

Diarienummer: REV 2021-00099
Handläggare: Martin Andersson
E-post: martin.andersson@vgregion.se
Revisionsenheten
Västra Götalandsregionen
2021-11-09

Fördjupad granskning

Följsamhet till inköbspolicyn

Innehåll

Sammanfattning	3
Granskningens utgångspunkter	4
Bakgrund	4
Granskningens syfte och revisionsfrågor	5
Avgränsning	5
Revisionskriterier	5
Granskningsansvarig	6
Resultat av granskningen	7
Iakttagelser	7
Bedömning	12
Rekommendationer	14

Sammanfattning

Västra Götalandsregionens samlade årliga inköp genom koncerninköp, västfastigheter, Västtrafik och regionens bolag omfattar cirka 26 miljarder kronor av 13 000 leverantörer. Inom koncerninköp är det årliga avtalsvärdet 11,4 miljarder kronor fördelat på 3 252 avtal.

Koncerninköp är Västra Götalandsregionens centrala inköpsorganisation som också ansvarar för att styra och följa upp inköpsprocessen. Västra Götalandsregionens inköbspolicy med tillhörande riktlinje reglerar på vilket sätt inköpen genomförs och det sker med utgångspunkt i Lagen om offentlig upphandling (2016:1145), LOU.

Syftet med granskningen var att bedöma om regelverket för inköp och upphandling sammantaget följs och om tillgängligt systemstöd möjliggör uppföljning av avtalstrohet och leverantörstrohet samt bedöma om uppföljning av detta genomförs inom ramen för intern kontroll i tillräcklig omfattning. I granskningen har vi intervjuat ansvariga och personal som hör till regionens centrala inköpsorganisation, personal som arbetar med inköp på ett urval av förvaltningar samt granskat dokument som avser inköp.

Granskningens revisionsfrågor och våra bedömningar redovisas nedan:

Fråga: Har regionstyrelsen skapat förutsättningar för den sammantagna inköpsverksamheten i Västra Götalandsregionen så att LOU och policy inköp avseende direktupphandlingar följs?

Bedömning: Ja, informationsinsatser, organisation, regelverk och rutiner bedöms vara tillräckliga.

Fråga: Finns systemstöd som möjliggör uppföljningar av ramavtalstrohet på övergripande nivå samt i nämnder och styrelser?

Bedömning: Nej, det saknas delvis systemstöd som möjliggör att följa upp ramavtalstrohet.

Fråga: Är den interna kontrollen avseende inköps- och upphandlingsprocessen tillräcklig?

Bedömning: Nej, det saknas delvis möjlighet att följa upp ramavtalstrohet och följaktligen görs detta endast i begränsat omfattning vilket innebär att den interna kontrollen i denna del inte är tillräcklig.

Utifrån iakttagelser och bedömningar i granskningen lämnas följande rekommendationer:

Regionstyrelsen rekommenderas att:

- Se över koncerninköps organisation så att tillräckliga resurser finns för att möta förvaltningarnas efterfrågan på stöd i samband med upphandlingar.
- Tillse att en teknisk plattform snarast utvecklas som kan samordna inköpsstatistik från olika beställningssystem och möjliggör mätning av leverantörs- och avtalstrohet.
- Tillse att antalet beställningssystem minskar genom att samordning av system sker
- Fastställa rutiner så att nämnder och styrelser regelbundet tar fram, analyserar och presenterar status om sin avtals- och leverantörstrohet avseende gjorda inköp och vid avvikelser redovisar vilka åtgärdsplaner som tagits fram för att genomföra förbättringar.

Granskningens utgångspunkter

Bakgrund

Revisorskollegiets risk och väsentlighetsanalys bedömde att det fanns risk för att det inom Västra Götalandsregionen förekommer avsteg från inköspolicyn så att inte tillräcklig kvalitet i upphandlingarna uppnås och att uppföljning av ramavtalstrohet inte genomförs i tillräcklig omfattning.

Policy Inköp gäller för Västra Götalandsregionens samtliga nämnder, styrelser och i tillämpliga delar Västra Götalandsregionens majoritetsägda bolag. Policyn omfattar alla inköp som görs för Västra Götalandsregionens räkning enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

Koncerninköp har det övergripande ansvaret för inköpen i Västra Götalandsregionen. Koncerninköp är organisatoriskt placerat under koncernkontoret. Västtrafik och Västfastigheter ansvarar för upphandlingar inom kollektivtrafik respektive fastighetsförvaltning och byggande. Hälso- och sjukvårdsnämnderna och hälso- och sjukvårdsstyrelsen ansvarar för vårdavtal med externa vårdgivare inom sitt uppdrag och sin budget samt för avtal om insatser som främjar hälsa. Dessa enheter utgör tillsammans regionens inköpsfunktioner och verksamheterna avropar från upphandlade avtal.

Av riktlinjerna framgår att:

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

I nämnder och styrelser finns också en inköpsorganisation som skall stödja och verka för att upphandlingar och avrop genomförs på rätt sätt. Roller som är väsentliga i detta arbete är e-handelskoordinator och inköpscontroller. Det övergripande målet för rollen inköpscontroller är att stödja förvaltningen när det gäller att följa koncernens inköspolicy och att verka för hög avtals- och processtrohet. Uppdraget omfattar bland annat att:

- Följa upp och vidta åtgärder för att öka avtalstrohet
- Följa upp och vidta åtgärder för att öka processtrohet

I tidigare granskningar har det framkommit att de tekniska stöd som möjliggör registrering av avtal, korrekta prisuppgifter och uppföljning av leverantörs- och avtalstrohet inte varit i drift eller kunnat leverera tillförlitliga uppgifter.

Regionstyrelsen beslutade 2018-06-26, Dnr RS 2018-00384, att inköp under 100 tkr av vissa unika mindre behov och service och supportavtal undantogs från inköspolicyn till och med 2019-12-31. I kompletterande beslut 2020-02-14, Dnr RS 2020-00835 beslutar regionstyrelsen att tecknande av service och supportavtal inom de områden där det fortsatt

saknas ramavtal undantas från inköspolicyn under en övergångsperiod om två år till och med 2021-12-31. Policy Inköp gäller till 2021-12-31.

Granskningens syfte och revisionsfrågor

Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om regelverket för inköp och upphandling sammantaget följs av Västra Götalandsregionen och om tillgängligt systemstöd möjliggör uppföljning av avtalstrohet och leverantörstrohet samt bedöma om uppföljning av detta genomförs inom ramen för intern kontroll i tillräcklig omfattning.

Revisionsfrågor

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har regionstyrelsen skapat förutsättningar för den sammantagna inköpsverksamheten i Västra Götalandsregionen så att LOU och policy inköp avseende direktupphandlingar följs?
- Finns systemstöd som möjliggör uppföljningar av ramavtalstrohet på övergripande nivå samt i nämnder och styrelser?
- Är den interna kontrollen avseende inköps- och upphandlingsprocessen tillräcklig?

Avgränsning

Granskningen avser främst koncerninköp men i förekommande fall har intervjuer och stickprov genomförts hos andra parter. Granskningen har inte omfattat koncerninköps rutiner och kontroller av leverantörer i samband med att upphandlingar genomförs.

Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6§ om nämnders och styrelsers ansvar för verksamheten.
- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 12§ om att styrelsen får begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter.
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- Policy inköp RS-2016-03129
- Riktlinje inköp RS-2016-03129

Ansvarig nämnd

Regionstyrelsen är ansvarig nämnd. I några fall har granskning, intervjuer och stickprov omfattat andra nämnder och styrelser i Västra Götalandsregionen.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprov.

Granskningsansvarig

Yrkesrevisor Martin Andersson har varit ansvarig för granskningen och revisorsassistent Rickard Johnsen har genomfört en del intervjuer.

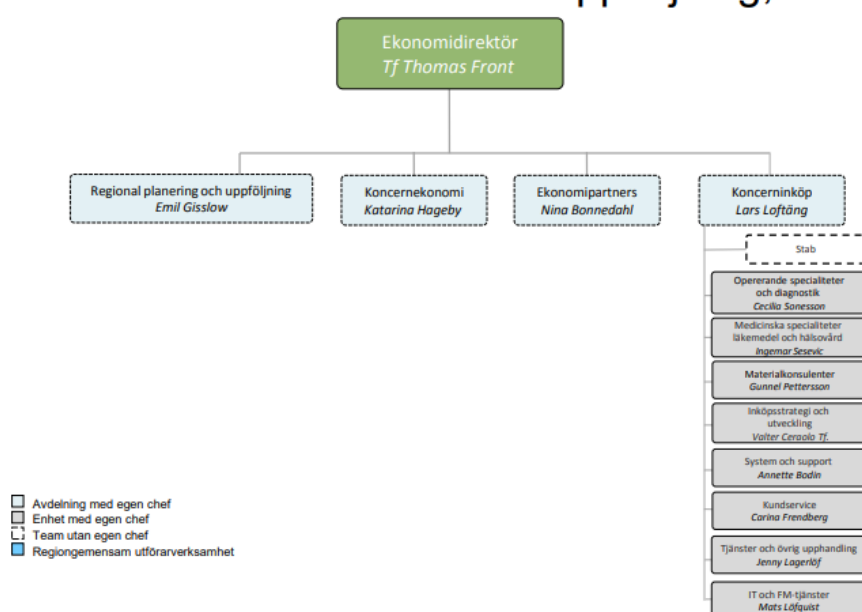
Kvalitetskontroll har gjorts av Kari Aartojärvi.

Resultat av granskningen

Iakttagelser

I Västra Götalandsregionen är det tre inköpsfunktioner som ansvarar för alla upphandlingar; Västtrafik, Västfastigheter och koncerninköp. Koncerninköp finns sedan 2015 organisatoriskt under koncernstab verksamhetsuppföljning, ekonomi och inköp vilka har ansvar för regionövergripande processer kopplat till koncerninköp och uppföljning av koncernens verksamheter.

Koncernstab verksamhetsuppföljning, ekonomi & inköp



Koncerninköps placering i organisationen. Koncernstab verksamhetsuppföljning, ekonomi & inköp leds av Västra Götalandsregionens ekonomidirektör.

Koncerninköp är regionens centrala inköpsorganisation som också ansvarar för att styra och följa upp inköpsprocessen i Västra Götalandsregionen. Västra Götalandsregionens inköbspolicy med tillhörande riktlinje reglerar på vilket sätt inköpen genomförs och det sker med utgångspunkt i Lagen om offentlig upphandling. Regionen har över 13 000 leverantörer.

Inköspolicyn riktar sig till Västra Götalandsregionens samtliga nämnder, styrelser och i tillämpliga delar Västra Götalandsregionens majoritetsägda bolag. Policyn omfattar alla inköp som görs för Västra Götalandsregionens räkning enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

Policyn har kompletterats med en riktlinje för inköp. Riktlinjen ger utifrån inköspolicyn vägledning om hur anställda och förtroendevalda inom Västra Götalandsregionen ska agera i inköpsfrågor som omfattas av lagen om offentlig upphandling (LOU), både internt och externt. I riktlinjen för inköspolicyn anges att - ”I syfte att möjliggöra regional uppföljning ska anvisade system för beställning och uppföljning användas och Uppföljning

av leverantörer genomförs av inköpsfunktionerna, i många fall i samarbete med verksamheten, i syfte att säkerställa efterlevnad av ställda krav.”

I ett kompletterande beslut 2020-03-31¹, har regionstyrelsen beslutat att tecknande av service- och supportavtal inom de områden där det fortsatt saknas ramavtal undantas från inköspolicyn under en övergångsperiod om två år till och med 2021-12-31.

En ny inköspolicy² skall gälla för Västra Götalandsregionen från och med 2022-01-01 och beslut om denna skulle tas i regionfullmäktige under hösten 2021. Beslutet har dock fördröjts och planeras i stället att tas i februari 2022. Av remissversionen av den nya policyn framgår att regionstyrelsen ansvarar för att styra och följa upp inköpen inom Västra Götalandsregionen. För att möjliggöra en effektiv styrning och uppföljning av inköpen behöver relevanta masterdata finnas tillgängliga i regionens beställningssystem.

Västra Götalandsregionens samlade årliga inköp genom koncerninköp, västfastigheter, Västtrafik och bolagen omfattar cirka 26 miljarder kronor. Inom koncerninköp ligger det årliga avtalsvärdet på 11,4 miljarder kronor fördelat på 3 252 avtal. Av dessa avtal har 963 avrop gjorts via marknadsplatsen vilket motsvarar knappt 2 miljarder kronor. Vid månadsstickprov som gjorts under 2021 har cirka 86 procent av inköpen gjorts utanför Marknadsplatsen i andra externa beställningssystem som Matilda (livsmedel), Webbsesam (hjälpmedel), Hamlet (läkemedel) samt Serviceportal (VGR IT datorer, mobiler med mera) samt beställningssystem för sjukvårdstjänster. Regionservice ansvarar också för flera interna beställningssystem för bland annat tvätt och städ. Det har inte gjorts någon fullständig kartläggning av vilka de externa beställningssystemen är men under granskningen har det uppgivits att det finns cirka 80 beställningssystem i Västra Götalandsregionen. För att möjliggöra en begränsning av att nya beställningssystem tillkommer utan kontroll förbereds att ge ekonomidirektören mandat att besluta om ett nytt beställningssystem ska införas. I nuläget är det upp till de verksamheter som deltar i upphandlingen att bestämma vart avrop sker.

Inköpsorganisationen i Västra Götalandsregionen omfattar ett kundråd, elva styr- och projektgrupper avseende olika inköpsområden samt en av regionstyrelsen politiskt tillsatt inköpsgrupp.

Den politiskt tillsatta inköpsgruppen får direkt information³ från koncerninköp om aktuella inköpsfrågor och skall utgöra en brygga mellan Västra Götalandsregionens politiska ledning och den del av tjänstemannaorganisationen som ansvarar för inköpsfrågor. Informationen till den politiska inköpsgruppen har exempelvis avsett mätetal, ledtider för direktupphandling, kostnadsförändringar i nya avtal, resultat i förhållande till upphandlingsplan och antal genomförda upphandlingar och omsättning i marknadsplatsen. De blir också informerade om eventuella risker som kan drabba inköpsverksamheten. Det har bland annat avsett upphandlingsskulden, det vill säga upphandlingar som skjutits framåt i tiden, till exempel på grund av pandemin vilket innebär:

- risk för avtalslöshet eller otillåtna direktupphandlingar,
- risk för att upphandlingar inte blir så väl genomarbetade som nödvändigt samt

¹ Inköspolicy kompletterande beslut rörande service- och supportavtal Diarienummer RS 2020-00835

² Remissversion inköspolicy Diarienummer: RS-2021-01977

³ Mötesanteckningar - politisk referensgrupp för inköp 2020-01-20 och 2021-03-01

- risk för att förvaltningarna beställer själva.

Kundrådets uppdrag utgår från regiondirektören och i uppdragshandlingen⁴ anges att kundrådet skall bidra till en gemensam styrning inom ansvarsområdet i hela Västra Götalandsregionen. Inom ansvarsområdet behandlas bland annat frågor avseende inköp. Avseende inköpsfrågorna anger uppdragshandlingen:

- tolkning av inköspolicy och andra inköpsrelaterade frågor inom VGR
- att utveckling sker i enlighet med övergripande mål i VGR:s inköpsprocess och andra inköpsstrategiska frågor
- att inköpsstyrgrupperna är rätt bemannade
- uppföljning av effekter i inköpsprocessen för redovisning till regiondirektör/koncernstabsledning

Detta medför att inköpsfrågor behandlas på hög nivå och i ett forum som rapporterar direkt till regiondirektören, koncernledning hälso- och sjukvård och koncernledning regional utveckling.

I inköpsstyrgruppernas uppdrag ingår bland annat att säkerställa att rätt produkter och tjänster upphandlas, att agera regionövergripande och totalkostnadstänkande samt att tillföra verksamhetskunskap och säkra att rätt kompetens finns i gruppen.

Koncerninköps uppdrag är främst inriktat på strategiskt arbete, support kring inköpsfrågor, hantering av avtal och upphandlingar. En del av arbetet omfattar att aktivt informera om förändringar och nyheter avseende inköp och upphandlingsavtal, stötta verksamheterna i inköpsfrågor och genomföra utbildningsinsatser. I dessa delar har kundsupporten en viktig roll och är de centrala inköpsfunktionernas kontaktyta mot kunderna. Kundsupporten har 22 medarbetare och arbetar med inköpsupport inom huvudområdena helpdesk, beställningsstöd och interna konsulttjänster. Genom kundsupporten fångar regioninköp olika inköpsbehov hos verksamheterna och tar fram lösningar både avseende förnyad konkurrensutsättning och upphandling. Under ett år hanterar kundsupporten runt 28 000 förfrågningar och 20 000 formulärsbeställningar vilka till exempel kan avse handläggning av direktupphandlingar. Även via hemsidan informeras löpande om ”produkt- och avtalsnyheter” där det publiceras nyheter och förändringar avseende upphandlingar, tillfälliga ersättningsprodukter, återkallande av produkter och annan väsentlig information för att hålla kunderna informerade om nuvarande status på inköpsområdet. En trend de senaste åren är att antalet ärenden som hanteras via kundsupporten blir färre vilket tolkas som att behovet av stöd till förvaltningarna minskar.

För att förankra inköpsfrågorna i regionens verksamheter finns ett nätverk av inköpscontrollers⁵. Inköpscontrollers roll är primärt att se till att inköspolicyn följs genom att verka för ökad avtals- och processtrohet. Detta görs genom att driva förbättringsarbeten till exempel genom att verka för att öka andelen inköp genom Marknadsplatsen. Ett annat stöd som inköpscontrollern bidrar med är att hjälpa verksamheterna att nyttja avtalen på ett sätt som gynnar verksamheten och är ekonomiskt

⁴ Uppdragshandling för koncernövergripande grupp Diarienummer RS 2018-05208

⁵ <https://insidan.vgregion.se/forvaltningar/koncernkontoret/stod-och-tjanster/system-a-o/marknadsplatsen-2.0/inkopscontrollers/>

fördelaktigt. I inköpscontrollernätverket ingår i nuläget 16 förvaltningar. Utöver detta finns ett samverkansforum för inköpsfrågor för regionens bolag där 6 bolag ingår.

Inköpsprocessen utgår från att verksamheten förser inköparna med kunskap, behov och erfarenhet och koncerninköp omvandlar detta till krav och villkor gentemot regionens leverantörer. På regionens förvaltningar finns också rollen e-handelskoordinator som lokal kontakt och stöd i inköpsfrågor med koppling till e-handel.

Sedan policy inköp infördes 2017 har diskussioner förts om vilka informationsinsatser som gjorts och vilka som fortsatt behöver göras för att stödja policyns ambitioner. T.f ekonomidirektör anser att policyn och inköpsrutiner numera är kända bland regionens förvaltningar och att trenden för fortsatt utveckling är god och det bidrar till att ”det är lätt att göra rätt”.

Lagen om offentlig upphandling ställer krav på hur upphandlingar genomförs och reglerar i detalj hur myndigheter får agera när de upphandlar varor och tjänster. Västra Götalandsregionen är enligt lagen skyldig att annonsera alla inköp som kommer att göras över direktupphandlingsgränsen för att intresserade företag skall beredas möjlighet att lämna anbud. Den interna upphandlingsprocessen är ett samspel mellan förvaltningen som efterfrågar en ny produkt eller tjänst samt koncerninköp. Västra Götalandsregionen ställer också krav på att upphandlingarna skall vara hållbara. Med det avses att de skall uppfylla ekonomiska krav, miljökrav, etiska och sociala krav.

Sedan 2010 finns en nationell samordning för hållbar upphandling för landets regioner⁶ (och tidigare landsting). Inom ramen för denna samverkan hanteras bland annat miljöfrågor och sociala frågor i upphandlingarna. För att säkerställa att avtal tecknas med leverantörer som uppfyller dessa krav görs regelbundet revisioner och uppföljningar av regionens avtal. Sveriges regioner har genom denna samverkan gemensamma rutiner för uppföljning av hållbarhetskrav. Ansvaret för uppföljningen av avtalade produkter inom åtta prioriterade riskområden är fördelat på åtta geografiska områden bestående av en eller flera regioner. Det är alltid avtalsparten dvs. det upphandlande landstinget eller regionen som har ansvar för sina avtal och sin avtalsuppföljning. Regionerna ansvarar även för arbetet med att identifiera de sociala och miljömässiga riskerna vid upphandling av produkter och tjänster, att ta fram långsiktiga och kortsiktiga handlingsplaner samt ansvarar för avtalsuppföljningar. Detta har bland annat inneburit att Västra Götalandsregionen är sedan 2016 är diplomerad som en Fairtraderegion⁷. Ett av kraven för diplomering är att organisationen ska konsumera varor producerade i enlighet med principer för rättvis handel.

För att möjliggöra uppföljning, stöd och avstämning av avtals- och leverantörstrohet har utveckling av ett tekniskt system pågått i flera år men idag finns inget heltäckande system för uppföljning av avtals-, och leverantörstrohet. Det går att få begränsad information via marknadsplatsen men den omfattar inte upphandlingar som hanterats via andra beställningssystem. Den data för uppföljning av avtals- och leverantörstrohet som går att få fram skickas inte ut till regionens förvaltningar.

En anledning till att utveckla en teknisk plattform som stöd för uppföljning av regionens inköp är att kunna samordna inköpsstatistik från olika system som innehåller inköps- och

⁶ Programförklaring 2030 Hållbar Upphandling - Ett samarbete mellan Sveriges regioner

⁷ Fairtrade international, Fairtrade Sverige, Fairtrade kommun- och region

avtalsinformation. Detta skulle bland annat möjliggöra analyser så att sortiment och inköp av artiklar kan samordnas inom inköpsverksamheten för att åstadkomma en sammantaget effektivare och billigare hantering. I dagsläget saknas den möjligheten och medför bland annat att det finns ett utbud av liknande artiklar vilket är fördyrande för regionens inköp. Ett system som tydliggör detta kan medföra stora vinster för Västra Götalandsregionen och bidra till bättre ekonomisk hushållning av resurser.

Enligt riktlinjen är det koncernkontoret, avdelningen för koncerninköp Västra Götalandsregionens centrala inköpsfunktion som ansvarar för utveckling och tillsyn av inköpsprocessen. Koncerninköp följer upp efterlevnaden av denna riktlinje. I syfte att möjliggöra regional uppföljning ska anvisade system för beställning och uppföljning användas. Uppföljning av leverantörer genomförs av inköpsfunktionerna, i många fall i samarbete med verksamheten, i syfte att säkerställa efterlevnad av ställda krav. Alla nämnder och styrelser ansvarar för process- och avtalstrohet inom sin organisation. Att systemstöd saknas för att kunna göra uppföljningar har under granskningen angetts som en brist i inköpsprocessen.

I regionstyrelsens interna kontrollplan⁸ ingår risken ”VGR har inte tillräcklig samlad uppföljning och kontroll över inköp av produkter då ett gemensamt beställningssystem saknas”. Risken skall kontrolleras genom kartläggning av vilka beställningssystem som används i dag och resultatet rapporteras till Koncerninköp.

I revisionens tidigare granskning av inköspolicyn 2018⁹ lämnades rekommendation att regionstyrelsen snarast bör säkerställa att ett fungerande systemstöd för uppföljning av efterlevnad av den nya inköspolicyn finns.

Sedan 2009 har revisionsenheten granskat inköps- och upphandlingsprocessen vid fyra tidigare tillfällen. I dessa granskningar har bedömningen gjorts att det är brister i tillämpningen av processen. Bristerna avsåg uppföljning av ramavtalstrohet och samordning mellan den centrala inköpsfunktionen och verksamheternas inköp och upphandlingar. År 2016 genomförde EY en granskning av inköpsprocessen på uppdrag av Regionstyrelsens internrevision¹⁰. Även då konstaterades att det inte skedde någon strukturerad uppföljning av ramavtalstrohet på övergripande nivå i regionen eller systematisk uppföljning av ramavtalstrohet i verksamheterna samt att det saknas ett systemstöd.

Iakttagelser från verksamheter

I granskningen har iakttagelser och uppfattningar om inköpsverksamheten inhämtats från fem förvaltningar genom intervjuer. Frågeställningen har främst handlat om verksamheternas möjlighet att följa upp sin egen avtals- och leverantörstrohet utifrån nuvarande rutiner och vilket stöd de får i detta från centrala system.

Sammantaget upplevs att kontakterna med koncerninköp är bra och förbättras. Det upplevs att det finns större specialistkompetens på regioninköp nu än tidigare men resurser saknas

⁸ Plan för intern kontroll för regionstyrelsen 2021 diarienummer RS 2020-06909

⁹ Uppföljning av granskning direktupphandling diarienummer REV-2018-00140

¹⁰ EY - VGR. Granskning av inköpsprocessen 2016 på uppdrag av Regionstyrelsens internrevision.

ibland och tiden för att genomföra en upphandling är i vissa fall för lång vilket medför risk för att inköp görs utanför avtal. Viss kritik riktas mot Marknadsplatsen 2 och att systemet dels är otydligt, dels att det saknar möjlighet till uppföljning och analys av gjorda inköp.

Uppfattningarna varierar om i vilken mån de tillfrågade förvaltningarna kan göra uppföljningar av sin egen avtals- och leverantörstrohet. Förvaltningarnas uppfattning om vilka system, manuella eller tekniskt stöd, som finns för att följa upp och säkerställa att inköp görs i enlighet med upphandlade avtal och hur det säkerställs att avrop på avtal sker på varor och tjänster som är avtalade (avtalsstrohet) är i flera fall att det inte finns några sådana möjligheter vare sig manuella eller med tekniskt stöd. Sedan Marknadsplatsen 2 infördes anser flera tillfrågade att det helt saknas möjlighet till uppföljning. Det görs därför ingen systematisk uppföljning. I flera fall anges att Marknadsplatsen 2 upplevs som otydlig och dess funktionalitet i sökfunktionen är bristfällig.

I några fall uppgavs att vissa inköp görs helt utanför avtal eller med leverantörer där avtal finns men inte avseende de produkter som köps in.

Bedömning

De informationsinsatser om inköspolicyn och om inköpsorganisationens roll som genomförts bedöms ha gett positivt resultat och omfattningen av exempelvis direktupphandlingar utanför de centrala avtalen bedöms ha minskat. Detta uppges av intervjuade personer både inom koncernkontoret och av de förvaltningar som intervjuats samt stöds av redovisad statistik.

Organisationen där inköpsfrågor både följs av en politisk inköpsgrupp och regelbundet tas upp i kundrådet bedöms medföra att inköpsfrågorna hanteras och behandlas på högsta tjänstemannanivå och dessutom att information regelbundet hamnar på högsta politiska nivå i Västragötalandsregionen. Detta bedöms sammantaget medföra att inköpsfrågor har hög prioritet i regionen.

Arbetsättet med att samla förvaltningarnas inköpscontrollers i ett gemensamt nätverk samt de styr- och projektgrupper som ansvarar för specifika inköpsområden bedöms gett en ökad medvetenhet om inköpsfrågor i hela organisationen. Det finns inköpsrutiner och nyckelkontroller som möjliggör en god intern kontroll i vissa delar samt att upphandlingar och inköp sker i enlighet med lagkrav samt beslutad policy.

Koncerninköps ambition har varit att möta förvaltningarnas önskemål om nya upphandlingsavtal men mängden upphandlingar har gjort att man ibland måste köställa vissa projekt. Av gjorda intervjuer bedömer vi att koncerninköps förmåga att möta förvaltningarnas önskemål i inköpsfrågor har förbättrats men att väntetiderna fortfarande delvis upplevs som för långa och riskerar att leda till avtalsbrott. Detta kan medföra risk för felaktiga upphandlingar och vår bedömning är att en översyn av om inköpsorganisationen är rätt dimensionerad bör göras.

Det saknas delvis tekniskt stöd för att följa upp avtals- och leverantörstrohet vilket bidrar till att den interna kontrollen inom inköps- och upphandlingsprocessen bedöms som otillräcklig. I flera fall finns inte heller manuella rutiner för att genomföra uppföljningskontroller. Enligt kommunallagen 6 kap 6 § skall nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som

fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Av granskningen framgår att uppföljning av inköpstrohet i förhållande till upphandlade avtal delvis inte anses möjlig att genomföra och följaktligen inte görs.

Vår bedömning är att uppföljningsmöjligheterna avseende gjorda inköp är bristfälliga och behöver förbättras och utvecklas för att stödja arbetet med mätning och analys av avtals- och leverantörstrohet för förvaltningarna. Verksamheten skall bedrivas ändamålsenligt, det vill säga att styrelsen eller nämnden bedriver sin verksamhet i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer och att man följer de lagar, föreskrifter och regler som gäller för verksamheten. Den verksamhet som nämnden har ansvar för ska bedömas utifrån god ekonomisk hushållning men också med avseende på styrning, ledning och kontroll. Då uppföljning av gjorda inköp inte görs påverkar detta nämnders och styrelsers möjlighet att utöva en god intern kontroll och därmed kan inte följsamhet till inköspolicyn garanteras.

Vi anser att det inte finns bra möjligheter för uppföljning av avtals- och leverantörstrohet för gjorda inköp i Västra Götalandsregionen. Detta medför risk för att koncerninköp och därmed även regionstyrelsen har bristfällig information om inköpsläget i regionen. Dessa brister beror på att det delvis saknas system och rutiner för uppföljning och det medför i sin tur att möjlighet för att efterlevnad av ställda krav enligt LOU, policy inköp och dess riktlinjer inte kan säkerställas.

Revisionens tidigare granskningar och EY:s rapport på uppdrag från regionens internrevision anger att det inte skett någon strukturerad uppföljning av ramavtalstrohet på övergripande nivå i regionen eller systematisk uppföljning av ramavtalstrohet i verksamheterna. Sammantaget bedömer vi risk för att tillräcklig uppföljning av avtalstrohet av gjorda inköp i Västra Götalandsregionen inte genomförts på länge.

Vår samlade bedömning är därför att kommunallagen 6 kap 6 § inte uppfylls av nämnder och styrelser vad gäller intern kontroll av avtalstrohet för gjorda inköp. Eftersom möjlighet till uppföljning av inköp delvis saknas för nämnder och styrelser bedömer vi också att regionstyrelsen inte heller har rätt information om regionens inköp och därför anser vi inte heller att kommunallagen 6 kap 12§ uppfylls i denna del.

Revisionsfråga:	Svar:
Har regionstyrelsen skapat förutsättningar för den sammantagna inköpsverksamheten i Västra Götalandsregionen så att LOU och policy inköp avseende direktupphandlingar följs?	Ja, informationsinsatser, organisation, regelverk och rutiner bedöms vara tillräckliga.
Finns systemstöd som möjliggör uppföljningar av ramavtalstrohet på övergripande nivå samt i nämnder och styrelser?	Nej, det saknas delvis systemstöd som möjliggör att följa upp ramavtalstrohet.
Är den interna kontrollen avseende inköps- och upphandlingsprocessen tillräcklig?	Nej, det saknas delvis möjlighet att följa upp ramavtalstrohet och följaktligen görs detta endast i begränsat omfattning vilket innebär att den interna kontrollen i denna del inte bedöms som tillräcklig.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning, gjorda iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer.

Regionstyrelsen rekommenderas att:

- Se över koncerninköps organisation så att tillräckliga resurser finns för att möta förvaltningarnas efterfrågan av stöd i samband med upphandlingar.
- Tillse att en teknisk plattform snarast utvecklas som kan samordna inköpsstatistik från olika beställningssystem och möjliggör mätning av leverantörs- och avtalstrohet.
- Tillse att antalet beställningssystem minskar genom att samordning av system sker.
- Fastställa rutiner så att nämnder och styrelser regelbundet tar fram, analyserar och presenterar status om sin avtals- och leverantörstrohet avseende gjorda inköp och vid avvikelser redovisar vilka åtgärdsplaner som tagits fram för att genomföra förbättringar.