

Regionens upphandlings- och inköpsverksamhet

Mars 2024
Eva Moe
Revisionskontoret
Region Västerbotten
Diarienummer: REV 22–2023

Innehåll

1. Sammanfattande analys	2
Upphandlingsenheten har svårt att möta behoven	2
Svag kontroll över fullmäktiges uppdrag	2
Rekommendationer	3
2. Inledning	4
Bakgrund till granskningen	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Ansvariga nämnder samt avgränsningar	5
Revisionskriterier	5
Metod	5
3. Historisk tillbakablick	7
4. Granskningens resultat	8
Regionens upphandlings- och inköpsverksamhet	8
Fullmäktiges uppdrag att införa en styrd inköpsprocess	16
Den politiska styrningen och uppföljningen	17
Samlad bedömning av granskningens resultat	19
5. Svar på syfte och revisionsfrågor	21
Rekommendationer	21
Bilaga 1 Lista över dokument och litteratur	23
Bilaga 2 Lista över verksamheter inom länssjukvårdsområdena	24
Bilaga 3 Regionens tjänstepersonsorganisation år 2023	2

1. Sammanfattande analys

Upphandlingsenheten har svårt att möta behoven

Regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden behöver utveckla sin styrning och kontroll över upphandlings- och inköpsverksamheten. Regionen köper årligen in varor och tjänster för 6 miljarder kronor. Otillräcklig styrning och kontroll över upphandlings- och inköpsverksamheten kan få stora negativa konsekvenser för regionen. Granskningen visar att upphandlingsenheten i regionstyrelsens förvaltning haft svårt att möta verksamheternas behov av upphandlings- och inköpsstöd. Nedan är exempel på iakttagelser i granskningen:

- Upphandling- och inköpsverksamheten har haft hög personalomsättning och svårigheter att rekrytera rätt kompetenser.
- Upphandlingskön i regionen är lång, detta trots att upphandlingsenheten anlitat upphandlingskonsulter och köpt upphandlingsstöd från Umeå Kommuns upphandlingsbyrå.
- Brister i kontrollen över när avtal har varit på väg att löpa ut har bidragit till att verksamheter genomfört inköp utanför avtal, vilket lett till ökade kostnader.
- Det har saknats viktiga styrande dokument. Det saknas exempelvis beslutade riktlinjer för direktupphandling vilket är ett krav enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).
- Roller och ansvar är otydliga både inom och mellan upphandlings- och inköpsverksamheten och övriga verksamheter i regionen.
- Bristande kunskaper om upphandlings- och inköpsprocesserna i verksamheterna.

Svag kontroll över fullmäktiges uppdrag

Inför år 2023 gav fullmäktige i uppdrag till regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att införa en styrd inköpsprocess och standardsortiment i syfte att minska regionens kostnader. Granskningen visar att det fanns brister i regionstyrelsens beredning av uppdraget. Regionstyrelsen säkerställde inte att det togs fram ett underlag som visade att det fanns tillräckliga förutsättningar för basenheten i inköp och logistik att genomföra uppdraget.

Av granskningen framgår att det gick trögt under år 2023 för regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att genomföra fullmäktiges uppdrag. Basenheten för inköp och logistik påbörjade ett antal aktiviteter men hade svårt att hålla tidplaner. Vid slutet av år 2023 var flera av de aktiviteter som skulle ha genomförts under året inte avslutade:

- Fanns inget beslutat standardsortiment.
- Det inköpsråd som skulle bereda beslut om standardsortiment var formellt inte utsett.
- Det var otydligt vem eller vilka i regionen som skulle ha befogenheter att besluta om eller överpröva verksamheterna önskemål om specifika sortiment.

Granskningen visar att regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens kontroll över uppdraget var för svagt. Uppföljningen var för översiktlig. Fram till september 2023 rapporterade regiondirektören till styrelsen att statusen för uppdraget var "grönt" trots att flera av aktiviteterna inte var genomförda. Först i oktober 2023 fick styrelsen rapport om att uppdraget hade fått "gult" trafikljus. Vid styrelsens sammanträde i oktober 2023 uppgav regiondirektören att aktiviteterna för uppdraget skulle få prioritet under år 2024. Styrelsen fick dock inget underlag som visade om basenhet inköp och logistik hade förutsättningar att genomföra aktiviteterna.

Rekommendationer

Regionstyrelsen

- Säkerställ att upphandlings- och inköpsverksamheten i regionstyrelsens förvaltning har tillräcklig förmåga att tillgodose verksamheternas behov av stöd.
- Säkerställ att det finns beslutade riktlinjer och rutiner för upphandlings- och inköpsprocessen. Det behövs bland annat tydligare direktiv i regionen för prioriteringar av upphandlingar och inköp. Det behövs också beslutade riktlinjer för direktupphandling för att uppfylla kraven i LOU.
- Säkerställ en tillräcklig uppföljning av upphandlings- och inköpsverksamheten. I detta ligger att styrelsen utvecklar uppföljningen av fullmäktiges uppdrag att införa en styrd inköpsprocess och standardsortiment.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

- Säkerställ att nämndens verksamheter får tillräckligt upphandlings- och inköpsstöd från regionstyrelsens förvaltning.
- Säkerställ att nämndens verksamheter har resurser så att de kan delta i upphandlings- och inköpsprocesserna i syfte att säkerställa verksamhetens behov.
- Säkerställ och följ löpande upp att chefer och beställningsansvariga har tillräcklig kunskap om offentlig upphandling och offentliga inköp.
- Säkerställ en tillräcklig uppföljning av upphandlings- och inköpsprocesserna. I detta ligger att nämnden utvecklar uppföljning av fullmäktiges uppdrag att införa en styrd inköpsprocess och standardsortiment.

Regionala utvecklingsnämnden

- Säkerställ att nämndens verksamheter får tillräckligt upphandlings- och inköpsstöd från regionstyrelsens förvaltning.
- Säkerställ och följ löpande upp att chefer och beställningsansvariga har tillräcklig kunskap om offentlig upphandling och offentliga inköp.
- Utred om det finns risker i förhållande till LOU med att använda Umeå kommuns upphandlingsenhet.

2. Inledning

Bakgrund till granskningen

Region Västerbotten gör årligen inköp för ca 6 miljarder kronor. Otillräcklig styrning och kontroll över upphandlings- och inköpsprocessen kan få negativa ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser. Exempelvis kan inköp av varor och tjänster bli dyrare om inköpen görs utan upphandlat avtal och berörda verksamheter kan riskera att inte få efterfrågade varor eller tjänster i rätt tid eller med rätt kvalitet. Dessutom kan bristande kontroll över sortiment och inköpsvolymerna leda till att regionen riskerar att bryta mot LOU (Lagen om offentlig upphandling).

Inför år 2023 gav fullmäktige i uppdrag till styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att införa en styrd inköpsprocess och standardsortiment för att minska regionens inköpskostnader. I sin riskanalys inför år 2023 bedömde revisorerna att det fanns risker i regionens upphandlings- och inköpsverksamhet som behövde granskas. Revisorerna bedömde att det fanns behov av att granska arbetet med fullmäktiges uppdrag om att införa en styrd inköpsprocess och standardsortiment. Revisorerna önskade också att en granskning skulle uppmärksamma frågan om varför regionala utvecklingsnämnden anlidade upphandlingsstöd från Umeå kommun i stället för från regionens upphandlingsstöd.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden säkerställt en ändamålsenlig upphandlings- och inköpsverksamhet. Med ändamålsenlig avser vi att upphandlings- och inköpsorganisationen kan genomföra sitt uppdrag med tillräcklig tillgänglighet, kvalitet och kontroll samt bidrar till att minska regionens kostnader.

För att besvara syftet använder vi oss av följande revisionsfrågor till regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden:

- Har styrelsen och nämnderna säkerställt en tillräcklig styrning av upphandlings- och inköpsverksamheten?
- Har styrelsen och nämnderna säkerställt en tillräcklig uppföljning av upphandlings- och inköpsverksamheten?
- Kan man med hjälp av uppföljningen bedöma om upphandlings- och inköpsverksamheten är ändamålsenlig avseende tillgänglighet och kvalitet samt att verksamheten bidrar till att minska regionens kostnader?

Därutöver kommer vi granska om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig beredning, styrning och kontroll över arbetet med fullmäktiges uppdrag att införa en styrd inköpsprocess med standardsortiment för att minska regionens kostnader.

Vi kommer också att granska om det är effektivt utifrån ett styr- och kontrollperspektiv att regionala utvecklingsnämnden använder Umeå kommuns upphandlingsenhet i stället för upphandlingsenheten i regionen.

Ansvariga nämnder samt avgränsningar

Granskningen avser regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt regionala utvecklingsnämnden. Granskningen omfattar inte folkhögskolestyrelsen och patientnämnden. Regionstyrelsen granskas utifrån sitt övergripande ansvar för regionens inköpsprocesser medan hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden granskas utifrån sitt ansvar att ha kontroll över att deras verksamheter bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen är övergripande med inriktning på styrning och uppföljning av upphandlings- och inköpsverksamheten. Granskningen avser inte att kontrollera juridiska frågor kopplade till enskilda upphandlingar. Granskningen avser inte heller att kontrollera kvaliteten i enskilda upphandlingar.

Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgör de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning är:

- Kommunallagen 6 kap 1 §
Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.
- Kommunallagen 6 kap 4 §
Nämnderna ska bereda fullmäktiges ärenden och ansvarar för att verkställa fullmäktiges beslut.
- Kommunallagen 6 kap 6 §
Styrelsen och nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer fullmäktige bestämt samt de lagar och författningar som gäller för verksamheten. De ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.
- Fullmäktiges reglemente för regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt regionala utvecklingsnämnden.
- Fullmäktiges regionplan och riktade uppdrag

Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentanalyser och intervjuer.

Dokumentanalyser

Granskning av styrelsens och nämndernas styrning

För att kartlägga och bedöma styrningen av upphandlings- och inköpsverksamheten i regionen har vi utgått från fullmäktiges uppdrag i regionplan och budget.

För att bedöma om styrningen är tillräcklig har vi kontrollerat förekomsten av styrdokument med mål eller uppdrag som styrelsen eller nämnderna riktat till upphandlings- och inköpsverksamheten. Exempel på styrdokument är verksamhetsplaner, internkontrollplaner, budget, beslutade uppdrag och beslutade riktlinjer. Vi har också granskat om styrelsen och nämnderna säkerställt att det finns regler och rutiner för hur upphandlingar och inköp ska genomföras.

Vi har gått igenom styrelsens och nämndernas uppföljning av upphandlings- och inköpsverksamheten i protokoll, delårsrapporter och internkontrollplaner. Vi har även kontrollerat om styrelsen och nämnderna säkerställt att det på tjänstepersonsnivå funnits en tillräcklig uppföljning. I bilaga 1 till rapporten finns en lista som visar vilka dokument vi granskat eller tagit del av under granskningen.

Intervjuer

Intervjuer har använts för att stämma av och vidimera våra iakttagelser och slutsatser. Intervjuer och avstämningar har genomförts med:

- Verksamhetschef för inköp och logistik
- Avdelningschef för kvalitet inom basenhet inköp och logistik
- Avdelningschef för inköp (strategiskt inköp och upphandling) inom basenhet inköp och logistik
- Sektionschef för strategiskt inköp
- Sektionschef för upphandling
- Verksamhetscontrollers för (basenhet inköp och logistik och ekonomistaben)
- Stabschef för regionala utvecklingsförvaltningen
- IT-koordinator, regionala utvecklingsförvaltningen
- Verksamhetsområdeschef för länssjukvårdsområde 1 och 2. I bilaga 2 till rapporten finns en lista över vilka basenheter som ingår i respektive länssjukvårdsområde.
- Tre verksamhetschefer från länssjukvårdsområde 1 och 2. Verksamhetscheferna fick själva bedöma om behov fanns att bjuda in ytterligare medarbetare från deras verksamheter till intervjutillfället.

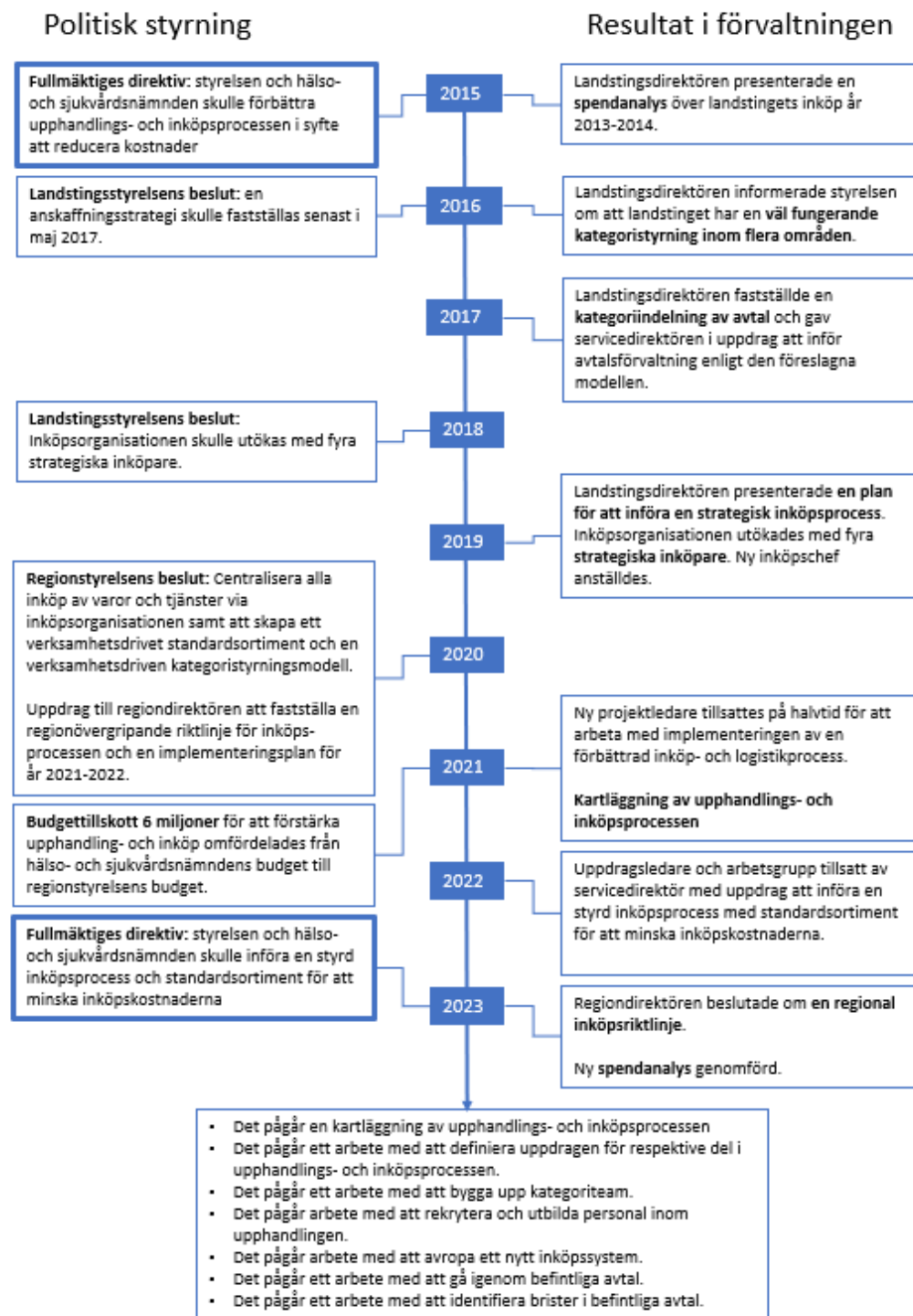
Urvalet av vårdverksamheter riktade vi mot verksamheter inom sjukhusvården som antingen gör många upphandlingar eller köper in stora mängder förbrukningsmaterial. Urvalet gjordes efter dialog med verksamhetsområdeschef.

Rapporten är kvalitetssäkrad

Rapporten har kvalitetssäkrats internt genom att den har granskats av revisionsdirektören. Intervjuade personer har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll.

3. Historisk tillbakablick

Nedanstående bild visar att fullmäktige vid två tillfällen de senaste 10 åren (år 2015 och år 2022) beslutat om direktiv att förbättra upphandlings- och inköpsprocessen i syfte att reducera kostnader. Bilden visar även att det vid flera tillfällen gjorts försök att införa kategoristyrning och att kartlägga den interna upphandlings- och inköpsprocessen.



Revisorerna har vid flera tillfällen de senaste åren genomfört granskningar av upphandlings- och inköpsprocessen (REV 46–2014, REV 34–2015, REV 22–2017, REV 37–2019). Den senaste granskningen gjordes år 2019. Granskningarna har visat att styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte haft tillräcklig styrning och kontroll. Det har saknats övergripande riktlinjer och strategier samtidigt som ansvar och roller i organisationen varit otydliga. Detta har bidragit till bristande avtalshandtering och bristande kontroll över regionens inköp. Även uppföljningen har brustit.

4. Granskningens resultat

Granskningen resultat presenteras i följande avsnitt:

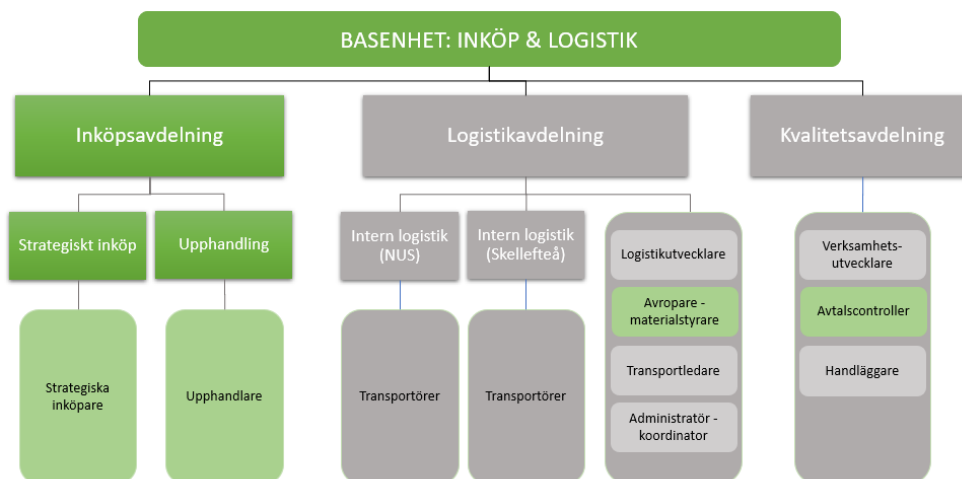
1. Upphandlings- och inköpsverksamheten ur tre perspektiv:
 - Basenhet inköp och logistik
 - Tre sjukhusverksamheter
 - Regionala utvecklingsförvaltningen
2. Styrning och uppföljning av fullmäktiguppdraget att införa en styrd inköpsprocess.
3. Den politiska styrningen och uppföljningen av upphandlings- och inköpsverksamheten.
4. Samlad bedömning av granskningens resultat

Regionens upphandlings- och inköpsverksamhet

Basenhet inköp och logistik

Basenheten Inköp och logistik ingår i verksamhetsområdet Digitalisering och service som ligger i regionstyrelsens förvaltning. I bilaga 3 till rapporten finns en organisationsskiss över regionens tjänstepersonsorganisation.

Av bilden nedan framgår att regionens inköpsavdelning är en av tre avdelningar inom basenhet "Inköp och logistik". Inköpsavdelningen består av ett 20-tal personer som hanterar regionens upphandlingar och inköp. Avdelningen är indelad i två sektioner, en sektion med strategiska inköpare och en sektion med upphandlare. Totalt har basenhet "Inköp och logistik" ett 90-tal medarbetare.



Bilden ovan visar ett organisationsschema över basenhet "Inköp och logistik". De funktioner som ingår i upphandlings- eller inköpsprocessen är markerade med grön färg i organisationsschemat.

På logistikavdelningen finns en funktion med avropare och materialstyrare som hjälper verksamheterna att göra beställningar från befintliga avtal. På kvalitetsavdelningen finns en avtalscontroller med ansvar för uppföljningen av avtalen.

Regler och riktlinjer

I flera granskningar de senaste 10 åren har revisorerna uppmärksammat att det i landstinget och i regionen saknats övergripande riktlinjer för upphandlings- och inköpsprocesser. Först i januari 2023 beslutade regiondirektören om en sådan riktlinje. En genomgång av den nya riktlinjen visar att den beskriver en målbild för hur upphandlings- och inköpsprocessen är tänkt att fungera. I riktlinjen finns hänvisningar till en inköpsprocess som år 2023 ännu inte var beslutad. I riktlinjen finns också en hänvisning till en rutin för direktupphandling som inte heller den var beslutad år 2023. Enligt LOU (19 kap. 15 §) ska en upphandlande myndighet besluta om riktlinjer för direktupphandling.

Vår granskning visar att kartläggning av inköpsprocessen fortfarande pågick hösten 2023 samt att rutin för direktupphandling ännu inte var fastställd när granskningen avslutades i februari 2024. Riktlinjen innehåller också otydligheter. En sådan är uppgiften om att "regionledningen" ansvarar för att styra och prioritera verksamheternas behov av att göra inköp. I riktlinjen är det inte specificerat vad som menas med "regionledningen". Är det regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden eller regionala utvecklingsnämnden eller är det regiondirektören eller någon av de övriga förvaltningscheferna?

Otydliga roller och uppdrag

En tillbakablick i minnesanteckningar från regiondirektörens ledningsgrupp visar att en kartläggning av upphandlings- och inköpsprocessen påbörjades redan år 2021. Vår granskning visar att kartläggning pågick även under år 2023. Vi har tagit del av arbetsmaterial från kartläggningen men det saknas ännu en fastställd processbeskrivning.

Basenhet inköp och logistik har tre avdelningar med ansvar för olika delar av upphandlings- och inköpsprocessen. Vi har efterfrågat dokumentation över hur ansvarsfördelningen ser ut mellan avdelningarna. Avdelningschefer har uppgett att det inte finns något fastställt dokument som beskriver ansvarsfördelningen.

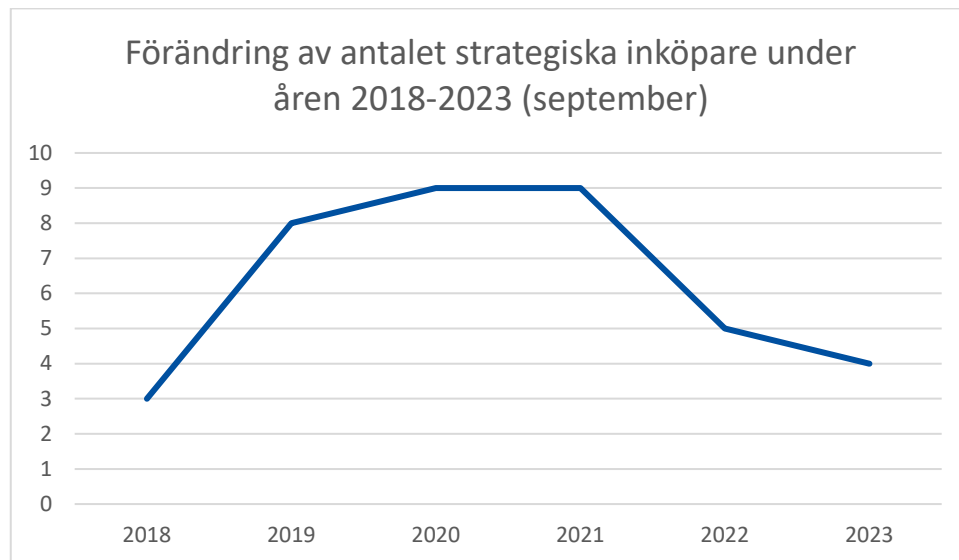
Personal- och kompetensförsörjningen är en utmaning inom basenheten

Verksamhetschef för basenhet inköp och logistik uppger att personalomsättningen bland upphandlare och strategiska inköpare varit en utmaning för verksamheten. Verksamhetschefen uppger att personalbrist har bidragit till sämre stöd och tillgänglighet till verksamheterna. Under år 2023 var personalomsättningen inom basenhet inköp och logistik ca 18 procent. Inom avdelningen inköp har personalomsättningen de senaste tre åren legat mellan 21–37 procent. Siffrorna kan jämföras med regionen som helhet som år 2022 hade en personalomsättning på 10,7 procent.

Upphandlingssektionen hade för år 2023 en budget för 14 upphandlare. Antalet upphandlare i tjänst har sedan år 2020 varierat mellan 8–12 personer på grund av föräldraledigheter, tjänstledigheter, sjukskrivningar och glapp under rekryteringsperioder när upphandlare slutat.

Verksamhetschefen uppger att regionen har svårt att konkurrera lönemässigt och att personalomsättningen främst orsakats av konkurrens om utbildade upphandlare. Bristen på egna upphandlare har lett till att regionen köpt in upphandlingskonsulter.

År 2018 beslutade regionstyrelsen att utöka inköpsorganisationen med fyra strategiska inköpare med uppdrag att arbeta mot olika inköpsområden. Av grafen nedan framgår att regionen år 2021 hade som mest nio strategiska inköpare men att antalet därefter minskade.



Bilden visar en graf över genomsnittligt antal strategiska inköpare i regionen under perioden 2018–2023.

Förutom hög personalomsättning har upphandling- och inköpsverksamheten under år 2023 även haft en ökad trend av sjukfrånvaro.

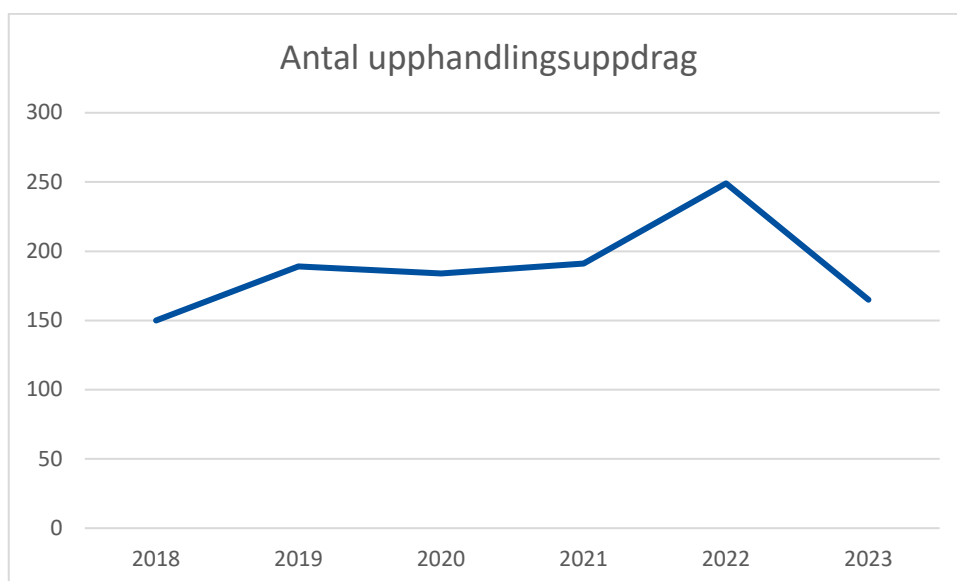
Otillräckliga IT-stöd

Flera chefer inom basenhet inköp och logistik har uppgett otillräckliga IT-stöd inom inköp och logistik som ett problemområde. Våren 2023 gav verksamhetschefen två externa konsulter i uppdrag att göra en förstudie för att kartlägga det befintliga systemstödet. Förstudien visade att regionens system var gamla och hade bristfällig funktionalitet. Exempelvis saknades funktioner för materialstyrning och uppföljning av gjorda inköp.

I förstudien rekommenderade konsulterna regionen att köpa in två nya systemstöd, ett beställningssystem och ett lagerhanteringssystem. I september 2023 beslutade verksamhetschef för CIMT (centrum för informationsteknik och medicinsk teknik) att införa ett nytt inköps- och ett nytt lagerhanteringssystem i regionen. Enligt regiondirektörens uppdragsdirektiv skulle arbetet med att införa det nya systemstödet ha startat under hösten 2023. Vi har fått uppgift om att arbete med att införa de nya inköps- och lagerhanteringssystemen påbörjades med ett uppstartsmöte i januari 2024.

Långa upphandlingsledtider

De senaste sex åren har upphandlingsenheten i genomsnitt tagit emot 188 upphandlingsuppdrag per år.



Upphandlingschefen följer ledtiderna från beställd upphandling till signerade avtal varje månad. För år 2023 var målet att ledtiderna skulle ligga på 225 dagar. Den senaste presentationen som styrelsen fick över upphandlingsledtiderna var i slutet av september 2023. Då låg upphandlingsledtiden på 238 dagar.

Upphandlingschefen har berättat att ca 140 upphandlingar fanns i upphandlingskön i slutet av november 2023. Det äldsta upphandlingsärendet hade då legat 14 månader i kön.

I samband med kvalitetssäkringen av denna granskning fick vi uppgift om att upphandlingsledtiden mätt under de senaste 12 månaderna i december 2023 hade gått ner till 206 dagar. Orsaken till detta var bland annat att man börjat hantera direktupphandlingsärenden på ett nytt sätt vilket gjorde att dessa ärenden inte längre fanns med i den totala ledtidsstatistiken.

Lågt deltagande på höstens utbildningsinsatser för chefer och beställare

Hösten 2023 arrangerade inköpsavdelningen fyra utbildningstillfällen med fokus på inköpsprocessen för regionens chefer och beställare. Totalt deltog endast 9 personer i utbildningarna. Två utbildningstillfällen fick ställas in på grund av för få deltagare.

Sammanfattande kommentar

Granskningen visar att regionens upphandlings- och inköpsverksamhet har flera utmaningar:

- Otydliga roller och uppdrag inom verksamheten och mellan verksamheten och övriga verksamheter i regionen.
- Utmaningar med kompetensförsörjningen.
- Utmaningar med otillräckliga systemstöd.
- Upphandlingsköer och utmaning med att hinna följa upp befintliga avtal.

Tre sjukhusverksamheter

För att få en bild över hur beställare i vården upplever stödet från regionens upphandling- och inköpsverksamhet, har vi intervjuat chefer från tre olika sjukhusverksamheter.

Långa kötider för att få hjälp att upphandla gör att avtal hinner löpa ut

En av verksamheterna hade vid intervjutillfället ett 30-tal ärenden i kö hos upphandlingsavdelningen. Hälften av ärendena hade väntat i kön i över ett år och ett 20-tal avtal hade hunnit löpa ut. En konsekvens av detta var att verksamheten vid intervjutillfället (oktober 2023) hade överskridit sin inköpsbudget med ca 5 miljoner kronor eftersom avtalade priser hade övergått till listpriser hos leverantör.

Brister i leveranser

Samtliga chefer uppgav att de haft problem med leveranser av varor där det saknats upphandlade avtal eftersom leverantörer valt att prioritera sina avtalskunder.

Bristande avtalsförvaltning

Intervjuade chefer upplevde flera problem med avtalsförvaltningen. Dels upplevde verksamheterna att det var svårt att få översikt över sina avtal i databasen E-avrop, dels hade automatiska påminnelsemejl från avtalsdatabasen inte alltid kommit fram när avtal varit på väg att löpa ut.

Den avtalsdatabas som cheferna hänvisade till innehåller drygt 1200 avtal. För varje avtal finns en person registrerad som avtalsansvarig. Vi identifierade 138 personer med avtalsansvar i databasen. Under granskningen kontrollerade vi dessa 138 personer mot regionens personalsystem. Kontrollen visade att ca 20 procent av de avtalsansvariga inte längre fanns registrerade i regionens personalsystem. De personer som inte längre arbetade kvar i regionen var tillsammans avtalsansvariga för 286 (23 procent) av de drygt 1200 avtalen.

Bristande systemstöd försvårar uppföljningen av beställda varor

Samtliga verksamhetschefer nämnde bristande systemstöd som orsak till svårigheten att följa upp om leverantörernas fakturor överensstämde med avtalade priser på levererade varor. Verksamhetschefen uppgav att mottagande enheter fick lägga tid på att kontrollera att rätt produkter hade levererats. Verksamhetschefen framförde att tidsödande kontroller ibland medförde att fakturor hann förfalla till betalning med påminnelseavgifter som följd.

Verksamheterna har förståelse men flaggar för stora konsekvenser

Flera chefer upplevde att det saknades upphandlare med tillräcklig kompetens för att genomföra mer komplicerade upphandlingar. Enligt en verksamhetschef hade detta medfört att upphandlingsavdelningen ibland prioriterat mindre komplicerade upphandlingar före mer komplicerade upphandlingar. Intervjuade chefer uppgav att de hade förståelse för upphandlingsavdelningens utmaning med brist på erfarna upphandlare, men påpekade att detta fick negativa konsekvenser för deras verksamheter.

En verksamhetschef berättade att hen hade anställt en egen upphandlare på deltid med uppdrag att omförhandla prislistor med leverantörer där befintliga avtal hade hunnit löpa ut. Verksamhetschefen uppgav att detta var en åtgärd för att hålla nere kostnader i väntan på att upphandlingsenheten skulle upphandla nya avtal.

Verksamhetscheferna uppgav att de inte kände till hur prioriteringsordningen såg ut inom upphandlingsenheten eller vem som ansvarade för att prioritera upphandlingar som väntade i upphandlingsenhetens kö.

Bristande kommunikation från upphandling- och inköpsverksamheten

Av våra intervjuer framgår att få av cheferna kände till att det pågick ett strategiskt arbete i regionstyrelsens förvaltning med att införa en styrd inköpsprocess, kategoristyrning och ett nytt inköpssystem. Ingen av verksamhetscheferna hade vid intervjutillfället tagit del den informationsfilm som basenhet inköp och logistik hade tagit fram i utbildningssyfte under hösten 2023. Cheferna upplevde också att det var svårt att hitta rätt ingång till inköpsprocessen i upphandling- och inköpsverksamhetens information på regionens intranät.

Sammanfattande kommentar

Chefer i vården som vi intervjuat lämnade en samstämmig bild av att utmaningar i regionens upphandlings- och inköpsverksamhet hade negativ påverkan på verksamheterna.

Regionala utvecklingsförvaltningen

Regionala utvecklingsförvaltningens inköpsbehov

Regionala utvecklingsförvaltningen gör dels inköp till den egna förvaltningen dels till de olika projektverksamheter som bedrivs i samarbete med exempelvis länets kommuner eller andra regioner. Inköp till projektverksamheter finansieras inom respektive projekt medan inköp till den egna förvaltningen belastar förvaltningens budget.

Fram till november 2022 hade regionala utvecklingsförvaltningens IT-koordinator en egen inköpskanal mot regionens upphandlade IT-leverantör. En stor del av regionala utvecklingsförvaltningens inköp utgörs av IT-utrustning.

En intern utredning genomförd av regionstyrelsens strategiska inköpare hösten 2022 visade att regionala utvecklingsförvaltningen hade gjort inköp utanför regionens upphandlade standardsortimentet. Inköpen var gjorda hos upphandlad leverantör men mer än hälften av produkterna ingick inte i regionens standardsortiment.

Kort efter den interna utredningen stängde en tjänsteperson inom basenhet inköp- och logistik regionala utvecklingsförvaltningens inköpskanal mot leverantören. Regionala utvecklingsförvaltningens IT-koordinator fick därefter göra beställningar i regionens gemensamma inköpssystem.

Enligt IT-koordinatorn har denna förändring inneburit att inköpsprocessen tar längre tid och att regionala utvecklingsförvaltningen fått sämre kontroll över kostnader för inköp av IT-utrustning. Regionens centrala IT-enhet i regionstyrelsens förvaltning hanterar alla fakturor för IT-relaterade inköp och fördelar kostnaderna för olika beställningar till beställande verksamheter via bokföringen. IT-koordinator i regionala utvecklingsförvaltningen uppger att han i samband med attestering tidigare hade möjlighet att kontrollera fakturor och fördela kostnaderna på rätt projekt eller verksamhet. IT-koordinator menar att han på grund av centraliseringen inte längre har samma möjligheter att göra kontroller av fakturorna.

Vad hände med utredningen av regionala utvecklingsförvaltningens behov?

Inför regionbildningen år 2019 beslutade dåvarande landstingsdirektör och regional utvecklingsdirektör i Regionförbundet i Västerbottens län om ett uppdragsdirektiv (VLL 1432:1–2017) med två utredningsmål. Utredningen skulle:

1. säkerställa att frågor och behov inom upphandlingsområdet med koppling till regional utveckling fångades upp och
2. inventera upphandlingsfrågor med koppling till regional utveckling samt synliggöra om regional utveckling hade några särskilda behov inom upphandlingsområdet.

Slutsatserna från utredningen (VLL 1432:2–2017) var att upphandlingsområdet hanterades olika i regionförbundet och dåvarande landstinget. Den enda gemensamma nämnaren var att båda organisationerna använde "E-avrop" som upphandlingsverktyg och avtalsdatabas.

Utredningen pekade ut fem områden som behövde utredas ytterligare och föreslog att dessa utredningar skulle genomföras av dåvarande ekonomiansvarig vid Regionförbundet Västerbotten. Utredningarna skulle vara klara i juni 2018 och skulle därefter delges till dåvarande upphandlingschef i landstinget.

Under granskningen har vi efterfrågat dessa utredningar från verksamhetschefen för upphandling och inköp, från stabschef för regional utvecklingsförvaltning samt från den handläggare som registrerade utredningen i diariesystemet utan framgång.

Regionala utvecklingsförvaltningens särskilda IT-behov

Det finns dock en utredning (RUN 280–2021) från juni 2019 skriven av en extern IT-konsult. Enligt regionala utvecklingsförvaltningens IT-koordinator och verksamhetschef för regionens centrala IT-verksamhet utgjorde rapporten grunden för IT-migrationen mellan det tidigare regionförbundet och den nybildade regionen. Rapporten innehåller även information om regionala utvecklingsförvaltningens behov att själva kunna sköta beställningar av IT-produkter utan att begränsas till regionens standardsortiment.

I utredningen nämndes även förslag på hur samverkan skulle gå till mellan förvaltningarna. Ett sådant exempel var att representant från regionala utvecklingsförvaltningen skulle bjudas in att delta i förberedelser inför regionens IT-relaterade upphandlingar. Detta för att säkerställa att även regionala utvecklingsförvaltningens behov fångades upp. Regionala utvecklingsförvaltningens IT-koordinator uppgav under granskningen att han hittills inte bjudits in till några upphandlingsdialoger.

Under vår granskning har vi efterfrågat beslut som styrker att konsultutredningen skulle utgöra riktlinje för hanteringen av regionala utvecklingsförvaltningens IT-behov. Ingen har kunnat visa oss något formellt beslut, däremot finns ett e-brev (2019-09-20) där konsulten som skrev utredningen informerade verksamhetschefen för regionens centrala IT-verksamhet samt regionala utvecklingsförvaltningens IT-koordinator att dåvarande regiondirektör gett klartecken att arbeta vidare enligt rapportens förslag.

I den riktlinje för inköp av varor, tjänster och entreprenader som nuvarande regiondirektör beslutade om i januari 2023 finns ingen information om att inköp av IT-produkter till regionala utvecklingsförvaltningen ska hanteras på annat sätt än övriga inköp i regionen.

Samverkansavtal med Umeå kommuns upphandlingsenhet

Den regionala utvecklingsförvaltningen har sedan regionbildningen år 2019 haft ett samverkansavtal (RUN 343–2019) med Umeå kommuns upphandlingsenhet. En orsak till detta var enligt förvaltningens stabschef att regionens interna upphandlings- och inköpsverksamhet inte haft tillräcklig kapacitet för att möta förvaltningens behov.

Avtalstiden var till en början bara för år 2019 med möjlighet till maximalt 24 månaders förlängning. Efter förlängningen tecknade regionala utvecklingsdirektören ett nytt samverkansavtal med Umeå kommun för år 2022 med möjlighet till maximalt 24 månaders förlängning. Enligt stabschefen för regionala utvecklingsförvaltningen skötte regionens inköpsavdelning omförhandlingen av samverkansavtalet. Efter rekommendation från regionens upphandlingsenhet förlängde i november 2022 den regionala utvecklingsdirektören avtalet med ytterligare ett år till slutet av år 2023.

Basenhet Inköp och logistik betalar den fasta årsavgiften för samverkansavtalet samt löpande timpriser för de upphandlare som regionala utvecklingsförvaltningen nyttjar från kommunens upphandlingsenhet.

Enligt sektionschefen för upphandling har avtalet med Umeå kommun förlängts ytterligare ett år (år 2024) eftersom regionens upphandlingsenhet ännu inte har kapacitet att hantera regionala utvecklingsförvaltningens behov av upphandlingsstöd.

Upphandlingsmyndighetens syn på samarbetsavtal som gäller upphandlingar

Ett samarbetsavtal är enligt Upphandlingsmyndigheten¹ till för att myndigheter ska kunna nå sina gemensamma mål. Ett samarbetsavtal får inte ha karaktären av ett köp, det vill säga att den upphandlande myndigheten mot ersättning får tillgång till fördelarna med tjänsten.²

Vi har efterfrågat om det finns någon analys av eventuella risker med att ha ett samverkansavtal för upphandlingstjänster med Umeå kommun. Under granskningen har vi inte tagit del av någon sådan analys.

Sammanfattande kommentar

Varken regionstyrelsen eller regionala utvecklingsnämnden har säkerställt att behov som lyftes fram i utredningarna inför regionbildningen tillräckligt har hanterats. Det är en brist att regionala utvecklingsförvaltningens behov av upphandlingsstöd inte har kunnat tillgodoses av regionens upphandlingsenhet. Sedan flera år använder regionala utvecklingsförvaltningen upphandlingsstöd från Umeå kommun i stället för från regionens upphandlingsenhet. Vi ser att det finns risk att upphandlingsstödet från Umeå kommun kan vara att betrakta som köp av tjänst och därmed omfattas av LOU. Vi rekommenderar att regionala utvecklingsnämnden utreder denna risk. Vi rekommenderar också att regionstyrelsen säkerställer att regionens upphandlingsenhet har tillräcklig förmåga att ge stöd till regionala utvecklingsförvaltningen så att stödet från Umeå kommun kan upphöra.

¹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/frageportalen/1582770/kan-myndigheter-inga-avtal-med-varandra-utan--phbx/>

² Dom från EU-domstolen (C429/19)

Fullmäktiges uppdrag att införa en styrd inköpsprocess

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden fick inför år 2023 ett riktat uppdrag från fullmäktige att införa en styrd inköpsprocess med standardsortiment för att minska regionens kostnader.

Beredningen av uppdraget var otydlig

Från beredningen inför fullmäktiges beslut om uppdraget i november 2022 saknas dokumenterade riskanalyser och beräkningar över hur stora kostnadsminskningar som skulle vara möjliga att uppnå med hjälp av en styrd inköpsprocess och standardsortiment. Det fanns inte heller några analyser över om basenhet inköp och logistik hade tillräckliga förutsättningar att kunna genomföra fullmäktigeuppdraget inom ramen för den ordinarie verksamheten.

Styrelsen gav regiondirektören i uppdrag att genomföra fullmäktigeuppdraget

I början av år 2023 gav styrelsen regiondirektören i uppdrag att genomföra det riktade fullmäktigeuppdraget. Styrelsen begärde att uppdraget skulle återspeglaras i samband med delårsrapporterna per april och augusti 2023 och i årsredovisningen. Styrelsen begärde också att få kontinuerlig information om uppdragets status vid sina samtliga sammanträden. Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade inte om ett motsvarande uppdrag till hälso- och sjukvårdsdirektören.

Regiondirektören beslutade om ett uppdragsdirektiv

Regiondirektören beslutade om ett direktiv för att genomföra fullmäktigeuppdraget. Direktivet var att påbörja etableringen av en centraliserad inköp- och logistikorganisation med mandat att leda regionens inköpsprocess. Enligt direktivet var direktören för digitalisering och service ansvarig för uppdraget och verksamhetschef för inköp och logistik hade rollen som uppdragsledare. Basenheten tilldelades inte några extra resurser för att genomföra uppdraget.

Enligt direktivet skulle den nya organisationen säkerställa affärsmässiga och hållbara avtal, hög avtalstrohet och bra samarbeten med avtalade leverantörer. Den centraliserade inköps- och logistikorganisationen skulle dessutom säkerställa en tillförlitlig försörjningsförmåga för kritiska varor och tjänster i händelse av kris och katastrof.

I direktivet fanns en tidplan för när aktiviteter skulle vara genomförda under år 2023. Regiondirektörens centrala ledningsgrupp (CLG) skulle månadsvis följa upp direktivet. Aktiviteterna skulle finansieras inom befintlig budgetram. Nedan ger vi exempel på aktiviteter för uppdraget:

- Införa ett standardsortiment. Bland annat skulle ett inköpsråd, kategoriråd och kategoriteam etableras.

Vår granskning visar att det ännu inte finns något beslut om att införa ett inköpsråd. Av granskningen framgår också att inköpsrådet inte heller har etablerats. Av våra intervjuer framgår att arbete med inköpsrådet pågick under år 2023. Under ledning av verksamhetschef för inköp och logistik hölls i juni 2023 ett uppstartsmöte för ett inköpsråd. Av vår granskning framgår också att sektionschef för strategiskt inköp har startat några kategoriteam, men att kategoriråden ännu inte är etablerade.

- Införa ett nytt inköpssystem.

I september 2023 beslutade verksamhetschef för regionens centrala IT-verksamhet (CIMT) skulle införa ett nytt inköpssystem. Systemet ska enligt chefer inom inköp och upphandling möjliggöra bättre uppföljning av avtal och underlätta uppföljning av att fakturor överensstämmer med avtalade priser. När granskningen avslutades fanns ännu ingen beslutad plan för att införa det nya inköpssystemet. Vi har dock fått uppgift om att arbete med att införa de nya inköps- och lagerhanteringssystemen påbörjades med ett uppstartsmöte i januari 2024.

- Presentera en nyttorealiseringsplan. Enligt direktivet skulle en nyttorealiseringsplan för uppdraget ha varit framtagen våren 2023.

Vår granskning visar att det ännu saknas en nyttorealiseringsplan som visar vilka effekter och besparingar som regionen förväntas uppnå. Verksamhetschef för basenhet inköp och logistik har uppgett att han tillsammans med sina avdelnings- och sektionschefer för år 2023 satte som mål att hitta besparingsmöjligheter för 15 miljoner kronor. Enligt verksamhetschefen kunde det exempelvis röra sig om att omförhandla avtal till bättre pris eller kräva leverantörer på viten där uppföljningar av avtal visade att leverantörerna inte levererat den kvalitet som hade avtalats.

Den politiska styrningen och uppföljningen

Fullmäktige har genom sitt reglemente lagt ansvaret för regionens upphandlings- och inköpsprocesser på regionstyrelsen. Enligt reglementet ska regionstyrelsen samråda med hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden för att fullgöra detta uppdrag.

Det finns få spår av styrning av upphandling och inköp i regionstyrelsens och de två nämndernas verksamhetsplaner för år 2023. I styrelsens och regionala utvecklingsnämndens nämndplaner för år 2023 fanns två delmål med koppling till miljökrav i regionens upphandlingar och inköp. I 2023 års internkontrollplaner lyfte både styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden risken för att deltagare i upphandlingsgrupper kunde vara jäviga på grund av intressekonflikter. Hälso- och sjukvårdsnämnden lyfte även risken att upphandlingsprocesser påbörjas för sent vilket i sin tur kunde leda till att hela processer blev försenade.

Varken styrelsens eller hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsplan hade några mål eller kommentarer kopplade till fullmäktigeuppdraget att införa en styrd inköpsprocess med standardsortiment för att minska regionens kostnader.

Styrning genom ekonomiska förutsättningar

I vår historiska tillbakablick har vi identifierat ett tillfälle, år 2021, när 6 miljoner kronor omfördelades från hälso- och sjukvårdsnämndens budget till regionstyrelsens budget i syfte att förstärka upphandlings- och inköpsverksamheten. Varken regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden har följt upp hur pengarna användes. I samband med denna granskning har vi efterfrågat information om hur budgettillskottet från år 2021 användes i verksamheten men ingen i förvaltningarna har kunnat ge svar på hur pengarna användes.

Svag politisk uppföljning och otydliga underlag

Protokollgranskning

Styrelsens och nämndernas uppföljning av hur upphandlings- och inköpsverksamheten fungerar har under år 2023 varit svag. Styrelsen fick under våren 2023 samt i

september 2023 information om att upphandlingsledtiderna ökade. Styrelsen vidtog inga åtgärder.

I hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll år 2023 fanns inga ärenden med koppling till upphandlings- och inköpsverksamheten utöver de beslut nämnden fattade om att starta eller avbryta upphandlingar.

Regionstyrelsen har löpande fått översiktlig information om statusen för fullmäktigeuppdraget under året. Fram till oktober 2023 bestod den dokumenterade redovisningen av en grön färgmarkering för uppdraget att centralisera inköpsprocessen. I oktober 2023 redovisade regiondirektören att statusen för uppdraget hade övergått till gult. Regiondirektören uppgav i en kommentar att uppdraget skulle stängas i december 2024 och fortsätta som en prioriterad aktivitet under år 2024. Enligt redovisningen hade regiondirektören godkänt en handlingsplan "för att komma vidare" med uppdraget. Styrelsen fick dock inget underlag som visade om basenhet inköp och logistik hade förutsättningar att genomföra aktiviteterna.

Vi har efterfrågat vilka underlag som låg till grund för rapporteringen till regionstyrelsen av statusen för fullmäktigeuppdraget under året. De underlag vi tagit del av är översiktliga powerpointbilder från basenhet inköp och logistik över statusen för de aktiviteter som fanns i regiondirektörens uppdragsdirektiv. Av de översiktliga powerpointbilderna framgår en annan bild än den "gröna" markering som regiondirektören redovisade till regionstyrelsen fram till oktober 2023. Enligt powerpointbilderna var exempelvis:

- Inte nyttorealiseringsplan framtagen.
- Kategoriteam och kategoriråd inte utsedda och startade.
- Implementeringen av ett nytt inköpssystem inte startad enligt plan.

Delårsrapporter

Styrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens delårsrapporter per april 2023 innehöll översiktliga redovisningar av pågående eller genomförda aktiviteter med koppling till fullmäktigeuppdraget.

Styrelsen informerade i delårsrapporten per april 2023 om svårigheten att rekrytera rätt kompetens till inköpsverksamheten på grund av konkurrens med andra arbetsgivare. Hälso- och sjukvårdsnämnden beskrev hur deras verksamheter påverkats av att avtalsuppföljningen inte fungerat. Enligt nämnden hade verksamheten drabbats av leveransproblem och dyrare medicinskt material då avtal gått ut och inte förlängts. Enligt nämndens delårsrapport per april 2023 hade nämnden efterfrågat en analys av de ökade kostnaderna från upphandlingsenheten.

I delårsrapporterna per augusti 2023 informerade styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden om att en beredning pågick inför beslut om ett nytt inköpssystem. Någon ytterligare redovisning med koppling till fullmäktigeuppdraget fanns inte. I sin delårsrapport per augusti informerade regionstyrelsen om ökad långtidsfrånvaro inom inköpsverksamheten. Hälso- och sjukvårdsnämnden kommenterade precis som i delårsrapporten per april 2023 hur problemen med personal- och kompetensförsörjningen inom inköp påverkade kostnader och leveranser för nämndens verksamheter. Även i delårsrapporten per augusti hänvisade nämnden till den analys som nämnden begärt från upphandlingsenheten under våren 2023 med kommentar om att analysen fortfarande pågick.

Vi har under granskningen efterfrågat analysen som hälso- och sjukvårdsnämnden beställt. Enligt uppgift från inköpsverksamheten överlämnades analysen till ekonomidirektören i början av september 2023. Därefter har hälso- och sjukvårdsnämndens controller begärt kompletterande information om vilka åtgärder inköpsverksamheten planerat med anledning av analysens resultat. När vi avslutade denna granskning i februari 2024 hade hälso- och sjukvårdsnämnden ännu inte fått någon återkoppling om den efterfrågade analysen.

Har inköpsverksamheten bidragit till att minska regionens kostnader?

I de underlag regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden tagit del av finns inga beräkningar eller redovisningar av om vidtagna åtgärder bidragit till att minska regionens kostnader.

Den nyttorealiseringsplan som enligt regiondirektörens uppdragsdirektiv skulle ha varit klar våren 2023 är ännu inte färdigställd.

Sammanfattande kommentar

Regionstyrelsen har inte haft tillräcklig styrning och kontroll över att upphandlings- och inköpsverksamheten haft tillräcklig förmåga att bedriva verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Trots rapporter om svårigheter med personal- och kompetensförsörjning, långa upphandlingsköer, ökande kostnader för att verksamheter blivit tvungna att handla utanför avtal har åtgärder inte vidtagits för att komma till rätta med problemen.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har heller inte vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av att nämndens verksamheter inte fått tillräckligt stöd från upphandlings- och inköpsverksamheten. Nämnden begärde i samband med delårsrapporten i april 2023 att få en återkoppling från upphandlingsenheten. Nämnden fick dock ingen återkoppling under år 2023.

Regionala utvecklingsnämnden har inte säkerställt att nämndens förvaltning fått tillräckligt stöd med upphandlingar och inköp från regionstyrelsens förvaltning. Regionala utvecklingsförvaltningen har delvis löst problemet genom ett samverkansavtal med Umeå Kommuns upphandlingsenhet. Av tidigare avsnitt framgår att vi är tveksamma till denna lösning eftersom det finns risker i förhållande till LOU.

Samlad bedömning av granskningens resultat

Samlad bedömning av upphandlings- och inköpsverksamheten

Vår genomgång av upphandlings- och inköpsverksamheten utifrån tre perspektiv visar på brister i ändamålsenligheten:

- Upphandling- och inköpsverksamheten har haft hög personalomsättning och svårigheter att rekrytera rätt kompetenser.
- Upphandlingskön i regionen är lång, detta trots att upphandlingsenheten anlitat upphandlingskonsulter och köpt upphandlingsstöd från Umeå Kommuns upphandlingsbyrå.
- Brister i kontrollen över när avtal har varit på väg att löpa ut har bidragit till att verksamheter genomfört inköp utanför avtal, vilket lett till ökade kostnader.

- Det har saknats viktiga styrande dokument exempelvis riktlinjer för direktupphandling vilket är ett krav enligt LOU.
- Roller och ansvar är otydliga både inom och mellan upphandlings- och inköpsverksamheten och övriga verksamheter i regionen.
- Bristande kunskaper om upphandlings- och inköpsprocesserna i verksamheterna. Vi noterar att det under år 2023 var lågt deltagande på de utbildningar som inköpsavdelningen arrangerade.

Samlad bedömning av den politiska styrningen och uppföljningen

Vi bedömer att regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden inte haft en tillräcklig styrning och uppföljning över regionens upphandlings- och inköpsverksamhet. Bedömningen grundar sig bland annat i att:

Regionstyrelsen inte har säkerställt att upphandlings- och inköpsverksamheten haft tillräckliga förmåga att stötta övriga nämnders verksamheter. Styrelsen har exempelvis inte:

- Vidtagit åtgärder med anledning av identifierade brister som bland annat rapporterades i delårsrapporterna.
- Regionstyrelsen inte ställt krav på att det funnits underlag som verifierade statusen för utvecklingen av fullmäktiguppdraget och förväntade besparingar. Det var också brister i regionstyrelsens beredning inför fullmäktiges beslut om uppdraget.

Hälso- och sjukvårdsnämnden inte har säkerställt att nämndens verksamheter har fått tillräckligt upphandlings- och inköpsstöd från regionstyrelsens förvaltning. Hälso- och sjukvårdsnämnden har inte varit tillräckligt aktivt när det gäller att följa upp och ställa krav på åtgärder för bättre avtalsförvaltning, korta ledtider för upphandlingar med mera.

Regionala utvecklingsnämnden inte har säkerställt att nämndens förvaltning fått tillräckligt upphandlings- och inköpsstöd från regionstyrelsens förvaltning. Det finns risker förhållande till LOU med att använda Umeå kommuns upphandlingsstöd som nämnden behöver utreda.

5. Svar på syfte och revisionsfrågor

Vår bedömning är att regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden inte säkerställt en ändamålsenlig upphandlings- och inköpsverksamhet. Styrelsens och nämndernas styrning och uppföljning har under år 2023 varit svag.

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
Har styrelsen och nämnderna säkerställt en tillräcklig styrning av upphandlings- och inköpsverksamheten?	Nej	Styrelsen har inte säkerställt att upphandlings- och inköpsverksamheten under år 2023 haft tillräcklig förmåga för att stötta övriga verksamheter. Nämnderna har inte ställt krav på vilket stöd de förväntat att styrelsens förvaltning ska leverera.
Har styrelsen och nämnderna säkerställt en tillräcklig uppföljning av upphandlings- och inköpsverksamheten?	Nej	Uppföljningen har varit för översiktlig.
Kan man med hjälp av uppföljningen bedöma om upphandlings- och inköpsverksamheten är ändamålsenlig avseende tillgänglighet och kvalitet samt att verksamheten bidrar till att minska regionens kostnader?	Nej	Uppföljningen har varit för översiktlig.
Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig beredning, styrning och kontroll över arbetet med fullmaktiges uppdrag att införa en styrd inköpsprocess med standardsortiment för att minska regionens kostnader?	Nej	Från beredningen saknas underlag som visar om upphandlings- och inköpsverksamheten hade tillräckliga förutsättningar att genomföra uppdraget. Uppföljningen till styrelsen och nämnden har varit för översiktlig.
Är det effektivt utifrån ett styr- och kontrollperspektiv att regionala utvecklingsnämnden för sin förvaltning använder sig av Umeå kommuns upphandlingsenhet i stället för upphandlingsenheten i regionen?	Nej	Det är inte tillfredsställande att regionstyrelsens förvaltning inte kan möta regionala utvecklingsförvaltningens behov av upphandlingsstöd. Det finns risk att samverkansavtalet mellan regionen och Umeå Kommuns upphandlingsenhet är köp av tjänst och därmed omfattas av LOU.

Rekommendationer

Regionstyrelsen

- Säkerställ att upphandlings- och inköpsverksamheten i regionstyrelsens förvaltning har tillräcklig förmåga att tillgodose verksamheternas behov av stöd.

- Säkerställ att det finns beslutade riktlinjer och rutiner för upphandlings- och inköpsprocessen. Det behövs bland annat tydligare direktiv i regionen för prioriteringar av upphandlingar och inköp. Det behövs också beslutade riktlinjer för direktupphandling för att uppfylla kraven i LOU.
- Säkerställ en tillräcklig uppföljning av upphandlings- och inköpsverksamheten. I detta ligger att styrelsen utvecklar uppföljningen av fullmäktiges uppdrag att införa en styrd inköpsprocess och standardsortiment.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

- Säkerställ att nämndens verksamheter får tillräckligt upphandlings- och inköpsstöd från regionstyrelsens förvaltning.
- Säkerställ att nämndens verksamheter har resurser så att de kan delta i upphandlings- och inköpsprocesserna i syfte att säkerställa verksamhetens behov.
- Säkerställ och följ löpande upp att chefer och beställningsansvariga har tillräcklig kunskap om offentlig upphandling och offentliga inköp.
- Säkerställ en tillräcklig uppföljning av upphandlings- och inköpsprocesserna. I detta ligger att nämnden utvecklar uppföljning av fullmäktiges uppdrag att införa en styrd inköpsprocess och standardsortiment.

Regionala utvecklingsnämnden

- Säkerställ att nämndens verksamheter får tillräckligt upphandlings- och inköpsstöd från regionstyrelsens förvaltning.
- Säkerställ och följ löpande upp att chefer och beställningsansvariga har tillräcklig kunskap om offentlig upphandling och offentliga inköp.
- Utred om det finns risker i förhållande till LOU med att använda Umeå kommuns upphandlingsenhet.

Umeå den 15 februari 2024

Eva Moe
Certifierad kommunal revisor

Revisionskontoret
Region Västerbotten

Bilaga 1 Lista över dokument och litteratur

Dokument som ingått i granskningen

- Fullmäktiges regionplan för år 2023
- Fullmäktiges reglementen för regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt regionala utvecklingsnämnden (år 2023–2026)
- Styrelsens och nämndernas verksamhetsplaner och internkontrollplaner för år 2023
- Styrelsens och nämndernas delårsrapporter per april och augusti 2023
- Regiondirektörens uppdragsdirektiv: centralisera och standardisera inköp (RS 448:4–2023)
- Regiondirektörens riktlinje – inköp av varor tjänster och entreprenader (finns i regionens digitala ledningssystem)
- Regiondirektörens strategiska handlingsplan för inköp 2023–2030 (finns i diariet RS 1675–2023, inte i regionens digitala ledningssystem)
- Tidigare regiondirektörs förslag till plan för omställning för en hållbar ekonomi (RS 843:1–2019)
- Förstudierapport E20224 – Digitaliserat inköp, delprojekt systemstöd. (Finns digitalt i SharePoint)
- Uppdragsdirektiv inför regionbildningen avseende upphandlingsområdet (VLL 1431–2017)
- Slutrapport av utredningsuppdrag – RUF verksamhetsbehov – IT-VB tillhandahållna lösningar (RUN 280–2021)
- Regionala utvecklingsförvaltningens samverkansavtal med Umeå Kommuns upphandlingsenhet (RUN 343–2019)
- Regionstyrelsens protokoll under åren 2018–2023
- Regionstyrelsens arbetsutskotts protokoll år 2023
- Hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll under åren 2018–2023
- Hälso- och sjukvårdsnämndens arbetsutskotts protokoll år 2023
- Regionala utvecklingsnämndens protokoll under åren 2019–2023
- Regionala utvecklingsnämndens arbetsutskotts protokoll år 2023
- Regiondirektörens centrala ledningsgrupps protokoll (CLG) år 2021–2023
- Regiondirektörens ledningsgrupps protokoll (RLG) år 2021–2023
- Verksamhetsplan basenhet inköp och logistik år 2023 (Stratsys)
- Spendanalys för regionens inköp från juni 2023 (exccelfil)

Referenslitteratur:

- Nationell upphandlingsstrategi (år 2016), Regeringskansliet – Finansdepartementet
- Direktupphandlingar – en kartläggning av riktlinjer och rutiner, rapport 2016:11, Konkurrensverket
- Rapport 2022:1 från upphandlingsmyndigheten – Att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer

Bilaga 2 Lista över verksamheter inom länssjukvårdsområdena

Länssjukvårdsområde 1:

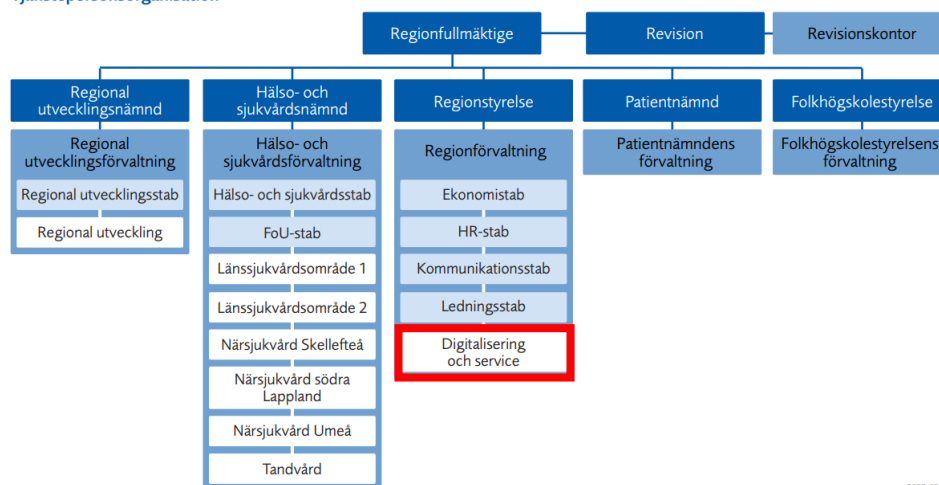
Barn- och ungdomscentrum
Bild- och funktionsmedicin
Cancercentrum
Centrum för obstetrik och gynekologi
Kirurgcentrum
Laboratoriemedicin

Länssjukvårdsområde 2

Centrum för anestesi/operation/IVA i
Umeå och Skellefteå
Hand- och plastikkirurgisk klinik
Hjärtcentrum
Kirurgiskt centrum södra Lappland
Neuro- huvud- och halscentrum
Rörelseorganens centrum
Ögonkliniken

Bilaga 3 Regionens tjänstepersonsorganisation år 2023

Tjänstepersonsorganisation



2022-02-02

Inköp och logistik är en basenhet inom regionstyrelsens stab för digitalisering och service.