kunskap och kompetens för detta.

Granskningen omfattar styrelserna för Sahlgrenska universitetssjukhuset (SU), Skaraborgs sjukhus (SKAS), NU-sjukvården (NU), Södra Älvsborgs sjukhus (SÄS). Angereds närsjukhus, Fastighetsnämnden, Regionutvecklingsnämnden (RUN) samt Folkhögskolestyrelsen.

Vår sammanfattande bedömning är att de nya riktlinjerna inte fullt ut implementerats på ett tillfredsställande sätt av granskade nämnder och styrelser med undantag för Fastighetsnämnden. Nedan redovisar vi de viktigaste iakttagelserna och bedömningarna.

Följsamheten till riktlinjen

Utifrån iakttagelserna från respektive förvaltning kan det konstateras att följsamheten till riktlinjerna brister hos åtminstone de fyra stora sjukhusförvaltningarna och RUN vad gäller involveringen av Koncerninköp och dokumentation. Det framkommer också ytterligare indikationer på att riktlinjerna även i andra avseenden inte implementerats fullt ut. Vår bedömning är att riktlinjerna för direktupphandling inte följs i önskad utsträckning och att de alltså inte implementerats av styrelserna för SU, SKAS, NU, SÄS och RUN på föreskrivet sätt. De indikationer vi lyfter i rapporten, ger att det finns risk för att det är väsentliga inköpsvolymer som inte hanteras på ett processmässigt professionellt sätt. Det är därför väsentligt att respektive styrelse och nämnd säkerställer rutiner och resurser för att implementera riktlinjerna för direktupphandling fullt ut.

Följsamhet till delegationsordningar

Med beaktande av iakttagelserna och bedömningen avseende följsamheten till riktlinjen, finns en uppenbar risk att de som har utövat sin delegation inom de fyra stora sjukhusen och RUN, kan ha gjort det i strid med inköpspolicy och därmed i strid med delegationsordning. Vår bedömning är att samtliga granskade nämnder och styrelser, med undantag av Fastighetsnämnden, har behov av att säkerställa att delegationsordningen är förstådd och förankrad i respektive linjeorganisation gällande direktupphandling. Detta för att eliminera risker för överträdelser avseende rätten att ingå och teckna externa avtal med leverantörer samt för att säkerställa att inköpspolicyn följs.

Kontrollmoment och uppföljning av planer för internkontroll

Samtliga granskade förvaltningar har någon form av intern kontroll som omfattar direktupphandling, där den starkaste bedöms återfinnas hos Fastighetsnämnden och de svagaste hos RUN och SU. Vår bedömning är – att med hänsyn till iakttagelser och bedömningar avseende följsamheten till riktlinjen för direktupphandling och delegationsordning – finns ett behov att skärpa den interna kontrollen avseende direktupphandling hos samtliga granskade nämnder och styrelser med undantag för Fastighetsnämnden och ANS.

Kunskap och kompetens

Vår bedömning är att kunskaps- och kompetensnivån avseende direktupphandling generellt sett förefaller vara tillfredsställande bland de inom respektive förvaltning som har att ansvara för att inköpsprocessen följs med undantag för RUN.

Postadress: Revisionsenheten Västra Götalandsregionen 462 80 Vänersborg
Besöksadress: Östergatan 1 Vänersborg
Telefon: 010-441 05 91
Webbplats: www.vgregion.se
E-post: revision@vgregion.se

Den kunskap som generellt sett behöver stärkas i linjeorganisationerna är förståelsen av att samtliga inköpsbehov, som inte uppfylls av det upphandlade sortimentet, ska kanaliseras i enlighet med rutiner för direktupphandling. Det ska vara tydligt till vem och hur man ska vända sig med sina inköpsbehov samt att det inte finns något utrymme för egna initiativ enligt gällande riktlinjer. Bedömningen är att behovet att säkerställa denna förståelse och tydlighet gäller samtliga nämnder och styrelser utom Fastighetsnämnden.

Vi lämnar två eller flera rekommendationer till samtliga granskade nämnder och styrelser med undantag för Fastighetsnämnden.

Inledning

Bakgrund

Den 1 juli 2014 trädde nya LOU-regler ikraft gällande direktupphandling. Regionstyrelsen beslutade 2014-12-09, utifrån dessa nya LOU-regler, om tillägg till gällande riktlinjer för tillämpning av inköpspolicyn avseende riktlinjer för direktupphandling och fastställer bland annat:

- LOU ska beaktas vid varje inköp oavsett värdet på det som ska köpas
- Uppdrag och ansvar för att genomföra en direktupphandling styrs av delegationsordning från berörd förvaltningschef utifrån LOU
- Avdelningen för Koncerninköp ansvarar, i samråd med respektive verksamhet, för direktupphandlingar och beställningar av samtliga varor, tjänster och investeringar som saknas i Västra Götalandsregionens beställningssystem eller saknar avtal. Ansvaret omfattar en korrekt hantering utifrån inköpsprocessens rutiner, instruktioner och mallar.

Utifrån de nya riktlinjerna och rutinerna för direktupphandling enligt ovan, har revisorskollegiet bedömt att det finns anledning att granska hur dessa har implementerats i förvaltningar. Ansvarsgrunden för de nämnder som berörs i denna granskning är risken för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.

Granskningens syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att granska att - och hur - nya riktlinjer och rutiner för direktupphandling har implementerats. Inom ramen för detta kommer även belysas hur förvaltningarna säkerställer att de medarbetare som har rätt att göra inköp har adekvat kunskap och kompetens för detta.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Hur har nya riktlinjer och rutiner för direktupphandling implementerats av nämnder och styrelser och hur återrapporteras eventuella avvikelser till nämnden.
- Hur säkerställer förvaltningar att de som involveras och fattar beslut om direktupphandlingar har tillräcklig kunskap och kompetens?
- Vilken kontroll och uppföljning görs av Inköpsenheten av att inköpspolicyn följs avseende direktupphandlingar?

Avgränsning

Granskningen omfattar följande styrelser och nämnder:

A. Nämnder som omfattas av en mer fördjupad granskning; Fastighetsnämnden, Regionutvecklingsnämnden (RUN), Folkhögskolestyrelsen och Angereds närsjukhus.

B. Styrelser som omfattas av en mer översiktlig granskning; Sahlgrenska universitetssjukhuset (SU), Skaraborgs sjukhus (SKAS), NU-sjukvården (NU) och Södra Älvsborgs sjukhus (SÄS).

För A-nämnderna har samtliga direktupphandlingar som diarieförts av Koncerninköp som genomförts från oktober 2014 till och med december 2015 detaljgranskats.

För att få en heltäckande granskning av rutinerna för direktupphandling, har även Avdelningen för koncerninköps (Koncerninköp) rutiner ingått i granskningen.

Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap 7§
- Lag om offentlig upphandling, LOU (2007:1091)
- Inköpspolicy för VGR, RF 30 mars 2004
- Tillägg till gällande riktlinjer för tillämpning av inköpspolicyn i VGR, RS (Dnr: 593-2010)
- Riktlinjer för tillämpningen av inköpspolicyn i VGR, RS (Dnr: 593-2010), 9 december 2014
- Rutin för direktupphandling gällande från och med 10 november 2015, Inköpsenheten (Koncerninköp)

Inköpsprocessen och Direktupphandling – en liten fördjupning i revisonskriterierna

Gällande riktlinjer för tillämpningen av inköpspolicyn i VGR beslutades av regionstyrelsen 9 december 2014. De förändringar som då gjordes hade sin grund i de nya reglerna för direktupphandling som trädde ikraft den 1 juli samma år.

Riktlinjerna slår fast att vid all upphandling ska regionens inköpsprocess tillämpas, alltså även vid direktupphandlingar. Inköpsprocessen består av tre delar, analysfasen, upphandlingsfasen och avtalsvårdsfasen. Analysfasen innebär bland annat att verksamhetsföreträdare tillsammans med inköpare identifierar de behov som finns i verksamheten, ser över alternativa varor och tjänster samt överväger möjligheter till standardisering. Upphandlingsfasen styrs av LOU oavsett värdet på det som ska köpas. En direktupphandling är en upphandling utan krav på anbud i viss form men ska göras med beaktande av alla grundläggande principer för offentlig upphandling. Jämfört med övriga upphandlingsförfaranden är den konkreta förenklingen vid direktupphandling utformandet av förfrågningsunderlag, enklare krav på dokumentation, samt att lagen inte kräver annonsering.

Uppdrag och ansvar för att genomföra en direktupphandling styrs av respektive ansvarig styrelse/ nämnds delegationsordning. Enheten Koncerninköp ansvarar, i samråd med verksamhet, för direktupphandlingar och beställningar av samtliga varor, tjänster och investeringar som saknas i Västra Götalandsregionens beställningssystem eller saknar avtal. Enligt *Rutin för direktupphandling* ska följande gälla under den granskade perioden fram till och med december 2015:

Belopp	Ansvarig
< SEK 100 000	Koncerninköp - enhet Kundservice alternativt behörig beställare
SEK 100 000 – 505 800	Koncerninköp - enhet Kundservice
> SEK 505 800	Koncerninköp – enhet Upphandling

Det tillägg till gällande riktlinjer för tillämpning av inköpspolicyn som beslutats av Regionstyrelsen fastställer att bland annat följande ska gälla vid en direktupphandling;

- En kontroll i beställningssystem, avtalsdatabas eller med någon av regionens upphandlande enheter (i detta fall Koncerninköp) om det finns existerande kontrakt som kan användas. Finns sådant kontrakt kan direktupphandling inte företas
- Om kontrakt inte finns ska en kontakt alltid tas med Koncerninköp
- Kontroll i delegationsordning vem som får företa direktupphandling. Dessa ska i första hand företas av Koncerninköp. I annat fall ska direktupphandling företas i samråd med Koncerninköp.
- Överstiger upphandlingens värde 100 tkr ska Koncerninköps blanketter för dokumentation av direktupphandlingar användas. Oavsett vem som genomför upphandlingen ska Koncerninköp ha en kopia.

Vid beräkning av inköpsvärden ska det totala belopp som ska betalas enligt kontrakt anges, eventuella optioner om förlängning eller kompletteringsköp beaktas samt värde av tidigare köp inom hela regionens verksamheter av samma slag gjorda under samma räkenskapsår. För att säkerställa att riktlinjerna för direktupphandling följs samt underlätta handläggningen har en blankett för dokumentation med tillhörande instruktioner tagits fram av Koncerninköp. I denna ges bland annat instruktioner och stöd avseende;

- Fastställande av beräknat värde för upphandlingen
- Kriterier/krav för utvärdering av anbud
- Motivering av valt anbud

Granskningsansvariga

Följande yrkesrevisorer har medverkat i granskningen:

Granskningsansvarig	Ulf Aronsson
A-nämnder	Marit Käppi; Fastighetsnämnden
	Anna Ljungkvist; Folkhögskolestyrelsen
	Kristoffer Lundqvist; RUN
	Ulf Aronsson; ANS
B-nämnder	Kari Aartojärvi; SU och Koncerninköp
	Thomas Vilhelmsson; NU
	Marianne Förars; SKAS
	Ulf Aronsson; SÄS

Metod

För att svara på granskningens syfte och revisionsfrågor har strukturerade intervjuer hållits med representanter som valts ut av respektive förvaltningschef. De som intervjuats listas i bilaga 1.

Intervjuerna har kompletterats med dokumentgranskning av relevanta dokument som; styrelseprotokoll, delegationsordningar, i förekommande fall eventuella lokala rutiner för inköp/ upphandling, planer för internkontroll samt uppföljningen av dessa.

Stickprovsgranskningen fokuserade på följande aspekter:

- Kontroll av eventuella existerande upphandlade kontrakt
- Kontakterna med Inköpsenheten
- Följsamhet till delegationsordning
- Överväganden kring konkurrensutsättning
- Uppfyllelse av dokumentationskrav

Den metod/de metoder som använts för att besvara revisionsfrågorna anges, exempelvis dokumentstudium, intervjuer, observation eller enkät.

Resultat av granskningen

Iakttagelser

I följande avsnitt sammanfattas iakttagelserna för respektive styrelse och nämnd

Angered Närsjukhus (ANS)

Implementeringen av de nya riktlinjerna för direktupphandling samt återrapportering av eventuella avvikelser

Aktuell delegationsordning är upprättad i enlighet med den standardmall som tagits fram inom VGR. Den fastslår att avtal med extern part inom regler för köp och upphandling delegeras till förvaltningschef. Denne har i sin tur delegerat ansvar även till ekonomichef.

Den nya riktlinjen för direktupphandling har kommunicerats vid chefsmöten. Vid införandet gjordes en extra kontroll i den administrativa staben att alla av dem upphandlade tjänster hanterats i enlighet med riktlinjerna. I budget 2015 definierades målsättningen att öka inköpstrohet och följsamhet till upphandlade varor och tjänster, vilket också uppfattas till stora delar ha infriats. Uppföljningen försvåras av brister i uppföljningsdata.

Vid konteringen av leverantörsfakturor passerar samtliga ekonomiavdelningen. Avvikande fakturor från leverantörer från nya eller okända leverantörer uppmärksammas. Budgetavvikelser analyseras löpande under året.

I den gällande internkontroll planen som fastställdes av styrelsen för ANS i mars 2015, har ekonomichefen ansvar för kontrollmomenten; *att gällande inköpspolicy följs och att upphandlade leverantörer väljs samt att LOU efterlevs (löpande);* och *att delegationsordningen följs (stickprov 2*

gånger per år). Resultatet rapporteras till sjukhusdirektör, som i sin tur är den som avrapporterar hur den interna kontrollen fungerar till sjukhusstyrelsen. Under den granskade perioden har inga avvikelser från inköpspolicy och delegationsordning noterats.

Kunskap och kompetens bland de som involveras och fattar beslut om direktupphandlingar

Inom ANS har man inte sett något specifikt utbildningsbehov utifrån riktlinjerna för direktupphandlingar. Detta utifrån att handläggare på Inköp ansvarar för själva upphandlings-processen och att verksamheternas ansvar begränsas till att ge deras input till upphandlingen. Man har inte erhållit någon utbildning från Inköp, men efterfrågar inte heller någon sådan.

Direktupphandlingar under den granskade perioden

Följande direktupphandlingar har genomförts under den granskade perioden:

Vad	Värde kkr	Antal lev	Metod	Motivering
Hörselbur – för hörseltester	225	2	Inbjudan att lämna anbud	Pris
Dubbelmasksystem för anestesi	262	1	Ingen konkurrensutsättning	Endast en leverantör
Transportvagnar sterilt gods	413	3	Inbjudan att lämna anbud	Endast ett bud
Ejektorsugar QMT-Care	139	1	Ingen konkurrensutsättning	Endast en leverantör
Transportventilator	256	3	Inbjudan att lämna anbud	Säkerhet
Planeringssystem	300	3	Inbjudan att lämna anbud	Endast ett bud
HLR utrustning – Simulatordocka	140	1	Ingen konkurrensutsättning	

Samtliga av dessa direktupphandlingar är kopplade till etableringen av det nya sjukhuset och nya verksamheter 2015, en investering på sammanlagt 89 mkr. Det innebär att direktupphandlingarna motsvarade ca 2% av de totala inköpen för detta ändamål.

Behov och kravspecifikationer av utrustning har tagits fram av respektive verksamhet i olika konstellationer. Där det varit relevant har projektledaren för det nya sjukhuset medverkat och i flera fall har representanter från andra sjukhus medverkat då deras erfarenheter har varit relevanta för uppbyggnaden av nya verksamheter. Man har haft ett tätt samarbete med handläggare på Inköp och ekonomichefen menar att de aktivt har utmanat verksamhetens kravspecifikationer och säkerställt att där det varit lämpligt befintligt upphandlat sortiment valts, vilket han menar att den låga procentandelen ovan bekräftar. I intervjuer med inköpare på Koncerninköp, konstateras att vid upphandling av utrustning till detta helt nya sjukhus har det i ett antal fall uppstått krav på modernare teknisk apparatur och/ eller funktionalitet än den som fanns upphandlad. Handläggare på Inköp har ansvarat för hela upphandlingsprocessen och att Inköpspolicyn följs. Inköp tecknar avtalen och ANS får beställningsbekräftelse efter genomförd upphandling.

Resultat från detaljgranskningen av genomförda direktupphandlingar

Kontrollen av eventuella existerande kontrakt

Detta har hanterats av den inköpare som varit involverad i ANS-projektet och som lyft det till Inköpskoordinatorn för kontroll av existerande upphandlingar att kunna utnyttja i samtliga granskade direktupphandlingar.

Kontakterna med Inköpsenheten

Handläggare från Inköpsenheten har ansvarat för upphandlingsprocessen för samtliga granskade direktupphandlingar

Följsamhet till delegationsordning

Inköpsenheten har tecknat samtliga avtal med extern leverantörer i samtliga granskade direktupphandlingar, vilket är i linje med gällande Inköpspolicy inom VGR

Överväganden kring konkurrensutsättning

I de fall man identifierat alternativa leverantörer har en inbjudan att lämna anbud gått ut, alltså i fyra av de sju direktupphandlingarna. I de andra tre fallen, gjordes bedömningen att det endast fanns en lämplig alternativt möjlig leverantör.

Dokumentationskrav

Dokumentationskraven avseende direktupphandlingar har i all väsentlighet uppfyllts i samtliga granskade direktupphandlingar.

Västfastigheter

Implementeringen av de nya riktlinjerna för direktupphandling samt återrapportering av eventuella avvikelser

Fastighetsnämnden reviderade sina lokala upphandlingsdirektiv i september 2014 med anledning av de nya riktlinjerna. I dokumentet återfinns reglerna för när direktupphandlingar kan göras och det fastslås att det då ska vara fråga om en enstaka upphandling under året.
Västfastigheters delegation avseende direktupphandlingar (både innan och efter nya direktivet) omfattar högst ett basbelopp för områdescheferna. Vid högre belopp krävs särskild prövning av fastighetsdirektören. Västfastigheter har således ett skarpare interna krav än vad som gäller i de nya direktiven för direktupphandling.

De nya riktlinjerna kommunicerades i ledningsgruppen, på projektledarnätverksdagar och på APT. Vidare har en gemensam informationsfolder tagits fram av Västfastigheter och Koncerninköp där direktupphandling berörs.

Följsamhet till inköpsprocessen omfattas av planen för internkontroll. Ytterst är det ett linjeansvar att säkerställa processen där delegationen går från nämnden till fastighetsdirektören och vidaredelegeras till områdeschef, enhetschef och projektledare utifrån fastställda beloppsgränser för

respektive funktioner. Förvaltningens inköpscontroller följer kontinuerligt vad som upphandlas med en återrapportering av avvikelser till förvaltningsledningen. Leverantörstrohet följs upp 2 ggr/år. Uppföljningen av planen för internkontroll rapporteras till nämnden och utan avvikelser avseende direktupphandling 2015.

Kunskap och kompetens bland de som involveras och fattar beslut om direktupphandlingar

Västfastigheter har en hög kompetens inom upphandling. Utbildningar inom LOU och entreprenörjuridik genomförs regelbundet och när det kommer nya direktiv. Utbildning är ett högt prioriterat område.

Direktupphandlingar under den granskade perioden

Enligt Västfastigheters interna anvisningar avseende direktupphandling slås följande fast:

- Värdet av upphandlingen är lågt
- En enstaka upphandling under året
- det kan försvaras affärsmässigt
- Om inte redan existerande avtal anses lämpliga och därmed inte går att använda

Alla direktupphandlingar omfattas av noggrann analys av marknaden och efter avstämning med Koncerninköp. Inköpscontrollern ska alltid informeras innan ett köp genomförs utanför befintliga avtal och ramavtal. Uppdelningen i ansvar mellan Västfastigheter och koncerninköp sker utifrån om behovet är förvaltningsspecifikt eller regionövergripande.
Följande direktupphandling har genomförts under den granskade perioden:

Vad	Värde kkr	Antal lev	Metod	Motivering
Konsulttjänst inom Hållbarhet	150	4	Inbjudan att lämna anbud	Referenser och kvalitetskrav

Iakttagelser från detaljgranskningen av genomförda direktupphandlingar

Kontrollen av eventuella existerande kontrakt

Gjordes i enlighet med interna inköpsrutiner och genom kontakt med Koncerninköp.

Kontakterna med Inköpsenheten

Handläggare från Inköpsenheten ansvarade för upphandlingsprocessen.

Följsamhet till delegationsordning

Inköpsenheten tecknade avtal vilket är i linje med gällande Inköpspolicy inom VGR

Överväganden kring konkurrensutsättning

Gjordes i enlighet med interna inköpsrutiner och genom kontakt med Koncerninköp

Dokumentationskrav

Enligt gällande riktlinjer för direktupphandling.

Folkhögskolorna

Implementeringen av de nya riktlinjerna för direktupphandling samt återrapportering av eventuella avvikelser

Sex folkhögskolestyrelser slogs samman till en gemensam 2015 och etableringen av en gemensam förvaltning och tillhörande kansli har slutförts under 2015. Under 2015 har den nybildade förvaltningen lagt fokus på att få alla strukturella frågor på plats, som till exempel att skapa ny kodstruktur för redovisning och rapportering och få skolorna att implementera dessa. En ny controller började i slutet av 2015 och i och med det riktas fokus mot att se över skolornas processer och vid behov skapa nya förvaltningsgemensamma processer. I delegationsordningen fastställs att förvaltningschefen har rätt att träffa upphandlings-/ inköpsavtal, med möjlighet att delegera, när detta inte är en uppgift för Koncerninköp.

De nya riktlinjerna för direktupphandling kommunicerades till respektive rektor. Under den granskade perioden var rutinen att vid behov av inköp av kapitalvaror, meddelade respektive rektor förvaltningschefen sin skolas behov för godkännande. I planen för intern kontroll är ett av kontrollmomenten; *att inköp görs, i möjligaste mån, enligt VGRs upphandlingsavtal.* Denna kontroll görs löpande av förvaltningskansliets ekonom med VGRs inköpspolicy som styrdokument. Inga avvikelser har lyfts under året till förvaltningschefen eller till styrelsen.

Inga direktupphandlingar har rapporterats till Koncerninköp under den granskade perioden och på vår begäran har den nya controllern kontrollerat att inga direktupphandlingar över 100 tkr genomförts under denna period. Utifrån detta har ingen ytterligare detaljgranskning genomförts.

Controllern fick i december 2015 ett prioriterat uppdrag att ta fram en gemensam tillämpning för investeringar och inköp för förvaltningen. I det dokument som tagits fram, vilket har stämts av med Koncerninköp, omfattas riktlinjerna för direktupphandling. Intentionen är att skolorna aldrig ska gå in i en direktupphandlingssituation utan att ha stämt av med Koncerninköp.

Kunskap och kompetens bland de som involveras och fattar beslut om direktupphandlingar

Vid en pågående inventering av kompetensutvecklingsbehov inom förvaltningen har kunskapsbrister identifierats avseende inköpsfrågor. Koncerninköp har kontaktats för att de ska medverka i förvaltningens arbete med utbildning, råd och stöd i inköpsfrågor. Ett utbildningstillfälle avseende LOU/inköpsprocessen och marknadsplatsen kommer att anordnas under våren 2016 för rektorerna och andra i organisationen som involveras vid inköp.

Regionutvecklingsnämnden (RUN)

Implementeringen av de nya riktlinjerna för direktupphandling samt återrapportering av eventuella avvikelser

Enligt RUN:s delegationsordning från april 2015 är det endast regionutvecklingsdirektören som har rätt att träffa avtal om varor och tjänster när detta inte är en uppgift för Koncerninköp eller Regionstyrelsen. Regionutvecklingsdirektören har inte rätt att vidaredelegera. Att

delegationsordningen följs kontrolleras genom fem stickprov under perioden oktober till december 2015 av delegeringsbeslut, vilket inte resulterade i några anmärkningar.

Vid intervjuerna framgår att tjänstemän inom ramen för förvaltningens verksamhet, undertecknat direktupphandlingar under den granskade perioden vid minst två tillfällen. Regionutvecklingsdirektören har uppmärksammats om detta.

Ingen av de intervjuade representanterna för RUN känner till att de nya riktlinjerna för direktupphandling kommunicerades i organisationen när de kom. Intervjuerna - med representanterna för enheten för samhällsanalys, koncernavdelning data och analys samt avdelningen för forskning, utveckling och utbildning - ger att det inte fastställts några specifika rutiner inom RUN:s verksamhetsområde för att säkerställa en rätt hantering av inköpspolicyn och därmed inte heller avseende direktupphandling.

Vad gäller området projektstöd finns delvis rutiner på en mer allmän övergripande nivå avseende LOU, men inte avseende direktupphandling. Det innebär att mottagarna av projektstöd främst uppmärksammas om LOUs krav samt att det finns en rutin för att genomföra stickprovskontroller av efterlevnad av LOU inom löpande projekt. Det finns dock ingen fastställd rutin för att på enhetligt sätt i förvaltningen bedöma avvikelser från LOU hos de projektägare som är skyldiga att följa LOU, eller enhetliga förvaltningsrutiner för att vidta åtgärder i förhållande till projektägaren om avvikelse konstaterats.

I Koncerninköps uppföljning av leverantörstrohet har inom grupperingen *Regiongemensamt övriga* – i vilka RUN ingår – leverantörstroheten sjunkit från ca 80 % 2014 till ca 50 % 2015.

Inga direktupphandlingar har rapporterats till Koncerninköp under den granskade perioden.

Kunskap och kompetens bland de som involveras och fattar beslut om direktupphandlingar

De intervjuade representanterna för RUN har inte nåtts av någon information/ utbildning om de nya reglerna för direktupphandling. Vid intervjuerna framkommer en osäkerhet vad som gäller vid direktupphandling, men även avseende delegationsordning och LOU. Under de senaste fem åren har det inte förekommit någon utbildning avseende LOU för handläggare som verkar inom verksamhetsområdet projektstöd och det har inte inom detta område heller gjorts någon kvalitetssäkring av handläggares kompetens och kunskap vad gäller LOU och regler för direktupphandling. Detta gäller även för de övriga verksamhetsområdena där representanter intervjuats i granskningen.

NU-sjukvården (NU)

Implementeringen av de nya riktlinjerna för direktupphandling samt återrapportering av eventuella avvikelser

Delegationsordningen uppdaterades i mars 2015 och liksom för övriga granskade förvaltningar preciseras inte något specifikt utifrån de nya riktlinjerna. Det är endast förvaltningschefen och ekonomichefen som får teckna och godkänna externa avtal.

När den nya riktlinjen kom gjordes ett utskick till samtliga verksamhetschefer. Det finns en förväntan från förvaltningsledningen på verksamheterna att använda Marknadsplatsen och därmed köpa från det upphandlade sortimentet.

NU har en blankett för avsteg från LOU vid köp av varor och tjänster, som ska användas för både direkta avsteg och accepterade direktupphandlingar. I blanketten ska motiven anges och den ska godkännas av områdeschefen. Inköpscontrollern tar emot blanketten och om motiven är rimliga, så gör han ett förslag enligt regionens mallar som därefter ska godkännas av ekonomichefen. Detta gäller främst tjänsteköp. När det gäller investeringar skickas inköpsanmodan direkt till Koncerninköp för att se om det finns upphandlade leverantörer eller om det är något som ska upphandlas. Den fortsatta processen ansvarar då Koncerninköp för.

NUs inköpscontroller och ekonomichef utför regelbundet kontroller av ”Topp 100” leverantörer där avtal inte finns registrerade i Koncerninköps databaser (Topp-100 lista). Orsaker till att leverantörer hamnar på listan kan vara avtal som inte systemmässigt fångats i systemet och äldre serviceavtal för inköpt utrustning. De leverantörer från listan som inte förefaller ha hanterats korrekt enligt gällande riktlinjer informeras till Koncerninköp. Leverantörer på plats 100 på listan uppges representera ca 100 tkr i årligt inköp. Vid genomgång av Topp 100-listan per mars 2015 framgår att 82 av leverantörerna inte hade vare sig VGR- eller lokala avtal. Utöver uppföljningen enligt ovan görs inga ytterligare systematiska kontroller av avtalstrohet.

Under den granskade perioden har 15 direktupphandlingar för NU registrerats och hanterats av Inköp.

Styrelsen får information om utfallet av IK-planen där kontrollmomenten avseende upphandling är avtalstrohet och att förbindelser med ej upphandlade bemanningsföretag avslutas. I senaste uppföljningen som presenterades för styrelsen den 29 januari 2016, noterades att *”efter korrigering av vissa felkällor i systemen uppgår leverantörstroheten till 88 procent. Upphandlade bemanningsföretag kan i vissa fall ej leverera beställda tjänster (f a av sjuksköterskor), vilket skapar ett behov av lokala direktupphandlingar. Intern kontroll bedöms som god”.*

Kunskap och kompetens bland de som involveras och fattar beslut om direktupphandlingar

De som arbetar med direktupphandlingar upplevs ha tillräcklig kompetens. Regionens inköpscontrollers träffas regelbundet och utbyter erfarenheter. Stödet från och kompetensen hos Koncerninköp uppfattas generellt sett vara god.

Sahlgrenska Universitetssjukhuset (SU)

Implementeringen av de nya riktlinjerna för direktupphandling samt återrapportering av eventuella avvikelser

Aktuell delegationsordning för SU är från mars 2015. Den fastslår följande vad gäller att träffa avtal med externa intressenter om varor och tjänster när det inte är en uppgift för Koncerninköp och regionala avtal saknas; Förvaltningschef – upp till 20 mkr; områdeschef – upp till 5 mkr och verksamhetschef upp till 500 tkr (men för utrustning 100 tkr). I delegationsordningen anmärks följande; att regler för inköp- och upphandling måste följas, Inköpsfunktionen inom VGR ska alltid användas.

Den nya riktlinjen för direktupphandling kommunicerades främst ut via inköpscontrollers som hade uppdraget att sprida informationen inom respektive område. Den interna inköpsorganisationen inom SU består av en inköpsstrateg på heltid och sex inköpscontrollers. De flesta av dessa inköpscontrollers är verksamhetsekonomer som inom ramen för sina tjänster även har denna roll. Enligt inköpsstrategen omfattar funktionen inköpscontroller idag ca 1½ årsarbetare.

Kontroll av att regler för att direktupphandling/ upphandling görs i enlighet med riktlinjer och inköpsprocess sker på flera sätt. De centrala kontroller som lyfts i intervjun med inköpsstrategen är att inköpscontrollers gör stickprov från bokföringen mot avtal. Vid frågor avseende upphandling från verksamheterna informerar inköpsstrategen och inköpscontrollers om vad som gäller och försöker styra in dem i inköpsprocessen. Kontroller att så sker görs i efterhand och om så inte skett kontaktas berörd chef för verksamheten. Utöver detta följs tips som inkommer.

Den löpande interna kontrollen ute i verksamheterna ska fånga upp inköp som skett på felaktigt vis. Inköpsstrategen tror att avtalstroheten är god när det gäller material, utrustning etc utan risk för avsteg är störst vid köp av tjänster. I SU:s plan för internkontroll 2015 – vare sig den övergripande, eller i den gällande för ekonomiområdet – finns inga kontrollmoment riktade mot inköpsprocessen. Under den granskade perioden har sjukhusstyrelsen inte haft någon agendapunkt rörande inköpsprocess eller inköpspolicy.

Det görs idag ingen uppföljning motsvarande NU-sjukvårdens avseende leverantörer som saknar avtal. Inköpsstrategen menar dock att denna typ av uppföljning kan vara intressant att lyfta in i en framtida plan för internkontroll, något man avser att genomföra. Man avser också att titta djupare in på olika verksamheter för att konkret se hur det är ställt med följsamhet till regelverket kopplat till inköp. Kartläggningen ska ge input till hur inköpscontrollers bättre kan stötta verksamheterna i inköpsfrågor och få in verksamheter som har ett felaktigt beteende på rätt spår.

När en begäran om inköp kommer in från verksamheten och de beloppsmässigt ligger nära 100 tkr kontaktas Koncerninköp. Antal sådana förfrågningar under den granskade perioden är 84 stycken.

Kunskap och kompetens bland de som involveras och fattar beslut om direktupphandlingar

Utbildning i form av två timmars föreläsning om grunderna kring LoU och med konkreta exempel på hur man kan spara pengar hålls 5-6 gånger per år. Under de senaste åren har ca 700 personer fått denna utbildning. Det erbjuds också fördjupade utbildningar riktade till nyckelpersoner inom inköpsprocessen. Inköpsfrågorna planeras från och med hösten 2016 också att ingå i utbildningen i förvaltningens chefsprogram.

Skaraborgs sjukhus (SKAS)

Implementeringen av de nya riktlinjerna för direktupphandling samt återrapportering av eventuella avvikelser

SKAS delegationsordning ger sjukhusdirektören rätt att teckna externa avtal upp till 5 mkr och ekonomichefen upp till 3 basbelopp (ca 132 tkr). Alla kapitalvaruinköp som överstiger 0,5 basbelopp (22 tkr) skall göras via Koncerninköp, vilkets initieras med en inköpsanmodan. Avtal om tjänsteköp hanteras av förvaltningens inköpscontroller för godkännande innan avtal skrivs under av sjukhusdirektören alternativt av ekonomichefen. I inköpscontrollerns hantering ligger att stämma av om det finns upphandlade leverantörer eller om en direktupphandling krävs, vid t ex köp från bemanningsföretag.

Endast sex personer inom SKAS har rätt att skicka inköpsanmodan till Koncerninköp. Om beställning kommer från någon annan inom förvaltningen, hanterar inte Koncerninköp beställningen, detta för att säkra så att alla inköp sker utifrån fattade beslut om inköp.

Man upplever att Koncerninköp informerade om de nya riktlinjerna för direktupphandling på ett bra sätt; muntligen, via mejl och annat informationsmaterial. Informationen vidareförmedlades inom SKAS främst till de stödfunktioner som ansvarar för och stöder verksamheter vid inköp. Det är inköpscontrollern som har samordningsansvaret för inköpsfrågor, vilket också omfattar ansvarar för informationsspridningen till verksamheten.

Kontroll görs varje månadsbokslut av fakturor > 50 tkr, för att fånga eventuella utrustningsinköp, som trots fastställda rutiner gjorts utanför beslutad investeringsplan samt stickprovskontroller av övriga fakturor. Under den granskade perioden har inga avvikelser återrapporterats till styrelsen. SKAS har en av de högre nivåerna avseende leverantörstrohet inom VGRs hälso- och sjukvårdsförvaltningar.

SKAS ser att uppföljningen av inköp kan vidareutvecklas i samarbete med Inköpsorganisationen. Ett exempel på detta är att börja följa upp den ”topp 100-lista” som kan tas fram över leverantörer utan avtal.

Under den granskade perioden har 19 direktupphandlingar för SKAS registrerats och hanterats av Inköp.

Kunskap och kompetens bland de som involveras och fattar beslut om direktupphandling

De fåtal personer som är inblandade i inköpsprocessen avseende utrustning av större värde och som är behöriga att skicka in Inköpsanmodan för utrustningsinvesteringar har lång erfarenhet och mycket kompetens gällande inköp. Alla tjänsteköp går via inköpscontroller för att säkerställa att inköpspolicy följs.

Södra Älvsborgs Sjukhus (SÄS)

Implementeringen av de nya riktlinjerna för direktupphandling samt återrapportering av eventuella avvikelser

Aktuell delegationsordning för SÄS är från maj 2015 och är upprättad i enlighet med den standardmall som tagits fram inom VGR. Den fastslår att avtal med extern part inom regler för köp och upphandling delegeras till förvaltningschef. I styrelsebeslut från februari 2015 beslutas att även ekonomichefen är firmatecknare. Delegationsordningen gör ingen åtskillnad för direktupphandling.

Den nya riktlinjen för direktupphandling har kommunicerats på flera sätt. När den kom så fördes en dialog med Koncerninköp för att säkerställa rätt förståelse av det nya. Information därefter vid chefsmöten, kompletterat med information på intranätet och information ut i respektive verksamhet via ekonomicontrollers. I de interna riktlinjer för inköp som tagits fram inom SÄS, lyfts att alla inköp omfattas av regionens inköpsprocess och Koncerninköps roll vid till exempel direktupphandling.

Det finns två inköpskoordinatorer inom SÄS som inom sina respektive ansvarsområden täcker samtliga inköp av medicinteknik och andra varor. Det finns ingen motsvarande funktion för inköp av tjänster. Inköpskoordinatorerna har att säkerställa att samtliga inköp följer gällande inköpspolicy bland annat inom ramen för förvaltningens planeringskommitté, i vilken även representant från Koncerninköp medverkar. I detta forum styrs behovsanalys, kravspecificering och i förekommande fall val av upphandlingsform. Under den granskade perioden har 22 direktupphandlingar initierats.

Uppföljningen av SÄS plan för intern kontroll 2014 och 2015 - som återrapporteras till styrelsen, har bland annat sin utgångspunkt i uppföljningen av leverantörstrohet. Den från Koncerninköp rapporterade nivån är på 88%, men den faktiska ligger ett antal procentenheter högre enligt SÄS. Som en av grunderna för denna uppföljning används en motsvarande listning som för NU-sjukvården av de 100 största leverantörer där avtal inte finns registrerade i Koncerninköps databaser. Områden där inte upphandlade leverantörer valts eller där det saknas upphandlade leverantörer återfinns främst inom neonatologi och patologi samt bemanningsföretag men även t ex inom röntgen, handledning inom psykiatrin, behandlingshem inom psykiatrin samt konferenser. I uppföljningen 2015 lyfts särskilt intern information om hur man går tillväga om upphandlade företag inte kan leverera och att sjukhusdirektören då ska godkänna detta. I uppföljningen av internkontroll ligger också kontroll av nya leverantörer, av vilka de flesta är avtalsparter till Neuro-Rehabiliteringskliniken och Vuxenpsykiatriska kliniken. Inga avvikelser från de nya riktlinjerna för direktupphandling har rapporterats till styrelsen.

Kunskap och kompetens bland de som involveras och fattar beslut om direktupphandlingar

Inom SÄS har man inte sett något specifikt utbildningsbehov utifrån riktlinjerna för direktupphandlingar. Inköpskoordinatorer och controllers är tillräckligt orienterade och kompetenta i inköpsprocessen. Man har inte erhållit någon direkt utbildning från Inköp avseende direktupphandling, men efterfrågar inte heller någon sådan.

Koncerninköp

Koncerninköps kontroll och uppföljning av att inköpspolicyn följs avseende direktupphandling

Initialt hanterades direktupphandlingen under processen kapital och investering. I dagsläget är det en koordinator och två erfarna inköpare inom upphandlingsenheterna som handhar de allra flesta direktupphandlingarna. Kontakter görs via telefon eller via enhetens funktionsbrevlåda. Ofta är inköpare direkt involverade i investeringsprojekt och hanterar själva instyrningen av ärenden, t ex vid etableringen av nya ANS. Processen sätts igång på Koncerninköp efter att en så kallad inköpsanmodan inkommit.

Första steget på Koncerninköp, som utförs av koordinatorn, är att undersöka om det finns befintliga avtal som kan utnyttjas eller om en upphandling pågår eller är på gång. Om inte avtal finns så kan en direktupphandling ske, antingen av den enskilda verksamheten, men då med stöd av Koncerninköp, eller av Koncerninköp som då tar över ansvaret för inköpsprocessen genom de två inköparna på enheten. Dessa driver därefter den fortsatta upphandlingen i enlighet med riktlinjer och beslutade arbetssätt. Man har en ambition att få det som direktupphandlas att inkluderas i den ordinarie upphandling som sker nästa gång det är aktuellt. All dokumentation och mailkorrespondens arkiveras och varje upphandling diarieförs som Koncerninköp ansvarar för.

Sedan de nya riktlinjerna trädde ikraft har antalet direktupphandlingar ökat kraftigt från 23 stycken sista kvartalet 2014 till 185 stycken för helåret 2015. Detta indikerar en ökad trohet till inköpsprocessen.

De vi intervjuat på Koncerninköp menar att de direktupphandlingar som enheten ansvarar för och de där man ger stöd till enskilda verksamheter, genomförs i linje med inköpspolicy och riktlinjerna för direktupphandling. Man vet dock att det görs inköp ute i verksamheter vid sidan om dessa, men vet inte hur stort detta problem är. Man bedömer att det sannolikt är främst tjänsteinköp som brister snarare än materialinköp. Ett problem med att kunna följa upp troheten mot inköpsprocessen på ett effektivt sätt, är att man i dagsläget endast har systemstöd för att följa leverantörstrohet och alltså inte faktisk avtalstrohet. Man lyfter också att man är sämre på att stödja och följa upp vissa verksamheter utanför sjukvården som kan ha – ur ett regionperspektiv - speciella upphandlingar.

Koncerninköp samordnar nätverk för inköpscontrollers. Dessa bjuds in till möten fyra gånger per år och ämnen vid dessa möten är t ex leverantörstrohet, avtalstrohet och processföljsamhet till inköpsprocessen. Det görs dock ingen riktad uppföljning av hur direktupphandlingar hanteras i respektive förvaltning. Den uppföljning som görs av vissa förvaltningar av signallistan ”topp 100-listan” leverantörer med vilka köp gjorts men som inte matchar avtalsdatabasen, följs från 2015 inte upp av Koncerninköp.

Bedömningar

I detta avsnitt sammanvägs iakttagelser och görs bedömningar utifrån granskningens frågeställningar och revisionskriterier.

Hur har nya riktlinjer och rutiner för direktupphandling implementerats av utförarnämnder och hur återrapporteras eventuella avvikelser till nämnden?

Informationen inom respektive nämnd vid implementeringen

Inom respektive förvaltning ger intervjuerna att de nya riktlinjerna kommunicerades ut i linjeorganisationen och till relevanta specialistfunktioner när de trädde ikraft med undantag för RUN.

Bedömningen är att de nya riktlinjerna kommunicerades ut inom respektive nämnd på ett tillfredsställande sätt med undantag för RUN.

Följsamheten till riktlinjen

Det tillägg till gällande riktlinjer för tillämpning av inköpspolicyn som beslutats av Regionstyrelsen fastställer ett antal skallkrav som listats ovan i avsnittet om Inköpsprocessen sidan 5. Detta ger att om riktlinjerna följs:

- Kan inte en direktupphandling initieras i linjen utan att Koncerninköp involveras
- Ansvarar Koncerninköp normalt sett för direktupphandlingar i och med att riktlinjen slår fast att detta i första hand ska göras av dem
- Ska alla upphandlingar över 100 tkr dokumenteras och arkiveras av Koncerninköp, oavsett vem som ansvarat för dem

Utifrån iakttagelserna från respektive förvaltning kan det konstateras att följsamheten till riktlinjerna brister hos åtminstone de fyra stora sjukhusförvaltningarna och RUN vad gäller involveringen av Koncerninköp och dokumentation. I vilken utsträckning direktupphandlingar faktiskt genomförts utan kontakt och stöd av Koncerninköp och om dessa i övrigt genomförts i enlighet med inköpsprocessen, fångas inte inom ramen för granskningen. Resultatet från intervjuer och den granskade dokumentationen ger dock indikationer på att de nya riktlinjerna för direktupphandling ännu inte implementerats fullt ut. Nedan följer några exempel på detta:

- De intervjuade på Koncerninköps uppgift om att de vet att det görs avsteg ute i verksamheterna och att det sannolikt är främst inom tjänsteinköpen rutinerna brister
- Topp 100-listorna med leverantörer där avtal inte finns registrerade i Koncerninköps databaser. För NU:s del, efter genomgång per mars 2015, så framgår det att för 82 av leverantörerna saknas såväl VGR- som lokala avtal. De sammantagna inköpsvolymerna är väsentliga i dessa listor. För SÄS del summerar motsvarande lista till knappa 36 mkr för 2015 och för både SÄS och NU representerar den 100:e leverantören på listan mellan 90-100 tkr i årlig inköpsvolym
- Det faktum att leverantörstroheten ligger kring eller under 90% för samtliga granskade förvaltningar
- En del kommentarer från intervjuer med företrädare för respektive förvaltning. Ett exempel är de från SU:s inköpsstrateg om att risken för avsteg från inköpsprocessen är störst vid köp av tjänster och det upplevda behovet av en kartläggning som ska ge input till hur inköpscontrollers bättre kan stötta verksamheterna i inköpsfrågor och få in verksamheter som har ett felaktigt beteende på rätt spår

Vår bedömning är att riktlinjerna för direktupphandling inte följs i önskad utsträckning och att de alltså inte implementerats av styrelserna/ nämnd för SU, SKAS, NU, SÄS och RUN på föreskrivet sätt. De indikationer vi lyfter, ger att det finns risk för att det är väsentliga inköpsvolymer som inte hanteras på ett processmässigt professionellt sätt. Det är därför väsentligt att respektive styrelse/ nämnd säkerställer rutiner och resurser för att implementera riktlinjerna för direktupphandling fullt ut.

Följsamhet till delegationsordningar

Delegation avseende rätt att teckna och säga upp avtal är generellt sett starkt begränsad hos de granskade nämnderna och tar, med lite olika formuleringar, höjd för regionens inköpsprocess. Ett exempel är SU:s formulering; … *när det inte är en uppgift för Servicenämnden (idag Koncerninköp) och regionala avtal saknas.*

Inom ramen för denna granskning har vi endast detaljgranskat direktupphandlingar avseende delegation inom ANS, VF, Folkhögskolorna och RUN med avgränsningen - direktupphandlingar som kommunicerats och diarieförts av Koncerninköp. Vi kan alltså inte uttala oss specifikt för de övriga förvaltningarna. Vi kan dock konstatera att, med beaktande av iakttagelserna och bedömningen avseende följsamheten till riktlinjen ovan, finns en uppenbar risk att de som har utövat sin delegation inom de fyra stora sjukhusen och RUN, kan ha gjort det i strid med inköpspolicy och när det är en uppgift för Koncerninköp.

Vi vill även här lyfta några frågeställningar som uppkommer ur iakttagelserna i vår granskning, som indikerar att det kan finnas brister i följsamheten till delegationsordningarna hos dessa fem förvaltningar:

- De konkreta avstegen från delegationsordningen på RUN och den vikande trenden i leverantörstrohet inom grupperingen *Regiongemensamt övrigas* från ca 80% 2014 till ca 50% 2015.
- Referens till kommentarerna ovan från SU:s inköpsstrateg, som också indikerar en risk för att externa avtal träffas vid sidan om delegationsordningen
- Det faktum att efter NU:s kvalitetssäkring av ”Topp-100” listan över leverantörer där avtal inte finns registrerade i Koncerninköps databaser, så återstår 82 av leverantörerna där det saknas såväl VGR- som lokala avtal. Det förefaller vara rimligt att anta att samtliga leverantörer med vilka förvaltningschefen eller ekonomichefen, som är de enda som har delegation, träffat avtal med är inkluderade i de 18 leverantörer som rensats från listan.

Vår bedömning är att samtliga granskade nämnder och styrelser, med undantag av Västfastigheter, har behov av att säkerställa att delegationsordningen är förstådd och förankrad i organisationen avseende direktupphandling, så att konflikter med inköpspolicy och vem som ska teckna avtal undviks och att risk för eventuella överträdelser mot delegationsordningen inom den egna organisationen elimineras.

Kontrollmoment och uppföljning av planer för internkontroll

Samtliga granskade förvaltningar har någon form av intern kontroll som omfattar direktupphandling, där den starkaste bedöms återfinnas hos Västfastigheter och den svagaste hos RUN. Det kan dock för SU:s del konstateras att det inte finns några kontrollmoment riktade mot inköpsprocessen, vare sig i den övergripande planen för intern kontroll eller i den mer specifika för ekonomiområdet. I flera av

intervjuerna lyfts behovet av en utökad intern kontroll. Som exempel kan nämnas SU:s och SKAS:s intresse av att börja använda ”Topp-100 ”listan i uppföljningen.

I de fall planen för internkontroll 2015 har redovisats för nämnd/ styrelse har inga avsteg från vare sig delegationsordning avseende inköp eller från inköpsprocessen lyfts.

Vår bedömning är – att med hänsyn till iakttagelser och bedömningar avseende följsamheten till riktlinjen för direktupphandling och delegationsordning ovan – finns ett behov att skärpa den interna kontrollen – och då främst hos SU och RUN - för de risker som lyfts ovan med undantag för Västfastigheter och ANS.

Resultatet av detaljgranskningen

Utifrån urvalskriteriet begränsades detaljgranskningen till sammanlagt 8 direktupphandlingar – 7 för ANS och 1 för Västfastigheter. Resultatet var utan anmärkningar och vår bedömning är att denna detaljgranskning visar på en hög trohet till inköpsprocessen för dessa förvaltningar.

Folkhögskolorna genomförde inga direktupphandlingar överstigande 100 tkr under den granskade perioden. De nya rutiner förvaltningen är i färd med att implementera bedömer vi vara tillfredsställande utifrån perspektivet direktupphandling.

För RUN:s del hade inga direktupphandlingar rapporterats till Koncerninköp överstigande 100 tkr. I intervjuerna framkom att minst två direktupphandlingar genomförts i strid med gällande delegationsordning. I och med att RUN:s tjänstemannaorganisation (som nu är en del av Koncernkontoret) inte förefaller ha informerats och utbildats i de nya riktlinjerna avseende direktupphandling - är bedömningen från denna granskning, att det kan finnas risk för att det gjorts fler direktupphandlingar i strid med regelverket i de nämnder som stöds av personal från Koncernkontoret.

Hur säkerställer förvaltningar att de som involveras och fattar beslut om direktupphandlingar har tillräcklig kunskap och kompetens?

Svaren avseende kunskap och kompetens varierar mellan de granskade förvaltningarna. Utöver den information och de dokument och mallar som Koncerninköp tagit fram, genomförde Koncerninköp inga riktade utbildningsinsatser till förvaltningar. Man verkar löpande via grupperingarna av inköpscontrollers och det är respektive nämnd och styrelse ansvar att en kompetent och effektiv inköpshantering åstadkoms. Generellt sett upplever verksamheterna att man får ett bra stöd från Koncerninköp i frågor om direktupphandling.

Bedömningen är att kunskaps- och kompetensnivån generellt sett är tillfredsställande bland de inom respektive förvaltning som har att ansvara för att inköpsprocessen följs med undantag för RUN. Typiska personalkategorier är ekonomichef, inköpscontroller och lokala inköpssammordnare. Det innebär att i de fall riktlinjerna för direktupphandlingar följs, är kunskaps- och kompetensnivån tillfredsställande såväl lokalt som hos Koncerninköp.

Den kunskap som förefaller behöva stärkas i linjeorganisationerna är förståelsen av att samtliga inköpsbehov, som inte uppfylls av det upphandlade sortimentet, ska kanaliseras i enlighet med rutinerna för direktupphandling, de som är framtagna av Koncerninköp och i förekommande fall kompletterade med lokala rutiner. Det måste vara tydligt till vem och hur man ska vända sig med sina

inköpsbehov, i de fall de inte upplevs uppfyllas av det upphandlade sortimentet och att det inte finns något utrymme för egna initiativ enligt gällande riktlinjer. Bedömningen är att behovet att säkerställa denna förståelse och tydlighet gäller samtliga nämnder och styrelser - med undantag av Västfastigheter – och där behovet förefaller vara störst inom RUN och SU.

Vilken kontroll och uppföljning görs av Inköpsenheten av att inköpspolicyn följs avseende direktupphandlingar?

Enheten utövar ingen direkt kontroll över hur riktlinjerna för direktupphandling följs av respektive förvaltning. Man ansvarar för och verkar genom grupperingarna av förvaltningarnas inköpscontrollers och utöver detta reaktivt vid frågor.

Bedömningen är att i de fall Koncerninköp kontaktas och involveras i direktupphandlingar, säkerställs att inköpsprocessen följs. Enheten har etablerade rutiner för att säkerställa processtrohet och de som är ansvariga är erfarna upphandlare. Detta styrks även av detaljgranskningen.

Rekommendationer

Ansvarsgrunden för de nämnder och styrelser som berörs i denna granskning är risken för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll vid implementeringen av de nya riktlinjerna för direktupphandling. Våra iakttagelser och bedömningen av dessa utifrån ställda revisionsfrågor ger att samtliga nämnder och styrelser – med undantag för Fastighetsnämnden – uppvisar brister utifrån denna ansvarsgrund. Utifrån våra bedömningar lämnas följande Rekommendationer:

Vi rekommenderar styrelserna för Sahlgrenska universitetssjukhuset, Skaraborgs sjukhus, NU-sjukvården, Södra Älvsborgs sjukhus och Regionutvecklingsnämnden att:

- säkerställa att tillägget till gällande riktlinjer för tillämpning av inköpspolicyn i VGR avseende direktupphandling implementeras fullt ut

Vi rekommenderar styrelserna för Angereds närsjukhus, Sahlgrenska universitetssjukhuset, Skaraborgs sjukhus, NU-sjukvården, Södra Älvsborgs sjukhus, Folkhögskolestyrelsen och Regionutvecklingsnämnden att:

- säkerställa att delegationsordningen är förstådd och följs gällande direktupphandling och tecknande av externa avtal med leverantörer

Vi rekommenderar styrelserna för Sahlgrenska universitetssjukhuset, Skaraborgs sjukhus, NU-sjukvården, Södra Älvsborgs sjukhus, Folkhögskolestyrelsen och Regionutvecklingsnämnden att:

- stärka den interna kontrollen av att riktlinjerna för direktupphandling följs

Vi rekommenderar styrelserna för Angereds närsjukhus, Sahlgrenska universitetssjukhuset, Skaraborgs sjukhus, NU-sjukvården, Södra Älvsborgs sjukhus, Folkhögskolestyrelsen och Regionutvecklingsnämnden att:

- säkerställa att rutiner för direktupphandling sprids och är förstådda i linjeorganisationen på sådant sätt att följsamheten till riktlinjerna för direktupphandling säkras

Postadress: Revisionsenheten Västra Götalandsregionen 462 80 Vänersborg
Besöksadress: Östergatan 1 Vänersborg
Telefon: 010-441 05 91
Webbplats: www.vgregion.se
E-post: revision@vgregion.se

Bilaga 1

Intervjuer har genomförts med följande:

Angereds Närsjukhus (ANS)	Bo Andersson, ekonomichef
Västfastigheter	Bo Kjellstrand, chef område projekt
Folkhögskoleförvaltningen	Eva Lavoie, controller
Regionutvecklingsnämnden (RUN)	Anders Carlberg, avdelningschef, avdelning forskning och utveckling samt utbildning, koncernstab regional utveckling, koncernkontoret. Mats Granér, enhetschef, enhet samhällsanalys, koncernavdelning data och analys, koncernkontoret. Susanne Zetterberg Jensen, organisatoriskt placerad på avdelning näringsliv inom koncernstab regional utveckling, men har deltagit i intervjun på uppdrag av avdelning ledningsstöd samt avdelning ekonomi koncernkontoret, koncernstab verksamhetsuppföljning, ekonomi inköp, koncernkontoret
NU-sjukvården (NU)	Henrik Hultqvist, Upphandlingscontroller
Sahlgrenska universitetssjukhuset (SU)	Conny Corneliusson, Inköpsstrateg
Södra Älvsborgs sjukhus (SÄS)	Olof Johansson - controller internkontroll Seija Erkonen - Investeringscontroller Dorel Fildan – Inköpskoordinator – Medicinteknink
Skaraborgs sjukhus (SKAS)	Åsa Ranbro Jansson, ekonomichef
Koncerninköp	Kenneth Hjert, enhetschef direktupphandling under den granskade perioden Reija Bratt, koordinator direktupphandling