

Landstingsrevisionen

Landstingsstyrelsen

Granskning av upphandlingsprocessen, förstudie

Landstingets revisorer har, med hjälp av sakkunnigt biträde, granskat om landstinget har en ändamålsenlig process för upphandling. Granskningen är en förstudie med syftet att få ett underlag för revisorernas ställningstagande om behovet av en fördjupad granskning. Förstudien omfattar endast landstingets inköpsavdelning.

Resultatet av granskningen framgår av granskningsrapport "Förstudie upphandlingsprocessen", daterad juni 2013.

Revisorernas bedömning

Upphandlingspolicyn och andra styrande dokument gällande upphandling är nyligen uppdaterade (2011) och bedöms ha ett tillfredsställande innehåll. Riktlinjer, rutiner och anvisningar hos inköpsavdelningen håller god nivå generellt sett och i synnerhet inom miljöområdet. Bedömningen är även att beslutade miljömål återspeglas på ett tillfredsställande sätt i de styrande dokumenten.

Statistik från inköpsavdelningen visar på en tillfredsställande relation mellan antalet gjorda upphandlingar och antalet överprövningar. Det kan konstateras att antalet upphandlingar ökat medan antalet överprövningar sjunkit under åren 2010-2012. Relationen mellan genomförda upphandlingar och antalet överprövningar år 2012 låg för landstinget på 1 % och rikssnittet på 7 %.

Baserat på en översiktlig granskning är bedömningen att kvaliteten på förfrågningsunderlagen i stort är tillfredsställande. Detta utifrån det stora antalet upphandlingar som görs. Indikatorer finns dock på varierande kvalitet i förfrågningsunderlagen.

Granskningen visar att inköpsavdelningen utnyttjar sina resurser ändamålsenligt.

Processen för överprövningar bedöms överlag som ändamålsenlig. Mot bakgrund av de procentuellt sett relativt få överprövningar som görs, är bedömningen att användningen av extern juristkompetens under överprövningsprocessen är ändamålsenlig. Positivt är att brytpunkten för när det ekonomiskt lönar sig att anskaffa intern juristkompetens har utretts av inköpsavdelningen.

Överlämnande av rapporten

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten till landstingsstyrelsen.

Doris Johansson
Ordförande

Arnold Carlzon
Vice ordförande

Revisionsrapport

***Förstudie upp-
handlingsprocessen***

*Fredrik Andrén
Juni 2013*

***Landstinget i Jönköpings
län***



Innehållsförteckning

| | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Sammanfattning | 1 |
| 2. | Inledning | 3 |
| 2.1. | Bakgrund | 3 |
| 2.2. | Uppdrag och revisionsfrågor | 3 |
| 2.3. | Metod och avgränsning | 4 |
| 3. | Iakttagelser | 5 |
| 3.1. | Upphandlingsverksamheten | 5 |
| 3.2. | Styrande dokument | 6 |
| 3.2.1. | Upphandlingspolicy för Landstinget i Jönköpings län | 6 |
| 3.2.2. | Tillämpningsanvisningar för Landstinget i Jönköpings läns upphandlingspolicy | 6 |
| 4. | Revisionell bedömning..... | 7 |

1. *Sammanfattning*

PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landstinget i Jönköpings län att göra en förstudie av landstingets upphandlingsprocess.

Syftet med förstudien är att få fram ett underlag som ger vid handen huruvida landstinget har en ändamålsenlig process för upphandlingar. Underlaget skall vidare utvisa om och i så fall var en eventuell fördjupad granskning är på sin plats.

Förstudien är begränsad till att endast omfatta landstingets inköpsavdelning.

Det är vår bedömning att Landstinget i Jönköpings län bedriver sin upphandlingsverksamhet med en klar och tydlig ansvarsfördelning i sin upphandlingspolicy.

Upphandlingspolicyn och andra styrande dokument är nyligen uppdaterade (2011) och med tillfredställande innehåll. Riktlinjer, rutiner och anvisningar hos inköpsavdelningen håller god nivå generellt och inom miljöområdet i synnerhet. Det är vår bedömning att de av landstinget beslutade miljömål återspeglas på ett tillfredställande sätt i de styrande dokumenten.

Statistik från inköpsavdelningen visar tydligt på en tillfredställande relation mellan antalet gjorda upphandlingar och antalet överprövningar. Det kan även konstateras att under perioden 2010-2012 har antalet gjorda upphandlingar ökat samtidigt som antalet överprövningar har sjunkit. Relationen ut mellan genomförda upphandlingar och antalet överprövningar låg för landstinget 2012 på ca 1 % och rikssnittet på 7 % (enligt SOU 2013:12).

Baserat på en översiktlig granskning av statistik och redogörelser för frågor/svar, informationsmeddelanden, ändringar i förfrågningsunderlag, grunder för överprövningsansökningar samt avbrutna upphandlingar upplever vi att kvalitén på förfrågningsunderlagen i stort som tillfredställande givet det stora antal upphandlingar som görs. Förstudien påvisar dock vissa indikationer på varierande kvalitet på förfrågningsunderlagen.

IT-verktyg används i stor omfattning både för internt bruk (handläggnings- och uppföljningssystem) och externt bruk (Tendsign) Tendsign är det IT-system som används av flertalet svenska kommuner och landsting.

För att få ett svar om det finns något entydigt mönster vad som orsakar företeelser såsom stort antal frågor/svar, ändringar i förfrågningsunderlag samt avbrutna och/eller överprövade upphandlingar är vår rekommendation att en djupare granskning görs.

Denna föreslagna djupgranskning skulle kunna omfatta ett urval av upphandlingar med ovannämnda företeelser för att utröna om de bakomliggande orsakerna är av upphandlingsjuridisk karaktär eller är hänförliga till uppgift från beställaren och/eller respektive referensgrupp. Det finns idag indikationer på att ovannämnda utfall (överprövning, avbrutna upphandlingar och ändrade förfrågningsunderlag) kan i mångt och mycket vara hänförliga till dessa grupper.

Det är vår uppfattning att inköpsavdelningen utnyttjar sina resurser ändamålsenligt.

Vår bedömning är vidare att vid ett bibehållet lågt antal överprövningsprocesser är handläggningen under en överprövningsprocess ändamålsenlig.

Processen för denna verksamhet är enligt vårt förmenande överlag ändamålsenlig.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landstinget i Jönköpings län att göra en förstudie av landstingets upphandlingsprocess.

Av landstingets budget framgår att en bra process för upphandling av varor och tjänster har stor betydelse för verksamhetens effektivitet. Förutom bra kvalitet till lägsta pris, handlar det om att vid inköp ta hänsyn till miljömål samt sociala och etiska krav. Av budgeten framgår att fokus ska läggas på en fortsatt utveckling av inköpsprocessen och investeringsprocessen.

Landstinget i Jönköpings län gör årligen inköp avseende varor och tjänster för betydande belopp. Utifrån revisionell utgångspunkt är det väsentligt att granska om upphandlingar genomförs i enlighet med landstingets riktlinjer och lagen om offentlig upphandling.

Landstingets revisorer har genomfört flera granskningar av landstingets upphandlingsverksamhet. År 2011 genomfördes en granskning av köptrohet gentemot ramavtal.

Syftet med förstudien är att få fram ett underlag som ger vid handen huruvida landstinget har en ändamålsenlig process för upphandlingar. Underlaget skall vidare utvisa om och i så fall var en eventuell fördjupad granskning är på sin plats.

2.2. Uppdrag och revisionsfrågor

Uppdraget syftar även till att få svar på följande revisions- och kontrollfrågor:

- Finns uppdaterade styrdokument för upphandlingsverksamheten? Hur väl återspeglas miljömål beslutade av fullmäktige i dessa dokument?
- Hur ser relationen ut mellan genomförda upphandlingar och antalet överprövningar?
- Sker samverkan med andra huvudmän vid större upphandlingar?
- Utnyttjar inköpsavdelningen sina resurser ändamålsenligt?
- I vilken utsträckning används IT-verktyg inom upphandlingsverksamheten?
- Hur är kvalitén på förfrågningsunderlagen? Återfinns stort antal frågor under "frågor/svar-perioden" under pågående upphandling? Leder dessa frågor till förändringar i förfrågningsunderlagen och kanske sedermera till grunder för överprövningsansökningar? Hur återspeglas miljömål beslutade av fullmäktige i förfrågningsunderlagen?
- Är handläggningen under en överprövningsprocess ändamålsenlig?

2.3. Metod och avgränsning

Förstudien har genomförts enligt följande:

- Genomgång av styrdokument
- Genomgång av tillgänglig information om upphandlingsverksamheten
- Intervjuer med berörda tjänstemän inom inköpsavdelningen.

Förstudien har avgränsats till att endast omfatta landstingets inköpsavdelning.

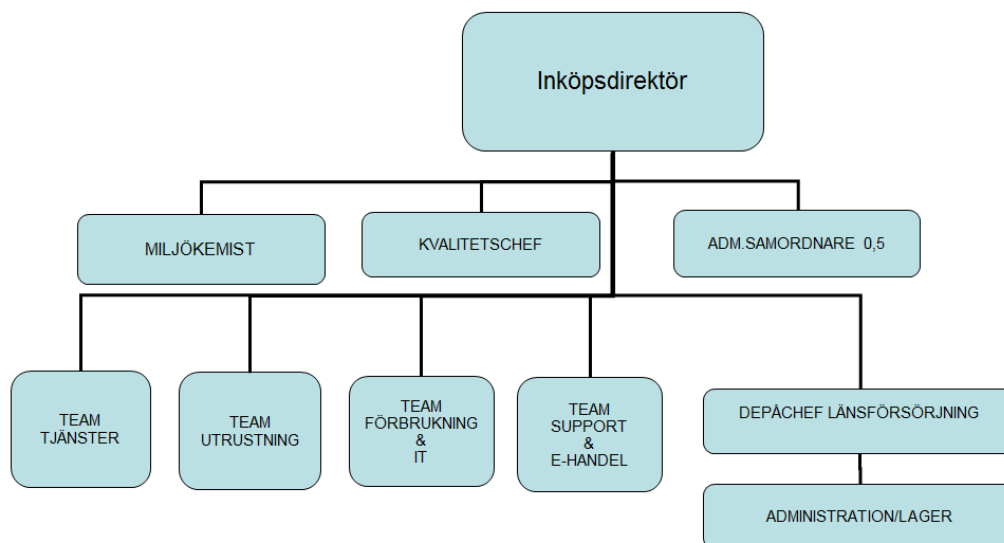
Revisionsrapporten har sakgranskats av landstingets inköpsdirektör och inköpsavdelningens kvalitetsansvarige.

3. Iakttagelser

3.1. Upphandlingsverksamheten

Landstinget i Jönköpings län, däribland inköpsavdelningen, köper varor och tjänster för ca 4,2 miljarder per år. Själva inköpsavdelningen hade under 2012 en upphandlingsvolym på ca 617 miljoner fördelat på 329 upphandlingar. Avdelningen består av 38 medarbetare varav 12 inköpshandläggare, 7 inköpsassistenter samt 14 lagerarbetare. Inköpshandläggarna och inköpsassistenterna arbetar i fyra olika team. Dessa är Tjänster, Förbrukning, Utrustning samt Support och e-handel. Förutom inköpsdirektör och administrativ samordnare återfinns även en kvalitetschef och en miljökemist inom avdelningen. Till inköpsavdelningen hör även länsförsörjningen med 16 medarbetare som arbetar med lagerhållning och distribution av material och hjälpmedel. Under perioden 2010-2012 har antalet upphandlingar gjorda av inköpsavdelningen ökat från 234 st. 2010 till 329 st. 2012 dvs. en ökning med 41 %

Inköpsavdelningen har följande organisation:



Inköpsavdelningen har en dokumenterad, detaljerad och omfattande flödesbild av arbetsuppgifter och ansvarsområden. (se bilaga 1)

3.2. Styrande dokument

3.2.1. Upphandlingspolicy för Landstinget i Jönköpings län

Upphandlingspolicyn för landstinget i Jönköpings län är reviderad och uppdaterad i oktober 2011. Policyn har följande avsnitt: Mål, Policy, Ansvar, Tillämpningsriktlinjer, Information/Kommunikation, Genomförande, Uppföljning samt Direktupphandling.

Avsnittet Ansvar i upphandlingspolicyn redovisar på ett koncist sätt ansvaret för respektive organisationsnivå vad gäller upphandling av varor och tjänster. Under detta avsnitt återfinns även kravet på miljöfokus från inköpsavdelningens sida.

Landstinget har beslutat om långtgående miljömål i sitt policydokument "Policy för hållbar utveckling". I upphandlingspolicyn framgår det att inköpsavdelningen skall svara för att lagerhållning och materialflöde till respektive verksamhet sker så att en rationell och kostnadseffektiv materialförsörjning uppnås med tydligt miljöfokus.

3.2.2. Tillämpningsanvisningar för Landstinget i Jönköpings läns upphandlingspolicy

Tillämpningsanvisningar återfinns även på landstingets intranät och är av omfattande karaktär och med en tillgänglig struktur.

4. Revisionell bedömning

Granskningen/Förstudiens syfte är att besvara följande revisions- och kontrollfrågor:

Finns uppdaterade styrdokument för upphandlingsverksamheten? Hur väl återspeglas miljömål beslutade av fullmäktige i dessa dokument?

I och med revideringen 2011 av landstingets upphandlingspolicy och det fortlöpande arbetet med uppdatering av riktlinjer och anvisningar som sker är det vår uppfattning att de styrande dokumenten är tillfredställande uppdaterade.

Riktlinjer, rutiner och anvisningar hos inköpsavdelningen håller generellt god nivå och i synnerhet inom miljöområdet. Som exempel kan nämnas de löpande avstämningarna med avdelningens miljökemist och riktlinjerna från miljöstyrningsrådet, MSR. Detta gör att är det vår bedömning att de av landstinget beslutade miljömål återspeglas på ett tillfredställande sätt i de styrande dokumenten.

Hur ser relationen ut mellan genomförda upphandlingar och antalet överprövningar?

Enligt de uppgifter vi erhållit från upphandlingsavdelningen genomfördes 234 upphandlingar under år 2010 varav 8 överprövades med 3 vunna överprövningar som resultat. Antal överprövade upphandlingar i förhållande till gjorda upphandlingar blir procentuellt blir ca 3 %.

Under år 2011 genomfördes 298 upphandlingar varav 8 överprövades och 6 av dessa överprövningar vanns. Procentuellt överprövade ca 3 % av samtliga upphandlingar.

Under år 2012 genomfördes 329 upphandlingar varav 4 överprövades och 2 av dessa överprövningar vanns. Procentuellt överprövade ca 1 % av samtliga upphandlingar.

Genomsnittet för riket vad gäller procentuell andel av överprövade upphandlingar i förhållande till gjorda ligger på 7 % enligt den statliga upphandlingsutredningen som lämnade sitt slut betänkande i mars 2013.

Denna statistik visar tydligt på en högst tillfredställande relation mellan antalet gjorda upphandlingar och antalet överprövningar. Det kan även konstateras att under perioden 2010-2012 har antalet gjorda upphandlingar ökat samtidigt som antalet överprövningar har sjunkit.

Det bör i sammanhanget påpekas att bara för att en upphandling överprövas behöver det inte nödvändigtvis vara ett tillkortakommande från den upphandlande myndigheten. Det går inte att bortse ifrån det faktum att det förekommer ansökningar om överprövning som görs av konkurrenstaktiska skäl.

Vidare förkommer det även att anbudsgivare avstår från att ställa frågor till den upphandlande myndigheten och sedan använder den upplevda oklarheten som grund för överprövning.

Sker samverkan med andra huvudmän vid större upphandlingar?

Samverkan sker framförallt med följande andra huvudmän: Landstinget i Kalmar, Landstinget i Östergötland, Kammarkollegiet samt SKL Kommentus inköpscentral. Samverkan sker antingen i gemensamma upphandlingar och/ eller via ramavtal. Som exempel kan nämnas pågående upphandling av Angioprodukter i samverkan med Kalmar läns landsting.

Utnyttjar inköpsavdelningen sina resurser ändamålsenligt?

Ja, det är vår uppfattning att inköpsavdelningen utnyttjar sina resurser ändamålsenligt. Detta baserar vi framförallt på våra iakttagelser avseende på vilket sätt inköpsavdelningen är organiserad på, hur upphandlingsarbetet rent praktiskt är upplagt samt på det sätt verksamheten följs upp internt. Ett gott mått på ändamålsenligheten i resursutnyttjandet är enligt vårt förmenande omhändertagandet av ökningen på nästan 41 % i antal årliga upphandlingar under perioden 2010-2012. Detta utan att det enligt vår bedömning gjorts avkall på avdelningens effektivitet. Vår uppfattning grundar sig även på vad som framkommit vid de intervjuer som gjorts med landstingets inköpsdirektör, inköpsavdelningens kvalitetsansvarige samt en av gruppcheferna för en av inköpsavdelningens upphandlingsteam.

I vilken utsträckning används IT-verktyg inom upphandlingsverksamheten?

IT-verktyg används i stor omfattning både för internt bruk (handläggnings- och uppföljningssystem) och externt bruk (Tendsign). Tendsign är det IT-system som används av flertalet svenska kommuner och landsting. Systemet kan användas av både upphandlande myndigheter (annonsering, publicering av upphandlingsinformation såsom frågor och svar och annan viktig information för den specifika upphandlingen) och anbudsgivare (bevakning av upphandlingar, anbudslämnade och informationsinhämtning).

Hur är kvalitén på förfrågningsunderlagen? Återfinns stort antal frågor under "frågor/svar-perioden" under pågående upphandling? Leder dessa frågor till förändringar i förfrågningsunderlagen och kanske sedermera till grunder för överprövningsansökningar? Hur återspeglas miljömål beslutade av fullmäktige i förfrågningsunderlagen?

I vissa upphandlingar återfinns ett stort antal frågor och svar samt informationsmeddelanden. Detta kan sitt svar i att en specifik upphandling har ett stort antal positioner (delområden) men det finns även upphandlingar med få positioner som har ett stort antal frågor/svar/informationsmeddelanden. Detta har i mer ett drygt tiotal fall lett till ändringar i förfrågningsunderlaget. Bakgrunden till varför det är så och/eller att förändringarna sedermera lett/ används som grunder för överprövning är svår att få fram vid en översiktlig förstudie utan kräver en djupare granskning.

Baserat på en översiktlig granskning av statistik och redogörelser för frågor/svar, informationsmeddelanden, ändringar i förfrågningsunderlagen, grunder för

överprövningsansökningar samt avbrutna upphandlingar upplever vi dock att kvalitén på förfrågningsunderlagen i stort som tillfredställande givet det stora antal upphandlingar som görs.

Beträffande hur miljömål beslutade av fullmäktige återspeglas i förfrågningsunderlagen gör vi följande bedömning. I processen att sätta samman ett förfrågningsunderlag utarbetas de miljömässiga övervägandena i underlaget av upphandlingshandläggarna tillsammans med specialistkompetens i form av en miljökemist som tillhör inköpsavdelningen. Detta torde borga för att beslutade miljömål återspeglas i förfrågningsunderlagen på ett ändamålsenligt sätt. Emellertid för att ta reda på mer exakt i hur stor omfattning detta sker krävs en mer djupgående granskning.

Är handläggningen under en överprövningsprocess ändamålsenlig?

Överprövningsprocessen är utförligt beskriven och väl dokumenterad i de styrande dokumenten för inköpsavdelningen. Detta kan även sägas om anvisningar över vilken uppföljning som skall göras efter att dom har fallit i ärendet.

Enligt uppgift sköts allt arbete med inlagor och processförändret vid domstol av en extern advokatbyrå. Ur ett resursperspektiv torde detta vara en tillfredställande lösning. I dagsläget har inköpsavdelningen ett lågt antal överprövningsärenden visavi antalet gjorda upphandlingar. Årskostnaderna för tjänsteköpet varierar mellan åren men genomsnittet för perioden 2010 till och med 2012 ligger på 376 000 kr.

Under perioden 2010-2012 ökade antalet upphandlingar med 41 %. Med ett ökande antal upphandlingar finns alltid risken med ett likaledes ökande antal överprövningsprocesser.

Emellertid i det fall att antalet överprövningsärenden skulle närma sig riksgenomsnittet på 7 % av gjorda upphandlingar torde det få markanta följder avseende kostnaderna för överprövningsprocesser och för ändamålsenligheten.

Vår bedömning är därför att vid ett bibehållet lågt antal överprövningsprocesser och som handläggningen sker idag är handläggningen under en överprövningsprocess ändamålsenlig.

Vid en markant ökning av överprövningsprocesser torde möjligheten till intern juristkompetens övervägas. Allt för bibehållandet av ändamålsenligheten. Brytpunkten för när det lönar sig att anskaffa intern juristkompetens har utretts av inköpsavdelningen och följs upp på årsbasis.

Förslag till fördjupad granskning

Då upphandlingsprocessen är förenad med betydande risker föreslår vi en fördjupad granskning. Upphandlingsprocessen granskas genom stickprov med avseende på upphandlingar där det förekommit stort antal frågor/svar med ändringar i förfrågningsunderlaget som följd samt avbrutna och/eller överprövade upphandlingar.

Denna granskning skulle sålunda kunna omfatta ett urval av upphandlingar med ovanstående företeelser för att utröna om de bakomliggande orsakerna till dessa företeelser är av upphandlingsjuridisk karaktär eller är hänförliga till uppgift från beställaren och/ eller respektive referensgrupp. Det finns idag indikationer på att

ovannämnda utfall (överprövning, avbrutna upphandlingar och ändrade förfrågningsunderlag) i mångt och mycket kan vara hänförliga till dessa grupper.

Granskningen skulle även kunna innehålla en bedömning om samarbetet mellan beställare, referensgrupp och inköpsavdelningen är ändamålsenligt och tillfredställande.

2013-06-11

Fredrik André

Projektledare

Jean Odgaard

Uppdragsledare

Bilaga 1

