

2016-02-25

REV 34:3-2015

Landstingsstyrelsen  
Hälso- och sjukvårdsnämnden

## Granskning av avtalsförvaltning

År 2014 gjorde landstinget inköp för cirka 3,7 miljarder kronor från mer än 5 600 leverantörer. En granskning år 2014 visade att det i huvudsak saknades riktlinjer för hur inköpsavtal skulle hanteras i landstinget (nr 16/2014).

Granskningen visade även att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade följt upp om det fanns system som säkerställde en fungerande hantering av avtal. Mot bakgrund av iakttagelserna i 2014 års granskning har revisorerna genomfört en uppföljande granskning år 2015. Granskningen har varit avgränsad till förvaltning av ramavtal.

## Hittills beslutade åtgärder

Positivt är att både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden för år 2016 beslutat att följa upp om verksamheterna genomfört inköp i enlighet med avtal. Vi kan även se att landstingsstyrelsen i december år 2015 gett i uppdrag till landstingsdirektören att presentera en strategi för anskaffning, upphandling och avtalshantering senast till november år 2016. Hälso- och sjukvårdsnämnden har vid sammanträde i februari år 2016 beslutat att delta i beredningen av strategin.

Vi bedömer att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden fortfarande har en svag kontroll över hanteringen av ramavtal i landstinget. Nedan redogör vi för risker som vi har identifierat i denna granskning.

## Identifierade risker

### *Förvaltning av ramavtal*

I granskningen har vi tittat närmare på förvaltningen av fyra ramavtal inom landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområden. Vi har valt ut tre ramavtal där landstinget under år 2015 antingen har förlängt avtalen med leverantörerna eller inlett en ny upphandling. I urvalet ingår även ett ramavtal som är upphandlat via SKL som landstinget är anslutet till. Granskningen visar att det saknas en dokumenterad organisation för förvaltningen av ramavtalen. Avtalen har inga utsedda avtalsägare eller avtalsförvaltare. Granskningen visar även att två av fyra granskade ramavtal inte har följts upp och utvärderats. För ett av ramavtalen har landstinget inte genomfört en upphandling i tid. När ramavtalet löpte ut i mars år 2015 dröjde det sju månader innan landstinget hade genomfört en ny upphandling.



2016-02-25

En iakttagelse i granskningen är att det fortfarande saknas landstingsövergripande riktlinjer kring avtalsförvaltning. Vi bedömer att avsaknaden av riktlinjer och otydligheter kring ansvar och roller för förvaltning av ramavtal medför risker för landstinget. En risk är att landstinget missar att bevaka att upphandlade leverantörer håller sig till avtalade priser och kvalitet.

#### *Inköp görs utan avtal*

I granskningen har vi genomfört ett stickprov där vi stämt av inköp på sex olika konton för perioden januari-december år 2015. För samtliga konton uppgick inköpen år 2015 till 461 miljoner kronor. Vi har stämt av om landstinget genomfört inköp från leverantörer över gränsen för direktupphandling utan att det finns avtal med leverantörerna. Kontrollen visar att landstinget sannolikt saknat avtal med 28 procent av leverantörerna som ingått i stickprovet. Vi bedömer att stickprovet indikerar risk för att landstinget även inom andra områden genomför inköp över tillåten nivå för direktupphandling utan att det finns upphandlade avtal.

#### **Rekommendationer**

Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden bör säkerställa att:

- Det finns dokumenterade riktlinjer för förvaltning av ramavtal. Av riktlinjerna bör ansvar och roller för förvaltning av ramavtal framgå.
- Det för tecknade ramavtal inom styrelsens och nämndens ansvarsområden finns en dokumenterad organisation för förvaltning av avtalen.
- Att verksamheterna inom styrelsens och nämndens ansvarsområden genomför inköp i enlighet med ramavtal.

Vid revisorernas överläggning den 25 februari 2016 beslöt revisorerna enhälligt att ställa sig bakom slutsatser och rekommendationer i detta missiv. Missiv och underliggande rapport (nr 16/2015) lämnar revisorerna för yttrande till landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Yttranden med uppgifter om verkställda och planerade åtgärder ska lämnas till revisionskontoret senast den 20 juni 2016.

För landstingets revisorer

  
Christer Fessé  
Ordförande  
Bert Öhlund  
Vice Ordförande



LANDSTINGSREVISIONEN

# Granskning av avtalsförvaltning

Rapport nr 16/2015



Februari 2016  
Susanne Hellqvist, revisionskontoret  
Diarienummer: REV 34:2-2015



## Innehåll

<b>1. SAMMANFATTANDE ANALYS .....</b>	<b>3</b>
1.1 BAKGRUND .....	3
1.2 HITTILLS BESLUTADE ÅTGÄRDER .....	3
1.3 IDENTIFIERADE RISKER.....	3
1.3.1 Förvaltning av ramavtal.....	3
1.3.2 Inköp görs utan avtal.....	4
1.4 REKOMMENDATIONER.....	4
<b>2. BAKGRUND .....</b>	<b>5</b>
2.1 REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING .....	5
2.2 REVISIONSKRITERIER .....	5
2.3 ANSVARIG STYRELSE ELLER NÄMND .....	5
2.4 METOD OCH GENOMFÖRANDE .....	6
<b>3. AVTALSFÖRVALTNING I LANDSTINGET .....</b>	<b>6</b>
3.1 ALLMÄNT OM AVTALSFÖRVALTNING .....	6
3.2 REKOMMENDATIONER I 2014 ÅRS GRANSKNING .....	7
3.3 ORGANISATION .....	7
3.3.1 Avtalskatalog .....	8
3.4 HITTILLS BESLUTADE ÅTGÄRDER .....	9
3.4.1 Styrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens internkontrollarbete .....	9
3.5 VÅR KOMMENTAR .....	10
<b>4. RESULTAT AV REVISIONSKONTORETS STICKPROV .....</b>	<b>10</b>
4.1 FÖRVALTNING AV RAMAVTAL .....	10
4.1.1 Ramavtal för köp av språktolkjänster.....	11
4.1.2 Ramavtal för köp av tandtekniskt förbrukningsmaterial.....	12
4.1.3 Ramavtal för köp av nutritionsprodukter.....	12
4.1.4 Ramavtal för köp av möbler.....	13
4.2 VÅR KOMMENTAR .....	13
4.3 KONTROLLER AV FÖLJSAMHET TILL RAMAVTAL .....	14
4.3.1 Görs inköp utan avtal? .....	14
4.4 VÅR KOMMENTAR .....	15
<b>5. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR .....</b>	<b>15</b>

## 1. Sammanfattande analys

### 1.1 Bakgrund

År 2014 gjorde landstinget inköp för cirka 3,7 miljarder kronor från mer än 5 600 leverantörer. En granskning år 2014 visade att det i huvudsak saknades riktlinjer och rutiner för hur inköpsavtal skulle hanteras i landstinget (nr 16/2014). Granskningen visade även att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade följt upp om det fanns system som säkerställde en fungerande hantering av avtal. I yttranden i april år 2015 svarade styrelsen och nämnden att granskningen uppmärksammade brister som behövde åtgärdas. Både styrelsen och nämnden gav i uppdrag till landstingsdirektören att senast till december år 2015 komma med förslag till hur avtalshantering kunde stärkas.

Mot bakgrund av iakttagelserna i 2014 års granskning har revisorerna genomfört en uppföljande granskning år 2015. Granskningen har varit avgränsad till förvaltning av ramavtal.

### 1.2 Hittills beslutade åtgärder

Positivt är att både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i internkontrollplaner för år 2016 beslutat att följa upp om verksamheterna genomfört inköp i enlighet med avtal. Vi kan även se att landstingsstyrelsen i december år 2015 gett i uppdrag till landstingsdirektören att presentera en strategi för anskaffning, upphandling och avtalshantering senast till november år 2016. Hälso- och sjukvårdsnämnden har vid sammanträde i februari år 2016 beslutat att delta i beredningen av strategin.

Vi bedömer att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden fortfarande har en svag kontroll över hanteringen av ramavtal i landstinget. Nedan redogör vi för risker som vi har identifierat i denna granskning.

### 1.3 Identifierade risker

#### 1.3.1 Förvaltning av ramavtal

I granskningen har vi tittat närmare på förvaltningen av fyra ramavtal inom landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområden. Vi har valt ut tre ramavtal där landstinget under år 2015 antingen har förlängt avtalen med leverantörerna eller inlett en ny upphandling. I urvalet ingår även ett ramavtal som är upphandlat via SKL som landstinget är anslutet till. Vi har tittat på om det finns en dokumenterad ansvarsfördelning för förvaltning av ramavtalen. Vi har även tittat på om landstinget har följt upp och utvärderat avtalen.

Granskningen visar att det saknas en dokumenterad organisation för förvaltningen av ramavtalen. Avtalen har inga utsedda avtalsägare eller avtalsförvaltare. Granskningen visar även att två av fyra granskade ramavtal inte har följts upp och utvärderats. För ett av ramavtalen har landstinget inte genomfört en upphandling i tid. När ramavtalet löpte ut i mars år 2015

dröjde det sju månader innan landstinget hade genomfört en ny upphandling.

En iakttagelse i granskningen är att det fortfarande saknas landstingsövergripande riktlinjer kring avtalsförvaltning. Vi bedömer att avsaknaden av riktlinjer och otydligheter kring ansvar och roller för förvaltning av ramavtal medför risker för landstinget. En risk är att landstinget missar att bevaka att upphandlade leverantörer håller sig till avtalade priser och kvalitet.

#### *1.3.2 Inköp görs utan avtal*

I granskningen har vi genomfört ett stickprov där vi stämt av inköp på sex olika konton för perioden januari-december år 2015. För samtliga konton uppgick inköpen år 2015 till 461 miljoner kronor. Vi har stämt av om landstinget genomfört inköp från leverantörer över gränsen för direktupphandling utan att det finns avtal med leverantörerna. Kontrollen visar att landstinget sannolikt saknat avtal med 28 procent av leverantörerna som ingått i stickprovet. Vi bedömer att stickprovet indikerar risk för att landstinget även inom andra områden genomför inköp över tillåten nivå för direktupphandling utan att det finns upphandlade avtal.

### **1.4 Rekommendationer**

Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden bör säkerställa att:

- Det finns dokumenterade riktlinjer för förvaltning av ramavtal. Av riktlinjerna bör ansvar och roller för förvaltning av ramavtal framgå.
- Det för tecknade ramavtal inom styrelsens och nämndens ansvarsområden finns en dokumenterad organisation för förvaltning av avtalen.
- Att verksamheterna inom styrelsens och nämndens ansvarsområden genomför inköp i enlighet med ramavtal.



## 2. Bakgrund

Landstingets revisorer genomförde år 2014 en översiktlig granskning av avtalshantering i landstinget (nr 16/2014). Granskningen visade att det saknades dokumenterade riktlinjer i landstingets ledningssystem som beskrev ansvar och roller för förvaltning av inköpsavtal, exempelvis om avtal skulle ha en dokumenterad avtalsägare eller hur avtalstider skulle bevakas. Granskningen visade även att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade följt upp om det fanns system som säkerställde en fungerande hantering av avtal.

Mot bakgrund av identifierade risker i 2014 års granskning har revisorerna beslutat att år 2015 genomföra en uppföljande granskning inom området.

### 2.1 Revisionsfrågor och avgränsning

Den övergripande revisionsfrågan är om styrelser och nämnder säkerställt en ändamålsenlig avtalsförvaltning. Granskningen är avgränsad till förvaltning av ramavtal för inköp av varor och tjänster. I granskningen har vi tittat närmare på ett urval ramavtal inom landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområden.

Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt:

- Att det finns en dokumenterad ansvarsfördelning för förvaltningen av granskade ramavtal?
- Att granskade ramavtal har följts upp och utvärderats (avseende exempelvis kundnöjdhet, levererad kvalitet, att fakturerade priser överensstämmer med avtalade priser etc.)?
- Att verksamheterna inom styrelsens och nämndens ansvarsområden genomfört inköp i enlighet med ramavtal?
  - Att verksamheterna inte gjort inköp från andra leverantörer än med vilka landstinget har avtal?

### 2.2 Revisionskriterier

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

- Kommunallagen 6 kapitlet 7 §
- Lagen om offentlig upphandling (SFS 2007:1091)
- Landstingsfullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden

### 2.3 Ansvarig styrelse eller nämnd

Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

## 2.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprov. Vi har hämtat information från följande personer:

- Chefen för verksamhetsområde service
- Chefen för basenhet logistik
- Landstingets upphandlingschef
- Chefen för avdelningen för affärsutveckling
- Personer med koppling till ramavtalen som ingått i granskningen (ansvariga upphandlare, controllers m.fl.).

I syfte att kontrollera avtalstroheten i landstinget har vi genomfört ett stickprov. Mer information om stickprovet finns under avsnitt 4.3. Samtliga intervjuade i granskningen har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll. Rapporten har även kvalitetssäkrats genom att den granskats av annan sakkunnig vid revisionskontoret.

## 3. Avtalsförvaltning i landstinget

### 3.1 Allmänt om avtalsförvaltning

I rutiner för att förvalta ramavtal kan exempelvis ingå att:

- Registrera aktuella avtal i ett avtalsregister.
- Säkerställa att verksamheter som är berörda av avtalen har kännedom om dessa och vet hur de ska gå tillväga för att beställa varor och tjänster. Ett sätt kan vara att ha särskilda beställningsrutiner och beställningssystem.
- Stödja beställande verksamheter genom rådgivning, information på intranätet och utbildningar.
- Bevaka tider för förlängning av avtal eller tider för ny upphandling.
- Hantera synpunkter från beställande verksamheter.
- Följa upp avtalen internt, exempelvis genom kontroller av köptrohet, kundnöjdhet, om avtalet uppfyller verksamheternas behov o.s.v. Verksamheterna kan exempelvis vara delaktiga i referensgrupper i upphandlingar och i avtalsråd.
- Följa upp avtalen gentemot leverantörerna, exempelvis genom fakturagranskningar, kontroller av leveranssäkerhet, kvalitet, leverantörernas ekonomiska ställning o.s.v. Uppföljningen kan genomföras med leverantörsträffar, genom att leverantörerna skickar in statistik och andra underlag etc.

Bristande avtalsförvaltning kan medföra risk för låg köptrohet och att landstinget inte följer lagen om offentlig upphandling. Andra risker med bristande avtalsförvaltning kan vara att varor och tjänster inte lever upp till verksamheternas behov, att leverantörer fakturerar högre priser än avtalat o.s.v.



### 3.2 Rekommendationer i 2014 års granskning

I 2014 års granskning lämnade revisorerna följande rekommendationer till landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Säkerställ skyndsamt att det finns landstingsövergripande riktlinjer för hantering av inköpsavtal. Av riktlinjerna bör ansvar och roller för förvaltning av avtal framgå, hur avtal ska kvalitetssäkras före beslut och undertecknande, rutiner för bevakning av avtalslängder, förteckning av avtal etc.
- Säkerställ att beslutade riktlinjer kommuniceras till landstingets verksamheter.
- Säkerställ att beslutsordningar för att ingå inköpsavtal och regler för undertecknande av avtal följs.
- Säkerställ uppföljning och kontroll av avtalshanteringen.

Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden yttrade sig över granskningen i april år 2015. Enligt yttrandena uppmärksammade granskningen systematiska kontrollbrister som behövde åtgärdas. Både styrelsen och nämnden gav i uppdrag till landstingsdirektören att senast till december år 2015 återkomma med förslag på hur styrelsen och nämnden skulle kunna stärka sin hantering av avtal för köp av vara eller tjänst.

En iakttagelse i 2014 års granskning var att det i huvudsak saknades riktlinjer för hur inköpsavtal skulle hanteras i landstinget. Det fanns exempelvis inte dokumenterade riktlinjer som beskrev ansvar och roller för förvaltning av avtal. I yttrandena år 2015 svarade styrelsen och nämnden att det inom vissa avtalsområden fanns rutiner, även om övergripande riktlinjer återstod att utveckla. Enligt yttrandena fanns det för vissa ramavtal avtalsråd som följde upp avtalen ur olika perspektiv. Modellen med avtalsråd skulle enligt styrelsen och nämnden kunna ligga till grund för landstingets fortsatta arbete att skapa ett gemensamt system och tydliga riktlinjer.

Vid tidpunkten för denna granskning, i februari år 2016, finns ännu inga landstingsövergripande riktlinjer kring avtalsförvaltning.

### 3.3 Organisation

I landstinget finns två stödfunktioner i inköps- och upphandlingsprocessen:

- Upphandlingsavdelningen
- Avdelningen för affärsutveckling

Båda avdelningar ingår i basenhet logistik. Upphandlingsavdelningen genomför upphandlingar på uppdrag av landstingets verksamheter. Utöver upphandlare finns det inom avdelningen tre inköpare som har till uppgift att avropa produkter från vissa ramavtal samt köpa in varor där landstinget saknar ramavtal. Enligt uppgift är upphandlingsavdelningen aktiv i förvaltningen av vissa ramavtal. Det finns dock inget krav på att upphandlingsavdelningen ska förvalta avtal. Upphandlingschefen har arbetat för att styra över avtalsförvaltningen till andra verksamheter och avgränsa avdelningens upp-

drag till att vara ett expertstöd i upphandlingsprocessen. Upphandlingschefen tycker inte att det ska ligga på upphandlingsavdelningen att förvalta avtal och vara kravställare.

Avdelningen för affärsutveckling ansvarar sedan år 2010 för att förvalta tre större ramavtal inom områdena material-, kost- och textilförsörjning. Avdelningen förvaltar inom dessa områden avtal med leverantörerna Mediq, Textilia och Medirect. Respektive avtalsområde har en utsedd samordnare. För förvaltningen av ramavtalen finns avtalsråd bestående av bland annat samordnare, verksamhetschefen för basenhet logistik, avdelningschefen för affärsutveckling, controllers och företrädare för leverantörerna. För avtalsområde material finns även produktråd med representanter från avropande verksamheter. Det finns två beställningssystem för köp av förbrukningsmaterial, Economa och Provider. Enligt avdelningschefen är tanken att de båda systemen i framtiden ska övergå till ett system, Maximo. Detta system används redan av läkemedelscentrum för inköp av läkemedel. Utöver beställningssystem för materialförbrukning finns även systemet Matilda för beställning av kost.

Sedan år 2015 förvaltar avdelningen för affärsutveckling avtal inom ytterligare två områden. Det gäller avtal för köp av transporter (leveranser av exempelvis prover och material mellan olika enheter) samt ramavtal för köp av bemanningstjänster (läkare och sjuksköterskor). I och med detta har landstingets bemanningsbyrå som administrerar inköp av hyrpersonal flyttat över från personalstaben till avdelningen för affärsutveckling. Tanken med att föra över fler avtalsområden till avdelningen för affärsutveckling är enligt avdelningschefen att säkerställa likartade arbetssätt för förvaltning av ramavtal. Planen är att ramavtalen för transporter och köp av bemanningstjänster ska förvaltas enligt samma modell som ramavtalen för material-, textil- och kostinköp.

### 3.3.1 Avtalskatalog

2014 års granskning visade att det fanns en avtalskatalog på landstingets intranät Linda. Det fanns dock inga dokumenterade riktlinjer för vilka avtal som skulle vara registrerade i katalogen och hur katalogen skulle administreras. Enligt uppgift från upphandlingschefen skulle katalogen omfatta aktuella ramavtal i landstinget. Granskningen visade dock att katalogen inte var komplett. Exempel på avtal som inte fanns med i förteckningen var ramavtal inom IT-området och fastighetsområdet.

Upphandlingsavdelningen har under år 2015 bytt upphandlingssystem från Amesto till e-avrop. Enligt uppgift ska avtal successivt flyttas över från den gamla avtalskatalogen till en ny avtalskatalog. På intranätet Linda finns därför både den gamla avtalskatalogen och länk till en ny katalog. Vi har inte funnit några dokumenterade riktlinjer för hur den nya avtalskatalogen ska administreras. Vid tidpunkten för denna granskning i februari år 2016 fanns det ca 460 avtal inom 20 olika avtalsområden i landstingets nya avtalskatalog. I den nya katalogen finns nu även avtal inom fastighetsområdet och IT-området.



### 3.4 Hittills beslutade åtgärder

Vid landstingsstyrelsens sammanträde den 15 december 2015 avrapporterade landstingsdirektören uppdraget att se över avtalshanteringen inom styrelsens ansvarsområde. Styrelsen fick ta del av en spendanalys daterad den 8 juni år 2015. Rapporten var framtagen av ett konsultföretag på uppdrag av chefen för verksamhetsområdet service. I rapporten fanns analys över landstingets inköpsmönster år 2013 och år 2014. Rapporten omfattade redogörelse över inköpsvolymen och vilka leverantörer som landstinget köpt varor och tjänster av.

Rapporten visade att landstinget för år 2014 köpte in varor och tjänster till ett värde av cirka 3,7 miljarder kronor. Antalet leverantörer var 5 658 stycken. Av dessa svarade 148 stycken för 80 procent av köpvärdet medan resterande 5 510 leverantörer svarade för 20 procent av köpvärdet. I rapporten bedömde konsultföretaget att antalet leverantörer inom vissa områden var högt. Detta gällde exempelvis inom områdena medicinskt förbrukningsmaterial, inventarier och inredning samt kontorsmaterial. I rapporten framhöll konsultföretaget att spendanalysen kunde ligga till grund för en bedömning av om det skulle vara möjligt att reducera antalet leverantörer inom vissa områden.

Rapporten avslutades med förslag till fortsatt arbete. Ett förslag var att framtida spendanalyser även skulle kunna omfatta information om vilka leverantörer som landstinget har avtal med. Detta skulle enligt rapporten möjliggöra mätningar av avtalstrohet och analyser av inom vilka områden landstinget har behov av att teckna ramavtal.

Vid sammanträdet den 15 december år 2015 gav landstingsstyrelsen i uppdrag till landstingsdirektören att ta fram en anskaffningsstrategi baserat på kategoristyrning. Enligt chefen för verksamhetsområde service innebär kategoristyrning att inköpen delas in i olika kategorier, exempelvis läkemedel och transporter, och att respektive kategoriområde får en utsedd samordnare som är huvudansvarig för att utveckla inköpsprocesser och förvalta tecknade avtal inom området. Landstingsstyrelsen beslutade att landstingsdirektören skulle presentera en anskaffningsstrategi baserat på kategoristyrning för styrelsen senast till november år 2016. Hälso- och sjukvårdsnämnden har vid sammanträde den 10 februari år 2016 beslutat att delta i beredningen av strategin.

I styrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsplaner för år 2016 står det att en inriktning för att uppnå de ekonomiska målen för landstinget är att förbättra inköps- och upphandlingsprocessen, exempelvis för medicinskt material. Bakgrunden är att fullmäktige i landstingsplanen för år 2016-2019 anger att detta är en av flera kostnadsreducerande åtgärder som styrelsen och nämnden ska vidta.

#### 3.4.1 Styrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens internkontrollarbete

I riskanalyserna som låg till grund för hälso- och sjukvårdsnämndens och landstingsstyrelsens internkontrollplaner för år 2015 ingick följande risk: "Inköp görs utanför ramavtal". Både styrelsen och nämnden värderade att

riskerna för att inköp gjordes utanför ramavtal var sannolik (3) och bedömde konsekvensen som allvarig (3). Eftersom den totala riskvärderingen (9) understeg gränsen för när kontroller skulle genomföras enligt internkontrollplanerna (15) beslutade styrelsen och nämnden inte om några särskilda kontroller inom området.

I riskanalyser till styrelsens och nämndens internkontrollplaner för år 2016 ingick åter igen risken *"Inköp görs utanför avtal"*. Både styrelsen och nämnden bedömde denna gång sannolikheten för köp utanför ramavtal som mycket sannolik (5) och konsekvensen som mycket allvarig (5). Styrelsen och nämnden beslutade därför om särskilda kontrollåtgärder, *"Kontroll att inköp görs enligt avtal inom styrelsens respektive nämndens verksamheter."* Kontrollerna ska bestå av ett stickprov av alla inköp inom tio slumpmässigt utvalda kostnadsställen inom styrelsens och nämndens verksamhetsområden under två veckor i mars år 2016. Ansvarig för kontrollerna är chefen för verksamhetsområdet service. Resultatet av kontrollerna ska rapporteras till styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i samband med delårsrapporten per april år 2016.

### 3.5 Vår kommentar

Positivt är att både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i internkontrollplaner för år 2016 beslutat att följa upp om verksamheterna genomfört inköp i enlighet med ramavtal. Vi kan även se att styrelsen i december år 2015 gett i uppdrag till landstingsdirektören att presentera en strategi för anskaffning, upphandling och avtalshantering senast till november år 2016. Hälso- och sjukvårdsnämnden har vid sammanträde i februari år 2016 beslutat att delta i beredningen av strategin.

En iakttagelse är att det fortfarande saknas landstingsövergripande riktlinjer kring avtalsförvaltning.

## 4. Resultat av revisionskontorets stickprov

### 4.1 Förvaltning av ramavtal

I granskningen har vi tittat närmare på förvaltningen av fyra ramavtal inom landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområden. Vi har valt ut tre ramavtal där landstinget under år 2015 antingen har förlängt avtalen med leverantörerna eller inlett en ny upphandling. I urvalet ingår även ett ramavtal som är upphandlat via SKL:s inköpscentral. Kommentus som landstinget är anslutet till. Vid granskning av avtalen har vi tittat på följande:

- Finns en dokumenterad organisation för förvaltning av avtalen? Med detta menar vi om det finns en utsedd avtalsägare eller avtalsförvaltare för ramavtalet?
- Har landstinget följt upp och utvärderat avtalen (avseende exempelvis kundnöjdhet, levererad kvalitet, om fakturerade priser överensstämmer med avtalade priser etc.)?



Nedan följer en beskrivning av respektive ramavtal.

#### 4.1.1 Ramavtal för köp av språktolkjänster

Avtalet ska tillgodose landstingets behov av språktolkjänster för kontakt-tolkning och telefontolkning. Avropande verksamheter är landstingets sjukhuskliniker, hälsocentraler och folktandvårdskliniker. Landstinget tecknade år 2011 ett ramavtal med en leverantör som gällde för perioden april 2011-mars 2013 med möjlighet till förlängning i två år (VLL 617-2010). Landstinget har därefter förlängt avtalet vid två tillfällen, år 2013 och år 2014. Det senaste avtalet löpte ut den 31 mars år 2015.

I avtalet som tecknades år 2011 framgick ingen kontaktperson i verksamheten för avtalet. Avtalet har enligt uppgift inte haft någon utsedd avtalsägare eller avtalsförvaltare under perioden 2011-2015. En upphandlingsgrupp under ledning av chefen för staben för planering och styrning har under hösten år 2015 genomfört en upphandling i syfte att teckna ett nytt ramavtal för köp av språktolkjänster (VLL 1127-2015). Stabschefen kommer enligt uppgift vara avtalsägare för det nya ramavtalet. Biträdande landstingsdirektör fattade tilldelningsbeslut i upphandlingen i november år 2015. Vid tidpunkten för denna granskning i februari år 2016 var upphandlingen under överprövning. Anledningen till att landstinget inte genomfört en upphandling tidigare är enligt ansvarig upphandlare att avtalet saknat en utsedd avtalsägare.

Enligt ramavtalet som tecknades år 2011 skulle landstinget och leverantören samarbeta under avtalsperioden. Leverantör och tolkar skulle enligt avtalet kostnadsfritt delta i referensgruppsmöten minst en gång per år i syfte att följa upp kvaliteten, kostnader samt för att utveckla samarbetet. Leverantören skulle även skicka in statistik över förmedlade uppdrag till landstinget varje halvår. Enligt uppgift från ansvarig upphandlare har det saknats en strukturerad avtalsförvaltning för ramavtalet under perioden 2011-2015. Leverantören har löpande skickat in statistik, men ingen i landstinget har hanterat informationen. Upphandlaren har under början av avtalsperioden, år 2012 och år 2013, genomfört möten med leverantören två gånger per år. Upphandlaren har därefter haft kontakt med leverantören per telefon i enskilda ärenden. Landstinget har under avtalstiden inte genomfört någon annan uppföljning av avtalet, exempelvis kontroller av köptroheten till ramavtalet eller att debiterade priser överensstämmer med avtalade priser. Enligt uppgift från upphandlaren genomfördes ingen uppföljning och utvärdering av avtalet inför upphandlingen hösten år 2015.

Landstinget har sannolikt haft merkostnader för språktolkjänster under den avtalslösa perioden april-december år 2015. Enligt uppgift från controller vid ekonomistaben har landstingets kostnader för köp av språktolkjänster ökat med ca 7,2 miljoner kronor mellan år 2014 och år 2015. År 2014 köpte landstinget in språktolkjänster för ca 4,9 miljoner kronor. År 2015 uppgick inköpen till ca 12 miljoner kronor. Det är enligt controllern svårt att bedöma hur stor andel av ökningen som beror på prishöjningar och hur mycket som kan bero på ökade avrop. Controllern kan dock vid kontroll av fakturor se



att leverantören som landstinget tidigare haft avtal med under den avtalslösa perioden mars-december 2015 höjt debiteringen per timme. Under perioden april-oktober 2015 ändrade leverantören även lägst debiterade tid till en timme istället för en halvtimme. Enligt uppgift görs merparten av tolkningsuppgifterna via telefon och tar mindre än 30 minuter. Leverantören har under den avtalslösa perioden även lagt till en förmedlingsavgift för varje uppdrag.

#### *4.1.2 Ramavtal för köp av tandtekniskt förbrukningsmaterial*

Avtalet ska tillgodose landstingets behov av tandtekniskt förbrukningsmaterial. Det kan exempelvis handla om gips och material till tandproteser. Avropande verksamheter är landstingets folktandvårdskliniker. Avtalet finns i landstingets avtalskatalog.

Landstinget tecknade ramavtal med tre leverantörer år 2013 för perioden december 2013-november 2015 med möjlighet till förlängning i två år (VLL 1501-2012). Hösten 2015 förlängde landstinget avtalen med leverantörerna till och med november år 2016. I avtalen som tecknades i april år 2014 är kontaktperson för ramavtalet ansvarig upphandlare. Det finns ingen utsedd kontaktperson i verksamheterna för ramavtalet eller någon dokumenterad avtalsägare eller avtalsförvaltare. Enligt uppgift från ansvarig upphandlare är folktandvården avtalsägare för ramavtalet.

Under avsnittet "Uppföljning och statistik" i ramavtalet framgår att leverantörerna på begäran ska lämna statistikuppgifter avseende till exempel beställda kvantiteter och inköpsbelopp. Ansvarig upphandlare har i samband med avtalsförlängningen hösten år 2015 genomfört en skattekontroll av leverantörerna. Upphandlaren tog även kontakt med verksamhetschefen för folktandvårdens tandtekniska laboratorium och stämde av om verksamheterna varit nöjda med avtalet. Upphandlaren fick information om att allt hade fungerat bra. Det har inte genomförts några kontroller av köptroheten till ramavtalet. År 2015 köpte landstinget in varor till ett värde av ca 1 miljon kronor från leverantörerna i avtalet.

#### *4.1.3 Ramavtal för köp av nutritionsprodukter*

Avtalet ska tillgodose landstingets behov av livsmedel för särskilda näringsbehov. Det kan exempelvis handla om sondnäring, kosttillskott och speciallivsmedel. Avropande verksamheter är landstingets sjukhuskliniker och hälsocentraler. Avtalet finns i landstingets avtalskatalog.

År 2012 tecknade landstinget ramavtal med tre leverantörer för perioden maj 2012-maj 2014 med möjlighet till förlängning i två år (VLL 444-2011). Avtalen har därefter förlängts två gånger, senast år 2015 till och med april år 2016. I ramavtalet som tecknades år 2012 var kontaktperson för ramavtalet ansvarig upphandlare. Enligt uppgift från ansvarig upphandlare finns ingen utsedd avtalsägare eller avtalsförvaltare för ramavtalet.

Av avtalet framgår att leverantörerna på begäran ska lämna statistikuppgifter avseende till exempel kvantiteter och inköpsbelopp, per varugrupp och per beställande enhet. Leverantörerna ska enligt avtalet redovisa uppgifter minst en gång per år. Enligt uppgift från ansvarig upphandlare har lands-



tinget inte genomfört någon uppföljning av ramavtalen under avtalsperioden 2012-2015. Inköpen från samtliga leverantörer uppgick år 2015 till sammanlagt cirka 5,4 miljoner kronor.

#### **4.1.4 Ramavtal för köp av möbler**

Landstinget hade mellan åren 2006-2010 ett ramavtal för inköp av möbler. Avtalen med leverantörerna löpte ut den 31 december år 2010. Enligt uppgift från upphandlingschefen har landstinget sedan år 2010 genomfört separata upphandlingar vid större inköp av möbler, exempelvis i samband med renoveringar eller nybyggnationer. För löpande inköp av möbler till verksamheterna har landstinget saknat ramavtal för perioden 2010-2014. I augusti år 2014 anslöt sig landstinget till ett ramavtal för möbler som är upphandlat via SKL:s inköpscentral Kommentus. Avtalet berättigar landstinget till rabatterade inköp från ett urval leverantörer inom olika områden, exempelvis "Kontorsmöbler" och "Möbler för arkiv". Avtalet via SKL gäller till och med augusti år 2016.

Vid tidpunkten för denna granskning i februari år 2016 fanns inte SKL:s ramavtal för möbler i landstingets avtalskatalog. Det fanns inte heller någon information på intranätet Linda om hur verksamheterna skulle gå tillväga vid inköp av möbler. Enligt uppgift från inköpare vid upphandlingsavdelningen administrerar inköparna möbelbeställningar från verksamheterna upp till 100 000 kronor. Inköparna uppger att det inte finns något krav på att alla inköp ska gå via upphandlingsavdelningen och att det finns verksamheter som köper in möbler på egen hand.

Det finns enligt uppgift ingen utsedd avtalsförvaltare för SKL:s ramavtal för möbler i landstinget. Avtalet har inte följts upp, exempelvis genom kontroller av verksamheternas följsamhet till ramavtalet eller att debiterade priser överensstämmer med avtalade priser. År 2015 har landstinget gjort inköp från leverantörerna i avtalet till ett värde av cirka 14,6 miljoner kronor.

#### **4.2 Vår kommentar**

Granskningen visar att det saknas en dokumenterad organisation för förvaltningen av ramavtalen. Avtalen har inga utsedda avtalsägare eller avtalsförvaltare. Granskningen visar även att två av fyra granskade ramavtal inte har följts upp och utvärderats. För de två övriga avtalen finns viss uppföljning. För ett av avtalen har upphandlaren haft en mer aktiv uppföljning i början av avtalsperioden. För det andra avtalet har upphandlaren följt upp avtalet i samband med avtalsförlängning. Mot bakgrund av att det saknas riktlinjer för avtalsförvaltning är det svårt att bedöma om uppföljningen av avtalen varit tillräcklig. För ett av avtalen har landstinget inte genomfört en upphandling i tid. När ramavtalet löpte ut i mars år 2015 dröjde det sju månader innan landstinget hade genomfört en ny upphandling.

Vi bedömer att avsaknaden av riktlinjer och otydligheter kring ansvar och roller för förvaltning av ramavtal medför risker för landstinget. En risk är att landstinget missar att bevaka att upphandlade leverantörer håller sig till avtalade priser och kvalitet.

### 4.3 Kontroller av följsamhet till ramavtal

Med *avtalstrohet* avses i vilken utsträckning det finns tecknade avtal för inköp över gränsen för direktupphandling. Med *köptrohet* avses i vilken grad verksamheterna använder tecknade ramavtal. Låg köptrohet i en organisation kan vara en indikation på:

- Att informationen om tecknade ramavtal inte fungerar.
- Att tecknade ramavtal inte uppfyller verksamheternas behov
- Att det saknas tydliga styrsignaler och intern kontroll som ställer krav på köptrohet till ramavtal.

Det finns inga landstingsövergripande riktlinjer som ställer krav på följsamhet till ramavtal. Enligt uppgift från upphandlingschefen finns inget uppdrag till upphandlingsavdelningen att genomföra kontroller av köptrohet till ramavtal. Som framgått ovan har kontroller av följsamhet till ramavtal inte ingått i landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens internkontrollplaner för år 2015. Styrelsen och nämnden har dock beslutat att kontroller av köptrohet ska genomföras i 2016 års internkontrollarbete. Enligt vad som framkommit i intervjuer finns i landstinget risk för bristande köptrohet bland annat vad gäller inköp av medicinska förbrukningsmaterial och inköp av inventarier.

#### 4.3.1 Görs inköp utan avtal?

I granskningen har vi genomfört ett stickprov där vi stämt av inköp bokförda på sex olika konton för perioden januari-december 2015. För samtliga konton uppgick inköpen år 2015 till 461 miljoner kronor. För respektive konto har vi summerat inköpen per leverantör. Vi har därefter med hjälp av landstingets upphandlingsavdelning stämt av om landstinget haft avtal med leverantörer där inköpsvärdet överstigit gränsen för direktupphandling år 2015 (505 800 SEK). Resultatet av stickprovet redovisar vi i tabellen nedan:

Konto	Namn	Bokfört år 2015	Antal leverantörer totalt	Antal leverantörer med inköp över 505 800 SEK*	Antal leverantörer med inköp över 505 800 SEK utan avtal
5632	Medicinskt förbrukningsmaterial	283,4 Mkr	742	82	26 (32 %)
5633	Implantat	102 Mkr	95	25	6 (24 %)
5641	Tandvårdsmaterial	15 Mkr	73	2	0
6413	Inventarier/ Inredning	25,9 Mkr	371	6	0
6431	IT-utrustning	24,9 Mkr	93	2	0
6432	IT-material	9,7 Mkr	79	5	2 (40 %)
<b>Totalt</b>		<b>461 Mkr</b>	<b>1 453</b>	<b>122</b>	<b>34 (28 %)</b>

\* Gränsen för direktupphandling år 2015



Kontrollen visar att landstinget gjort inköp över gränsen för direktupphandling med 122 leverantörer. Av dessa har landstinget sannolikt saknat avtal med 34 leverantörer. Detta motsvarar 28 procent av leverantörerna som ingått i kontrollen. För att kontrollera köptroheten, det vill säga om det för inköpen har funnits upphandlade leverantörer som landstinget skulle ha använt istället, krävs en mer omfattande kontroll än den vi genomfört i denna granskning. Stickprovet visar dock att det för respektive konto finns bokfört inköp från en stor andel leverantörer. Det gäller framförallt på kontot för medicinskt förbrukningsmaterial och på kontot för inventarier och inredning.

#### 4.4 Vår kommentar

Vi bedömer att stickprovet indikerar risk för att landstinget även inom andra områden genomför inköp över tillåten nivå för direktupphandling utan att det finns upphandlade avtal. Det stora antalet leverantörer för framförallt inköp av medicinskt förbrukningsmaterial och inventarier och inredning kan även indikera risk för bristande köptrohet till tecknade ramavtal.

### 5. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	Kommentar
Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att det finns en dokumenterad ansvarsfördelning för förvaltningen av granskade ramavtal?	Nej	Det finns inte en dokumenterad ansvarsfördelning för förvaltning av ramavtalen som ingått i granskningen. Avtalen saknar utsedda avtalsägare eller avtalsförvaltare.
Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att granskade ramavtal har följts upp och utvärderats?	Delvis	Två av fyra ramavtal har inte följts upp och utvärderats. För de två övriga avtalen finns viss uppföljning. Mot bakgrund av att det saknas riktlinjer för avtalsförvaltning är det svårt att bedöma om uppföljningen varit tillräcklig.
Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att verksamheterna inom styrelsens och nämndens ansvarsområden genomfört inköp i enlighet med ramavtal?	Nej	Det finns inga landstingsövergripande riktlinjer som ställer krav på följsamhet till ramavtal. Enligt uppgift finns inget uppdrag till upphandlingsavdelningen att genomföra kontroller av köptrohet. Positivt är att styrelsen och nämnden för år 2016 beslutat att följa upp om verksamheterna genomfört inköp i enlighet med avtal. Någon motsvarande kontroll eller uppföljning har dock inte gjorts år 2015.

Rekommendationer till styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Säkerställ att det finns dokumenterade riktlinjer för förvaltning av ramavtal. Av riktlinjerna bör ansvar och roller för förvaltning av ramavtal framgå.
- Säkerställ att det för tecknade ramavtal inom styrelsens och nämndens ansvarsområden finns en dokumenterad organisation för förvaltning av avtalen.
- Säkerställ att verksamheterna inom styrelsens och nämndens ansvarsområden genomför inköp i enlighet med ramavtal.

Umeå den 19 februari 2016

Susanne Hellqvist  
Revisor  
Västerbottens läns landsting