

2020-01-31

REV 37–2019

Regionstyrelsen
Hälso- och sjukvårdsnämnden

Regionens avtalsförvaltning fungerar inte


Region Västerbotten köper in varor och tjänster för cirka 5 miljarder kronor per år. Efter kritik från revisorerna beslutade landstingsstyrelsen år 2018 att införa en ny inköpsorganisation. En väl utvecklad inköpsorganisation och avtalsförvaltning beräknades minska landstingets kostnader med 40 miljoner kronor per år. En uppföljande granskning visar att arbetet med avtalsförvaltningen inte förändrades. De brister som revisorerna uppmärksammade i tidigare granskningar fanns kvar. Av granskningen framgår också att verksamheterna i stor utsträckning köper in varor och tjänster vid sidan om regionens inköpsorganisation. Hösten 2019 gjordes på tjänstepersonsnivå ett omtag i arbetet med att utveckla inköpsorganisationen. Enligt uppgift ska en ny inköpsorganisation införas i februari 2020.

Av granskningen framgår att varken regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden har hållit sig tillräckligt informerad om arbetet med att utveckla inköpsorganisationen och avtalsförvaltningen. Styrelsen och nämnden har heller inte hållit sig informerad om hur avtalsförvaltningen fungerat.

Revisorerna rekommenderar att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden skyndsamt vidtar åtgärder för få kontroll över situationen. I en bilaga till detta missiv finns revisorernas rekommendationer. Senast den 27 maj 2020 ska styrelsen och nämnden redovisa vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av våra rekommendationer.

Revisorerna ställer sig enhälligt bakom slutsatser i detta missiv. Den underliggande rapporten (nr 3/2019) överlämnar revisorerna tillsammans med missivet.

För regionens revisorer


Edward Riedl
Ordförande
Bert Öhlund
Vice ordförande

Bilaga
Revisorernas rekommendationer



Revisorernas rekommendationer

- Bered förslag till fullmäktige om inköspolicy. Policyn bör tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen och övriga styrelser och nämnder när det gäller upphandling, inköp och avtalsförvaltning.
- Säkerställ att fattade beslut om inköpsorganisation och avtalsförvaltning blir genomförda. Följ löpande upp att regiondirektör och hälso- och sjukvårdsdirektör genomför de beslut som styrelsen och nämnden fattar.
- Säkerställ att det finns riktlinjer, regler och rutiner för arbetet med inköp och avtalsförvaltning. Bland annat behöver ansvars- och rollfördelning tydliggöras. Säkerställ att verksamheterna följer reglerna och inte på egen hand genomför upphandlingar och inköp.
- Säkerställ att det löpande genomförs uppföljning och kontroller av befintliga avtal.

Instruktioner för yttrande

Nedan bifogas ett formulär som ska användas då regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden svarar på revisorernas rekommendationer. Syftet med formuläret är att underlätta kommunikationen. Tanken är att det ska vara enkelt för revisorerna att utläsa vilka åtgärder regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit eller planerar att vidta.

Tänk på detta när ni svarar:

- Svaret ska innehålla uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits eller planeras vidtas utifrån revisorernas rekommendationer.
- Det ska finnas en tydlig koppling mellan de rekommendationer som revisorerna lämnat och de åtgärder som beskrivs i svaret.
- Svaret bör så långt det är möjligt innehålla tidsangivelser för när åtgärderna genomförs.
- Svaret bör så långt det är möjligt innehålla beskrivningar hur åtgärderna genomförs.
- Svaret bör så långt det är möjligt beskriva vilken eller vilka funktioner inom förvaltningen som fått i uppdrag att arbeta med åtgärderna.
- Om nämnden inte tänker vidta några åtgärder, motivera varför.
- Om nämnden inte kan svara på utsatt tid, kontakta undertecknad.

Vid frågor kontakta

Malin Hedlund
Revisionskontoret
090-785 73 70
malin.k.hedlund@regionvasterbotten.se



Svarsformulär

Bered förslag till fullmäktige om inköbspolicy. Policyn bör tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen och övriga styrelser och nämnder när det gäller upphandling, inköp och avtalsförvaltning.

Regionstyrelsen/hälso- och sjukvårdsnämnden vidtar följande åtgärder:

Säkerställ att fattade beslut om inköpsorganisation och avtalsförvaltning blir genomförda. Följ löpande upp att regiondirektör och hälso- och sjukvårdsdirektör genomför de beslut som styrelsen och nämnden fattar.

Regionstyrelsen/hälso- och sjukvårdsnämnden vidtar följande åtgärder:

Säkerställ att det finns riktlinjer, regler och rutiner för arbetet med inköp och avtalsförvaltning. Bland annat behöver ansvars- och rollfördelning tydliggöras. Säkerställ att verksamheterna följer reglerna och inte på egen hand genomför upphandlingar och inköp.

Regionstyrelsen/hälso- och sjukvårdsnämnden vidtar följande åtgärder:

Säkerställ att det löpande genomförs uppföljning och kontroller av befintliga avtal.

Regionstyrelsen/hälso- och sjukvårdsnämnden vidtar följande åtgärder:



Hantering av avtal år 2019

Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
Rekommendationer	3
2. Bakgrund	4
Hanteringen av avtal har inte varit ändamålsenlig	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Avgränsning	4
Revisionskriterier	5
Metod	5
3. Hantering av avtal inom regionen	6
Avtalsförvaltning	6
Beslut i landstinget att införa avtalsförvaltning	6
Regionstyrelsens inköpsorganisation	6
4. Styrelsens och nämndens styrning	7
Uppdrag från styrelsen och nämnden att stärka avtalshanteringen	7
Uppdrag från styrelsen och nämnden för en ekonomi i balans	8
Styrande rutiner och riktlinjer för avtalsförvaltning	9
Systemstöd för avtalsförvaltning	9
5. Styrelsens och nämndens uppföljning och kontroll	10
Uppföljning av arbetet att utveckla avtalsförvaltning	10
Uppföljning av kostnadsbesparingar	10
Uppföljning och kontroll av avtal	10
6. Uppföljning av tidigare granskningar	12
7. Svar på revisionsfrågor	13
Rekommendationer	13

1. Sammanfattande analys

Region Västerbotten köper årligen in varor och tjänster för omkring fem miljarder kronor. Vår bedömning är att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har haft tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av förvaltningen av inköpsavtalen. Styrelsen och nämnden har inte agerat tillräckligt med anledning av revisorernas tidigare granskningar.

Landstingsstyrelsen beslutade i april 2018 om en förändrad inköpsorganisation. Syftet med den förändrade organisationen var att skapa en hållbar strategi för anskaffning, upphandling och avtalsförvaltning. Fullt utbyggd beräknades organisationen reducera inköpskostnaderna med uppemot 40 miljoner kronor årligen. Styrelsens egna uppföljning visade att kostnaderna minskade med 0 kronor under år 2018. Granskningen visar att arbetet med att utveckla avtalsförvaltning inte har blivit genomfört som planerat. Under år 2019 var arbetet mycket begränsat. Av granskningen framgår också att ett stort antal inköp i regionen inte passerar inköpsenheten. Hösten 2019 tillträdde en ny verksamhetschef på regionens inköpsenhet. Verksamhetschefen beslutade om en ny omorganisation för inköp och avtalsförvaltning som ska träda i kraft i februari 2020.

I granskningen har vi också gjort följande iakttagelser för år 2019:

- Det saknades styrande rutiner och riktlinjer för förvaltning av avtal.
- Det fanns inte något väl fungerande systemstöd för förvaltning av avtal.
- Styrelsen och nämnden har inte utvärderat eller följt upp arbetet med avtalsförvaltning.
- Styrelsen och nämnden säkerställde inte att verksamheterna genomförde systematiska uppföljningar eller kontroller av avtalen.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- Bereda ett förslag till fullmäktige om inköspolicy. Policyn bör tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen och övriga styrelser och nämnder när det gäller upphandling, inköp och avtalsförvaltning.
- Säkerställa att fattade beslut om inköpsorganisation och avtalsförvaltning blir genomförda. Följ löpande upp att regiondirektör och hälso- och sjukvårdsdirektör genomför de beslut som styrelsen och nämnden fattar.
- Säkerställa att det finns riktlinjer, regler och rutiner för arbetet med inköp och avtalsförvaltning. Bland annat behöver ansvars- och rollfördelning tydliggöras.
- Säkerställa att det löpande genomförs uppföljning och kontroller av befintliga avtal.

2. Bakgrund

Region Västerbotten står inför stora ekonomiska utmaningar. För år 2019 uppgick verksamheternas underskott till 483 miljoner kronor. Regionen köper årligen in varor och tjänster för omkring fem miljarder kronor. I april 2018 beslutade landstingsstyrelsen om en förändrad inköpsorganisation. Fullt utbyggd, beräknades den reducera inköpskostnaderna med uppemot 40 miljoner kronor årligen. Styrelsens egna uppföljning visar att kostnaderna minskade med 0 kronor under år 2018.

Hantering av avtal har inte varit ändamålsenlig

Flera tidigare granskningar har visat att landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens hantering av avtal inte har varit ändamålsenlig (se bl.a. REV 46-2014, REV 34-2015). Bland annat saknades det riktlinjer och rutiner för arbetet.

Av revisorernas riskanalys inför år 2019 framgår att svag avtalshantering kan innebära ökad risk att Region Västerbotten och regionens leverantörer inte följer ingångna avtal samt att tidpunkter för när avtal löper ut inte bevakas. Detta kan i sin tur medföra att regionen riskerar att köpa för dyrt i förhållande till behovet. Mot bakgrund av tidigare granskningar och identifierade risker beslutade revisorerna i sin revisionsplan för år 2019 att genomföra en uppföljande granskning av regionens avtalshantering.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att ge underlag till revisorerna för att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har haft en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av hanteringen av avtal inom sina ansvarsområden. För att besvara syftet har fem revisionsfrågor formulerats. Revisionsfrågorna har brutits ned i ett antal underliggande frågor.

1. Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden med hjälp av ändamålsenliga styrdokument säkerställt en tillräcklig hantering av avtal?
2. Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig organisering för hantering av avtal?
3. Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden med hjälp av kontroller säkerställt att avtalshanteringen är tillräcklig?
4. Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och utvärdering av hantering av avtal?
5. Är regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens resultat av avtalshanteringen tillräcklig?

Avgränsning

Granskningen har avgränsats till avtal för inköp av varor och tjänster. Vidare har granskningen avgränsats till regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområden. Styrelsen har granskats utifrån styrelsens ansvar för verksamhetsområde service och basenheten inköp. Hälso- och sjukvårdsnämnden har granskats utifrån nämndens ansvar för basenheter inom sjukhusvården.

Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som granskningen utgått från är:

- Kommunallagen (2017:725) kap. 6 § 6
- Regionfullmäktiges reglemente för regionstyrelsen
- Regionfullmäktiges reglemente för hälso- och sjukvårdsnämnden

Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentanalys av protokoll och styrdokument om inköp och hantering av avtal. Dokumentanalysen har kompletterats med intervjuer. Vi har intervjuat hälso- och sjukvårdsdirektör, servicedirektör, verksamhetschef för basenhet inköp, chef för enheten strategiskt inköp samt strateg inom basenheten inköp.

Initialt var planen att även intervjua chefer och medarbetare inom sjukhusvården. Under granskningen visade det sig dock att revisionsfrågorna var möjliga att besvara utan att genomföra dessa intervjuer. I uppstarten av granskningsarbetet var planen att även genomföra ett stickprov för att kontrollera om verksamheterna följde regler och rutiner i avtalsförvaltningen. Avsaknaden av sådana regler och rutiner medförde att vi inte kunde genomföra stickprovet.

Granskningsrapporten har kvalitetssäkrats internt genom att den har granskats av annan sakkunnig inom revisionskontoret. Dessutom har samtliga intervjuade och regiondirektören fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll.

3. Hantering av avtal inom regionen

Avtalsförvaltning

Den statliga upphandlingsmyndigheten publicerade år 2016 en vägledning om avtalsförvaltning. Där framgår att avtalsförvaltning inte bara handlar om en organisations hantering av inköpsavtal, utan snarare om att säkerställa efterlevnaden av avtal och uppnå en god affär.

Enligt upphandlingsmyndigheten är arbetet med avtalsförvaltning cykliskt och hanteras genom hela inköpsprocessen. Myndigheten delar in arbetet i fyra steg; anpassa, planera, genomföra och utvärdera. Arbetet består av allt från att anpassa och planera avtalsförvaltningen, till att följa upp avtalen samt slutligen utvärdera avtalsperioden och säkerställa att lärdomar tas till vara inför kommande period.

Beslut i landstinget att införa avtalsförvaltning

I juni 2017 beslutade landstingsdirektören att uppdra till chefen för verksamhetsområde service att införa avtalsförvaltning. Landstinget hade tidigare saknat utarbetade regler och former för hur avtal skulle förvaltas. Som en del av arbetet att införa avtalsförvaltning, beslutade landstingsstyrelsen i april 2018 om en förändrad inköpsorganisation. Syftet med organisationsförändringen var att skapa en hållbar strategi för anskaffning, upphandling och avtalsförvaltning. I beslutsunderlagen framhölls att den dåvarande organisationen inte var anpassad efter landstingets behov. En fullt utbyggd inköpsorganisation beräknades kunna reducera kostnaderna för inköp till uppemot 40 miljoner kronor årligen.

Tjänstepersoner inom inköpsenheten berättar i intervjuer att de under år 2019 påbörjat ett arbete att skifta fokus från ett operativt arbete med upphandling och hantering av avtal, till ett mer strategiskt arbete med avtalsförvaltning. Tjänstepersonerna uppger att arbetet varit begränsat. Under år 2019 pågick ingen egentlig förvaltning av avtalen, utan avtalen hanterades genom att de förvarades i en avtalsdatabas eller lokalt ute i verksamheterna.

Regionstyrelsens inköpsorganisation

Regionstyrelsen har organiserat regionens inköps- och upphandlingsarbete under verksamhetsområde service och basenheten inköp. Enheten är en stödfunktion till övriga verksamheter i regionen, vilket innebär att enheten ska stötta andra verksamheter med bland annat upphandling, inköp och avtalsförvaltning.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har ingen egen organisation för inköp- och avtalsförvaltning. Servicedirektören och hälso- och sjukvårdsdirektören berättar i intervjuer att de upplever att det är en bra dialog mellan inköpsenheten och hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Servicedirektören har bland annat varit i förvaltningens ledningsgrupp vid flera tillfällen under år 2019 för att diskutera och informera om inköpsenhetens roll och funktion.

Tjänstepersoner inom inköpsenheten berättar att de har gjort bedömningar utifrån en så kallad spendanalys att ett stort antal inköp i regionen inte passerar inköpsenheten. Detta innebär en ökad risk för sämre villkor, högre priser, otillåtna upphandlingar och köp utan giltiga avtal. Ett stickprov i revisorernas granskning år 2015 visade att landstinget sannolikt saknade avtal med 28 procent av leverantörerna som ingick i kontrollen.

Upphandlingsverksamhet

Revisorerna har vid flera tillfällen granskat landstingets upphandlingsverksamhet. Granskningarna har visat på ett flertal brister i bland annat ansvar, regelverk och rutiner. I slutet av januari 2020 lämnade avdelningschefen för upphandlingsverksamheten en årsrapport för åren 2015 – 2019. Av rapporteringen framgår att avdelningen har arbetat internt och externt för att möta iakttagelserna i revisorernas granskningar. Av rapporteringen framgår att det inte har varit avdelningens uppdrag att arbeta med avtalsförvaltning.

4. Styrelsens och nämndens styrning

Uppdrag från styrelsen och nämnden att stärka avtalshanteringen

Utifrån revisorernas granskningar år 2014 och 2015 har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden gett flera uppdrag till landstingsdirektören att stärka hanteringen av avtal och åtgärda de identifierade bristerna som granskningarna visat.

Uppdrag att ta fram anskaffningsstrategi

Vår protokollgranskning visar att styrelsen och nämnden i april 2015 gav i uppdrag till landstingsdirektören att ta fram ett förslag på hur hanteringen av avtal för köp av vara eller tjänst kunde stärkas. I december samma år återrapporterades uppdraget och landstingsdirektören fick ett nytt uppdrag att ta fram en anskaffningsstrategi baserat på kategoristyrning. Strategin skulle vara styrande för anskaffning, upphandling och avtalshantering. I slutet av år 2016 fick styrelsen och nämnden information att uppdraget var försenat, men att landstingsdirektören senast i maj 2017 skulle lämna ett förslag till anskaffningsstrategi. Protokollgranskning visar att varken styrelsen eller nämnden fick något förslag från landstingsdirektören på strategin.

Uppdrag att åtgärda iakttagelserna i revisorernas granskning

I juni 2016 gav styrelsen och nämnden i uppdrag till landstingsdirektören att åtgärda iakttagelserna i revisorernas granskning år 2015 av avtalsförvaltning. Revisorernas rekommendationer handlade bland annat om att säkerställa att det fanns dokumenterade riktlinjer och organisation för förvaltning av ramavtal. Uppdraget skulle återrapporteras i oktober 2016. I november 2016 fick nämnden information att uppdraget var försenat.

I januari 2017 gav landstingsdirektören i uppdrag till en konsult att ta fram förslag på avtalsförvaltning i landstinget. I juni 2017 gav landstingsdirektören i uppdrag till chefen för verksamhetsområde service att införa avtalsförvaltning enligt konsultens förslag, vilket framgår av sammanträdesanteckningar från den exekutiva ledningsgruppen. I oktober 2017 fick styrelsen information om det pågående arbetet. I april 2018 beslutade styrelsen om en förändrad inköpsorganisation. Protokollgranskningen har inte visat att nämnden fick motsvarande information.

Beslut om förändrad inköpsorganisation

Syftet med den förändrade inköpsorganisationen var att skapa en hållbar strategi för anskaffning, upphandling och avtalsförvaltning. Enligt de beslutsunderlag vi tagit del av, var målen med organisationen bland annat att få bättre kontroll,

uppföljning och förvaltning av landstingets avtal samt att reducera kostnadsökningar. Styrelsen beslutade att organisationsförändringen under år 2018 skulle finansieras med tillfälliga pengar. Från år 2019 skulle kostnaderna för förändringen ingå i kommande budgetarbete. Enligt tjänsteskrivelsen handlade det om fyra heltidstjänster.

Omorganisationen innebar att tre enheter inom inköpsenheten bildades; upphandling, logistik och strategiskt inköp. Inom enheten strategiskt inköp inrättades rollen strategisk inköpare. Enligt beslutsunderlagen skulle de strategiska inköparna ha i uppdrag att bland annat följa och förvalta avtal. Det förändrade arbetssättet handlade bland annat om att skifta fokus från ett reaktivt arbetssätt, till ett mer proaktivt och strategiskt arbete med inköp och avtalsförvaltning.

I intervjuer berättar chefer inom inköpsenheten att de strategiska inköparna inte har haft möjlighet att arbeta som det var tänkt. Avtal hanteras fortfarande till stor del lokalt ute i verksamheterna. Hösten 2019 tillträdde en ny chef för inköpsenheten. Den nya chefen beslutade i november 2019 om ytterligare förändringar i inköpsorganisationen. Från och med februari 2020 kommer upphandlingsenheten och enheten för strategiskt inköp slås ihop till avdelningen för inköpsanalys och upphandling. Även rollen som avtalscontroller kommer att inrättas. Avtalscontrollers uppdrag ska vara mer fokuserad på avtalsuppföljning.

Protokollgranskning visar att styrelsen inte har fått någon information om inköpsorganisationen eller återkoppling om arbetet med avtalsförvaltning sedan styrelsens beslut i april 2018. Hälso- och sjukvårdsnämnden fick information i juni 2019 om den förändrade organisationen.

Uppdrag från styrelsen och nämnden för en ekonomi i balans

Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har i flera år i sina ekonomiska åtgärdsplaner gett i uppdrag till verksamheterna att utveckla inköps- och upphandlingsprocessen. Exempelvis beräknade styrelsen att förändringar inom inköps- och avtalsförvaltningen kunde ge 11,5 miljoner kronor i kostnadsbesparingar under år 2018. Ett av hälso- och sjukvårdsnämndens uppdrag till verksamheterna år 2018 var att fortsätta förbättra inköps- och upphandlingsprocessen för medicinskt material.

I både regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsplaner för år 2019 går det att läsa att åtgärdsplanerna för år 2018 skulle vidareutvecklas. Under våren 2019 ställde sig styrelsen och nämnden bakom regiondirektörens plan för omställning till en hållbar ekonomi. Av planen framgår att styrelsen fram till och med år 2022 ska spara 50 miljoner kronor genom att införa en strategisk inköpsprocess och lagerstyrning. För nämnden beräknades kostnadsbesparingarna till 15 miljoner kronor, genom bättre följsamhet till regionens befintliga inköpsrutiner.

Uppdrag om kostnadsdämpande åtgärder

I september 2019 beslutade hälso- och sjukvårdsdirektören och servicedirektören gemensamt om ett uppdrag som handlade om att genomföra åtgärder för kostnadsreduceringar inom medicinskt material. Syftet med uppdraget var att fastställa en arbetsmetod som skulle minska kostnaderna. Uppdraget kommer att pågå från oktober 2019 till hösten/vintern 2020. Resultatet av uppdraget är långsiktigt och en tjänsteperson uppger att effekten av arbetsmetoden inte är kopplat till tiden som uppdraget pågår, utan snarare kommer att bli synligt längre fram. Prioriterade

produktområden i uppdraget var operation och sterilteknik samt anes-
tesi/IVA/akutsjukvård.

Styrande rutiner och riktlinjer för avtalsförvaltning

Revisorernas granskningar år 2014 och 2015 visade att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade säkerställt ändamålsenliga styrdokument för avtalsförvaltning. Styrelsen och nämnden uppgav i sitt svar i juni 2016 till revisorerna att arbetet pågick att beskriva och dokumentera ansvar och roller i förvaltningen av ramavtal. Även i svaret till revisorernas uppföljande granskning av upphandlingsverksamheten i mars 2018 uppgav styrelsen och nämnden att det pågick ett arbete som skulle resultera i dels en inköspolicy, dels rutinbeskrivningar för samverkan mellan styrelse, nämnd och tjänstemannaorganisationen.

Granskning av styrelsens och nämndens protokoll från år 2017–2019 visar att varken styrelsen eller nämnden har beslutat om några styrande dokument för inköp och avtalsförvaltning. Intervjuer med tjänstepersoner inom inköpsorganisationen bekräftar att inga styrande rutiner eller riktlinjer har utarbetats. Enligt intervjuerna har vissa diskussioner pågått under år 2019. Enligt uppgift, finns det planer på att under år 2020 ta fram ett förslag till inköspolicy.

En sökning i regionens ledningssystem och intranät visar att det inte finns några dokumenterade riktlinjer för fördelning av roller och ansvar i avtalsförvaltningen mellan verksamheterna och inköpsenheten. Av granskningsarbetet framgår att det finns en otydlighet i organisationen om olika rollers funktioner och uppdrag i arbetet med förvaltning av avtal. Exempelvis vad det innebär att vara avtalsägare och vem som ansvarar för de olika stegen i arbetet med förvaltningen av avtal. Vad som ska ligga på inköpsenheten och vad som ska genomföras ute i verksamheterna.

Systemstöd för avtalsförvaltning

I intervjuerna berättar tjänstepersonerna att det idag inte finns ett ändamålsenligt systemstöd för avtalsförvaltning. Det är svårt att praktiskt arbeta med förvaltning, uppföljning och kontroll av avtal. Enligt intervjuerna ska systemet Maximo Material införas under år 2020. Detta system kommer enligt tjänstepersonerna underlätta arbetet. Både utifrån behov i verksamheterna att följa och söka avtal, men även utifrån arbetet att förvalta och följa upp avtalen.

Vår kommentar

Trots flera uppdrag från landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden saknade regionen år 2019 ännu en fungerande avtalsförvaltning. Det saknas fortfarande styrande rutiner och riktlinjer för avtalsförvaltning. Det finns inte heller några övergripande policydokument för inköp. Granskningen visar att det inte finns något väl fungerande systemstöd för arbetet.

5. Styrelsens och nämndens uppföljning och kontroll

Uppföljning av arbetet att utveckla avtalsförvaltning

I underlaget till landstingsstyrelsens beslut i april 2018 om förändrad inköpsorganisation framgår mål för en bättre organisation för inköp, upphandling och avtalsförvaltning. Målet med organisationen var:

- Bättre kontroll, uppföljning och förvaltning av landstingets avtal.
- Reduceringar av kostnadsökningar.
- Minska nedlagd tid för verksamheten vid upphandlingar.
- Förbättra flödet från beställning till förbrukare, beställningsmetoder, logistik, lager och fakturahantering.
- Möjliggöra en bättre styrning för linjeansvarig.

Genomgång av styrelsens protokoll visar att styrelsen inte har följt upp arbetet med att utveckla avtalsförvaltningen.

Uppföljning av kostnadsbesparingar

I tjänsteskrivelsen till beslutet om den förändrade inköpsorganisationen beräknades en fullt utbyggd inköpsorganisation reducera kostnaderna med mellan 35–40 miljoner kronor varje år. Det framgår inte när eller hur effekterna skulle mätas. Protokollgranskning visar att ingen uppföljning av effekterna har gjorts. Intervjuer med tjänstepersoner inom inköpsenheten bekräftar att det ännu inte är möjligt att se några effekter av organisationsförändringen.

I årsrapporten 2018 följde styrelsen upp åtgärden att spara 11,5 miljoner kronor genom att utveckla inköps- och upphandlingsprocessen. Kostnaderna minskade med 0 kronor under år 2018. Av nämndens årsrapport framgick ingen uppföljning av uppdraget att förbättra inköps- och upphandlingsprocessen för medicinskt material.

I december 2019 fick hälso- och sjukvårdsnämnden återrapporterat arbetet med regiondirektörens plan för omställning till hållbar ekonomi. I uppföljningen redovisades de åtgärder som påbörjats under 2019. Åtgärden för nämnden rörande följsamhet till inköpsrutiner återrapporterades inte.

Uppföljning och kontroll av avtal

Uppföljning och kontroll av enskilda avtal är en central del i avtalsförvaltning. Enligt upphandlingsmyndighetens vägledning om avtalsförvaltning ska uppföljningen av avtalet pågå under hela avtalsperioden. Uppföljningen kan inkludera krav på leverantören, krav på varan och tjänsten samt utvärderingskriterier enligt lagen om offentlig upphandling. Risker om avtalen inte följs upp och kontrolleras är exempelvis att:

- Kostnader ökar, då högre pris och sämre leveransvillkor kan tillämpas

- Leverantören vinner på felaktiga grunder, då en leverantör kan vara medveten om den bristande avtalsuppföljningen och sätta ett lågt pris
- Patienter drabbas om leverantören inte följer de villkor som fastställts i avtalet

I våra intervjuer uppger tjänstepersoner inom inköpsenheten att ingen systematisk uppföljning och kontroll genomförs av avtalen. En förklaring är enligt tjänstepersonerna att det saknas ett fungerande systemstöd för att följa upp och kontrollera avtalen. Enligt tjänstepersonerna gör enheten dock viss uppföljning av enskilda avtal. Enheten har även genomfört en så kallad spendanalys för att få en indikation på hur regionens inköpsvolym år 2018 på omkring 5 miljarder kronor fördelades utifrån inköpsområden och leverantörer.

Intern kontroll

Styrelsen och nämnden identifierade i sina riskanalyser inför år 2019 en risk att kostnaderna skulle öka på grund av brister i befintliga avtal. Styrelsen och nämnden bedömde att det var stor sannolikhet att risken kunde inträffa samt om den inträffade, skulle konsekvenserna vara allvarliga. Varken styrelsen eller nämnden beslutade att det skulle genomföras några kontroller av avtal. Förklaringen till varför inga kontroller skulle genomföras år 2019 var att det sakades system för det.

Vår kommentar

Granskningen visar att styrelsen inte har följt upp och utvärderat arbetet med avtalsförvaltning. Den förändrade inköpsorganisationen beräknades, fullt utbyggd, minska kostnaderna med 35–40 miljoner kronor årligen. I budgetarbetet för år 2018 räknade styrelsen att kostnaderna skulle minska med 11,5 miljoner kronor. Styrelsens egna uppföljning visar att åtgärderna ännu inte gett några sådana effekter.

6. Uppföljning av tidigare granskningar

Syftet med granskningen år 2014 var att granska om landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en ändamålsenlig hantering av avtal inom sina verksamhetsområden. Mot bakgrund av iakttagelserna, genomförde revisorerna en uppföljande granskning år 2015. I tabellen nedan redogörs för en uppföljning av rekommendationerna i tidigare granskningar som rörde styrelsens och nämndens styrning och uppföljning av avtalsförvaltningen.

Rekommendationer	Tillräckliga åtgärder	Vår kommentar
2014 års granskning		
Säkerställ skyndsamt att det finns landstingsövergripande riktlinjer för hantering av inköpsavtal.	Nej	2019 års granskning Det saknades fortfarande dokumenterade styrdokument för hantering och förvaltning av inköpsavtal.
Säkerställ att beslutade riktlinjer kommuniceras till landstingets verksamheter.	Nej	
Säkerställ uppföljning och kontroll av avtalshanteringen.	Nej	
2015 års granskning		
Säkerställ att det finns dokumenterade riktlinjer för förvaltning av ramavtal. Av riktlinjerna bör ansvar och roller för förvaltning av avtalen framgå.	Nej	Det saknades fortfarande dokumenterade styrdokument. Det finns inte heller dokumenterat ansvar och roller för avtalsförvaltningen.
Det för tecknade ramavtal inom styrelsens och nämndens ansvarsområden finns en dokumenterad organisation för förvaltning av avtalen.	Nej	Det saknades fortfarande dokumenterad organisation för hur avtalen ska förvaltas.

7. Svar på revisionsfrågor

Vår samlade bedömning är att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har haft en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av hanteringen av avtal inom sina områden.

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
Har styrelsen och nämnden med hjälp av ändamålsenliga styrdokument säkerställt en tillräcklig hantering av avtal?	NEJ	Granskningen visar att styrelsen och nämnden inte har beslutat om några styrdokument.
Har styrelsen och nämnden säkerställt en tillräcklig organisation för hantering av avtal?	NEJ	Styrelsen har förvisso beslutat om en förändrad inköpsorganisation, men granskningen visar att organisationen ännu inte arbetar systematiskt med avtalsförvaltning. Granskningen visar också att ansvarsfördelningen inte är tydlig och det saknas ett fungerande systemstöd.
Har styrelsen och nämnden med hjälp av kontroller säkerställt att avtalshanteringen är tillräcklig?	NEJ	Granskningen visar att det inte i någon större utsträckning genomförs några kontroller.
Har styrelsen och nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och utvärdering av hantering av avtal?	NEJ	Styrelsen och nämnden har inte genomfört någon uppföljning av den förändrade inköpsorganisationen.
Är styrelsens och nämndens resultat av avtalshanteringen tillräcklig?	NEJ	Under år 2018 har styrelsen följt upp utfallet av kostnadsbesparingar till följd av förändrat arbete med inköp och avtalsförvaltning. Resultatet var 0 kronor.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- Bereda ett förslag till fullmäktige om inköpspolicy. Policyn bör tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen och övriga styrelser och nämnder när det gäller upphandling, inköp och avtalsförvaltning.
- Säkerställa att fattade beslut om inköpsorganisation och avtalsförvaltning blir genomförda. Följ löpande upp att regiondirektör och hälso- och sjukvårdsdirektör genomför de beslut som styrelsen och nämnden fattar.
- Säkerställa att det finns riktlinjer, regler och rutiner för arbetet med inköp och avtalsförvaltning. Bland annat behöver ansvars- och rollfördelning tydliggöras.
- Säkerställa att det löpande genomförs uppföljning och kontroller av befintliga avtal.

Malin Hedlund
Sakkunnig
Revisionskontoret
Region Västerbotten

