

Landstingsrevisionen

Landstingsstyrelsen

2014 -10- 16

DnrLJ 2014/1399.....

Granskning av upphandling av läkemedel och medicintekniska produkter med fokus på regelefterlevnad

Landstingets revisorer, har med hjälp av sakkunnigt biträde, genomfört en granskning med syftet att bedöma om landstingets upphandlingar av läkemedel och medicintekniska produkter följer gällande lagstiftning och landstingets inköps-/upphandlingspolicy.

Revisorernas bedömning

Revisorernas övergripande bedömning är att landstinget, med utgångspunkt i vad som framkommit i granskningen, följer gällande lagstiftning och landstingets upphandlingspolicy.

Revisorerna gör följande bedömningar till följd av svaren på de delfrågor som ingick i granskningen

- landstingets styrande dokument för inköp och upphandling samt oegentligheter är relevanta och heltäckande. De bedöms därmed även utgöra en tillräcklig formell kontrollmiljö för dessa områden
- kanalerna för information om regler och riktlinjer bedöms som tillräckliga
- landstingets riskanalyser är inte tillräckliga och behöver därför utvecklas och dokumenteras. Detta för att säkerställa att befintliga risker görs kända och kontrolleras i tillräcklig omfattning. Revisorerna har vid tidigare granskning av det förebyggande arbetet gällande mutor och oegentligheter år 2013 påtalat att en dokumenterad riskanalys vad gäller oegentligheter saknas.

- de övergripande kontrollåtgärder som planerats i den landstingsgemensamma planen för internkontroll år 2014, vad gäller bisysslor och upphandling, är relevanta
- den övergripande uppföljningen av kontrollåtgärder, som gjorts enligt den landstingsgemensamma planen för internkontroll 2013, bedöms vara tillräcklig
- uppföljningen av efterlevnaden av styrande dokument, som landstingets policy för muta och otillbörliga förmåner, behöver utvecklas
- den operativa uppföljningen av bisysslor och risker för jäv hos Inköp och referensgrupper för upphandling behöver förbättras
- landstingsstyrelsen bör överväga att tydligare betona arbetsgivarens ansvar för uppföljning av bisysslor och risk för jäv.

Revisorerna har vid tidigare granskning av mutor och oegentligheter konstaterat att det inte finns några rutiner för anonym rapportering av misstänkta oegentligheter. Revisorerna konstaterar att inga sådana rutiner utformats.

Revisorernas rekommendationer

Revisorerna rekommenderar landstingsstyrelsen

- att säkerställa att interkontrollplaner bygger på väl genomarbetade och dokumenterade risk- och väsentlighetsanalyser
- att skapa rutiner för att anställda anonymt ska kunna anmäla/rapportera misstankar om oegentligheter
- att överväga att tydligare betona arbetsgivarens ansvar för uppföljning av bisysslor och risk för jäv
- att utveckla uppföljningen av hur styrande dokument efterlevs samt
- att säkerställa att inga beslut fattas utan stöd i delegationsordning.

Svar från landstingsstyrelsen

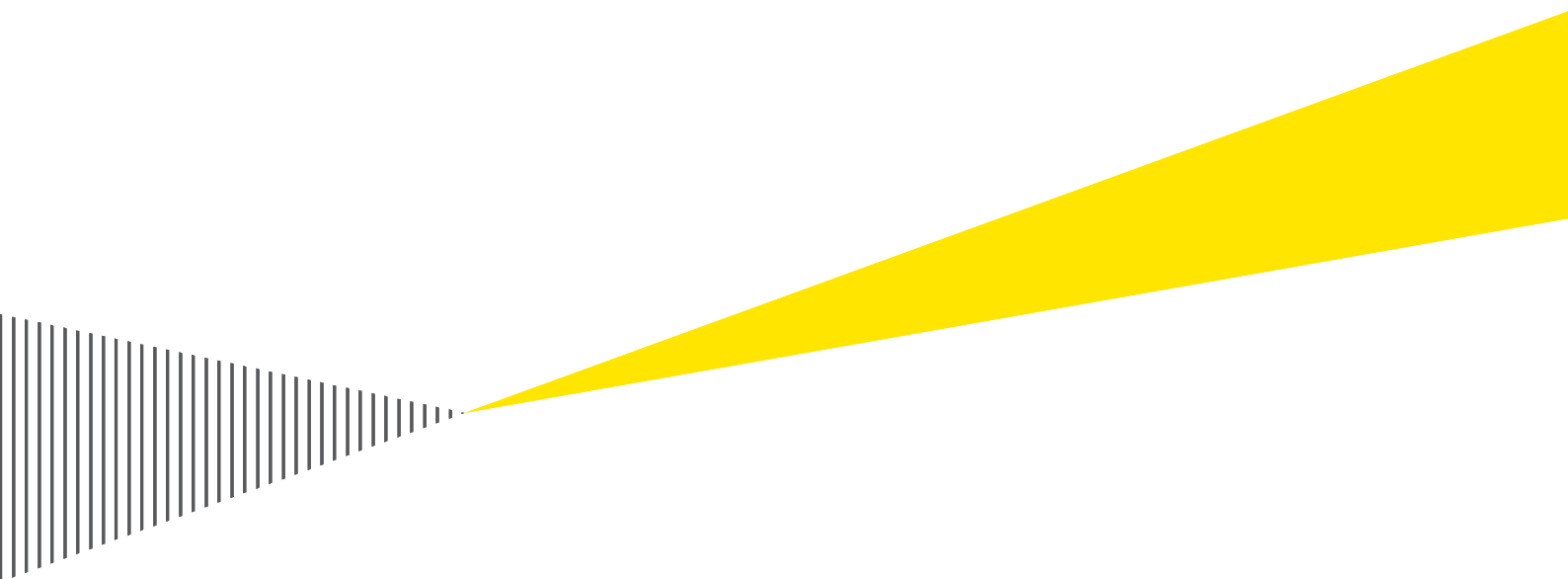
Revisorerna vill senast 2014-12-29 ha svar på vilka åtgärder landstingsstyrelsen avser vidta till följd av resultatet av granskningen och revisorernas rekommendationer.

Doris Johansson
Ordförande

Arnold Carlzon
Vice ordförande

Granskning av upphandling av läkemedel och medicinsktekniska produkter

Landstinget i Jönköpings län



EY

Building a better
working world

Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte och delfrågor	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Utgångspunkt: lagen om offentlig upphandling	3
2.5	Metod och genomförande.....	4
2.6	Resultat av tidigare granskningar	5
3	Upphandlingsorganisation	5
3.1	Landstingsstyrelsens tekniska delegations ansvar	5
3.2	Område inköps ansvar	5
3.3	Referensgruppers ansvar	6
4	Ramar för styrning och uppföljning.....	7
4.1	Kontrollmiljö	7
4.2	Riskbedömning.....	9
4.3	Kontrollåtgärder enligt internkontrollplan.....	9
4.4	Information och kommunikation.....	10
4.5	Uppföljning.....	11
5	Tillämpning av upphandlingsramverket.....	13
5.1	Identifiering av behov samt beslut om initiering av upphandling.....	13
5.2	Förfrågningsunderlag	14
5.3	Annonsering.....	14
5.4	Frågor och svar	15
5.5	Protokoll över anbudsöppning.....	15
5.6	Utvärdering	16
5.7	Tilldelningsbeslut och efterannonsering.....	16
5.8	Underrättelse om beslut till förlorande anbudslämnare.....	17
5.9	Avtal.....	17
5.10	Överprövning	17
6	Svar på revisionsfrågor och bedömning.....	17
6.1	Kontrollmiljö	17
6.2	Riskbedömning.....	18
6.3	Kontrollåtgärder	18
6.4	Information och kommunikation.....	18
6.5	Uppföljning.....	19
6.6	Tillämpning av LOU och landstingets upphandlingsramverk	19
6.7	Rekommendationer	19
	Källförteckning	21

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av landstingets revisorer genomfört en granskning av upphandling av läkemedel och medicintekniska produkter med fokus på regelefterlevnad. Granskningen har utgått från COSO-modellen, vilket innebär att landstingets kontrollmiljö, riskbedömningar, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning granskats. Granskningen har också omfattat en genomgång av dokumentationen av tre läkemedelsupphandlingar och tre medicinteknikupphandlingar.

Utifrån vad som framkommit i granskningen gör EY följande bedömningar.

Landstingets styrande dokument utgör en tillräcklig formell kontrollmiljö såväl för området inköp och upphandling som för området oegentligheter. Dokumenten är relevanta och heltäckande.

Landstingets riskanalyser är inte tillräckliga. En dokumenterad och utförlig risk- och väsentlighetbedömning är central i den process som syftar till att säkerställa att befintliga risker görs kända och kontrolleras i tillräcklig utsträckning.

De övergripande kontrollåtgärder som landstinget planerat inom området oegentligheter och området inköp/upphandling är relevanta.

Kanalerna för spridning av information om regler och riktlinjer bedöms vara tillräckliga. Landstingets revisorer har tidigare konstaterat att det inom landstinget inte finns några möjligheter för anställda att anonymt rapportera misstänkta oegentligheter. Denna brist kvarstår.

Den övergripande uppföljningen av kontrollåtgärder bedöms vara tillräcklig men landstingets operativa uppföljning av vissa risker bör utvecklas. I detta ingår arbetsgivarens ansvar för uppföljning av bisysslor och risk för jäv. Inte heller landstingets policy avseende oegentligheter följs upp i tillräcklig utsträckning.

Med utgångspunkt i denna rapports bedömningar ges Landstingsstyrelsen följande rekommendationer.

- ▶ Säkerställ att internkontrollplaner bygger på väl genomarbetade risk- och väsentlighetsanalyser.
- ▶ Säkerställ att anonymitet kan garanteras den anställda som vill rapportera möjliga oegentligheter.
- ▶ Överväg att tydligare betona arbetsgivarens ansvar för uppföljning av bisysslor och risk för jäv.
- ▶ Säkerställ att inga beslut fattas utan stöd i delegationsordning.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Landstingets förebyggande arbete på en övergripande nivå avseende mutor och oegentligheter har granskats och avrapporterats i september 2013. Slutsatserna i rapporten är att landstingets förebyggande arbete i huvudsak är ändamålsenligt (med policyer, ledningens engagemang etc), men det finns utvecklingsbehov när det gäller systematisering av riskanalyser, uppföljning och utbildning.

Ett område som erfarenhetsmässigt bedöms ha stor risk för mutor och andra oegentligheter är upphandling av läkemedel och medicinsktekniska produkter. Revisorerna har valt att under 2014 granska upphandling av läkemedel och medicintekniska produkter med fokus på regelefterlevnad.

2.2 Syfte och delfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om landstingets upphandlingar av läkemedel och medicinsktekniska produkter följer gällande lagstiftning och landstingets upphandlingspolicy.

För att uppnå granskningens syfte besvaras följande delfrågor (enligt COSO-modellen):

- ▶ Kontrollmiljö: Landstingsstyrelsen har utarbetat policydokument inom områdena inköp respektive oegentligheter. Är dessa riktlinjer relevanta, implementerade och väl förankrade i organisationen för upphandling av läkemedel och medicinsktekniska produkter?
- ▶ Riskbedömning: vilka risker och faror ser ledning respektive anställda inom verksamheten? Har det tagits fram en riskbedömning för verksamheten? Hur ska de väsentliga riskerna hanteras?
- ▶ Kontrollåtgärder: Vilka typer av kontroller finns det för att hantera riskerna? Utvecklas kontrollerna för att spegla riskanalysen?
- ▶ Information och kommunikation: Vilka kanaler används för kommunikation av regler och riktlinjer? Finns det någon kanal för anställda att rapportera eventuella oegentligheter?
- ▶ Uppföljning: Hur sker uppföljning av kontrollerna? Är uppföljningen strukturerad och regelbunden? Säkerställer uppföljningen att kontrollerna möter riskerna på ett ändamålsenligt sätt?

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- ▶ Landstingets policy och riktlinjer för upphandling av varor och tjänster
- ▶ COSO-modellen, vars innehåll framgår av delfrågorna ovan

2.4 Utgångspunkt: lagen om offentlig upphandling

Kännetecknande för offentlig upphandling är att det är en starkt formbunden process som har ett grundläggande krav för ändamålsenlighet, att den har en följsamhet till lagar och kommunens styrdokument rörande upphandling. För att kunna genomföra effektiva upphandlingar krävs därför att det finns en väldefinierad och tillämpad upphandlingsprocess som integrerar lagkrav och kommunens regelverk.

Oavsett om det handlar om upphandling av varor eller tjänster finns det ett antal gemensamma nämnare vid genomförandet. I ett övergripande perspektiv kan en upphandlingsprocess definieras utifrån nedanstående moment:

- ▶ Förberedelse
- ▶ Behovsanalys
- ▶ Marknadsanalys
- ▶ Upphandlingsstrategi
- ▶ Upphandling
- ▶ Förfrågningsunderlag
- ▶ Kvalifikationskrav
- ▶ Kravspecifikation
- ▶ Utvärderingskriterier
- ▶ Kommersiella villkor
- ▶ Administrativa villkor
- ▶ Utvärdering
- ▶ Bedömning av anbud utifrån utvärderingskriterier
- ▶ Tilldelningsbeslut
- ▶ Aktiv avtalsförvaltning
- ▶ Avslut/utvärdering

I en dokumenterad upphandlingsprocess bör det steg för steg beskrivas hur en upphandling genomförs och vilka åtgärder och aktiviteter som ska vidtas i varje fas. Processen i sig ska fungera som ett ändamålsenligt stöd vid genomförande av olika typer av upphandlingar.

Reglerna i LOU innebär att avtal kan ogiltigförklaras och att en upphandlingsskadeavgift kan dömas ut. Det är möjligt för leverantörer att föra talan om att ett avtal, som har ingåtts mellan en upphandlande myndighet och en annan leverantör, ska förklaras ogiltigt. Konsekvenserna av en ogiltigförklarad upphandling kan bli stora dels genom att utförda prestationer ska återgå, dels genom att en upphandlingsskadeavgift kan utgå.

2.5 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentgranskning. Förvaltningschef, inköpschef, två inköpare och två referensgruppsdeltagare har intervjuats. Intervjuerna har gällt kännedom om och tillämpning av landstingets policys/riktlinjer som berör oegentlighetsområden som policy mot mutor, jäv, otillåtna bisysslor etc. samt även för området specifika dokument som regler för leverantörskontakter. Som komplement till detta har en stickprovsgranskning avseende tillämpning av regelverk i upphandlingar genomförts. Stickprovet omfattar sex genomförda upphandlingar (tre vardera inom område läkemedel och område medicinsktekniska produkter).

Dokument som granskas är relevanta policys, regler och riktlinjer samt dokumentationen av de utvalda genomförda upphandlingarna.

Där det finns brister finns det också större risk för oegentligheter. Denna granskning har delvis syftat till att ligga till grund för en bedömning av hur landstinget hanterar risker för oegentligheter i upphandlingar. Hantering av vissa risker för oegentligheter går att kontrollera genom granskning av den upphandlingsdokumentation som ska finnas och finns bevarad. Andra frågor, som risker för jäv och otillåtna bisysslor, framgår inte av normal upphandlingsdokumentation och går därför inte att besvara genom granskning av denna. Dessa frågor har hanterats genom granskning av policydokument och uppföljningar samt genom intervjuer med ansvariga för och referensgruppsdeltagare i upphandlingar.

2.6 Resultat av tidigare granskningar

Under 2013 och 2014 har landstingets revisorer med hjälp av sakkunnigt biträde genomfört tre granskningar vars slutsatser är relevanta för denna granskning:

- ▶ **Förstudie upphandlingsprocessen** (juni 2013) syftade till att bedöma om landstinget har en ändamålsenlig upphandlingsprocess. Revisorerna bedömde att ansvarsfördelningen var tydlig, att inköpsavdelningen utnyttjade sina resurser och att upphandlingsprocessen överlag var ändamålsenlig.
- ▶ **Landstingets förebyggande arbete avseende mutor och oegentligheter** (september 2013) syftade till att bedöma om Landstingsstyrelsens förebyggande arbete avseende mutor och oegentligheter var ändamålsenligt. Revisorerna bedömde att policys och riktlinjer gällande oegentligheter fanns men hade vissa brister i aktualitet och ansvarsfördelning, att en dokumenterad risk- och sårbarhetsanalys avseende oegentligheter saknades och att förutsättningarna för att upptäcka oegentligheter inte var helt tillfredsställande.
- ▶ **Granskning av bisysslor** (mars 2014) syftade till att bedöma om Landstingsstyrelsen hade ett ändamålsenligt system och rutiner för att säkra att anställda inte utför bisysslor som kan leda till skada för landstinget. Revisorerna bedömde att det fanns brister i kontroll av bisysslor, i information om bisysslor vid nyanställning och medarbetarsamtal samt i dokumentation av bisysslor.

3 Upphandlingsorganisation

3.1 Landstingsstyrelsens tekniska delegations ansvar

Landstingsstyrelsen har lämnat över vissa uppgifter till olika delegationer som är underställda styrelsen. Landstingsstyrelsens tekniska delegation har att besluta om upphandling enligt LOU vad avser varor och tjänster över lagens tröskelvärden samt byggtreprenader över tre miljoner kronor. Tekniska delegationen beslutar inte om upphandling av revisionstjänster. Efter att tilldelningsbeslut fattats undertecknas avtal av inköpsdirektör, fastighetsdirektör eller trafikdirektör. Delegationen ska kontinuerligt följa och hålla sig informerad om utvecklingen inom området offentlig upphandling.

Detta regleras i *Landstingsstyrelsens delegationsbestämmelser och ansvarsfördelning* och *Rätt att teckna avtal* som beslutats av Landstingsstyrelsen.

3.2 Område inköp ansvar

Område inköp (nedan kallat Inköp) ingår som ett av nio områden i förvaltningen Verksamhetsstöd och service. Landstingets inköpsdirektör har rätt att fatta beslut om upphandling av varor och tjänster under LOU:s tröskelvärden. Rätten kan vidaredelegeras till inköpshandläggare.

Landstingsdirektören utser årligen beslutsattestanter som inom sitt ansvarsområde har rätt att besluta om utgifter inom ramen för fastlagd budget. Om en vara eller en tjänst till ett värde understigande två prisbasbelopp per år upphandlas kan det ligga i beslutsattestantens befogenheter att underteckna avtal inom ramen för godkänd budget. Om ramavtal finns eller leverantören har avtal med landstinget inom andra produktområden ska ramavtal åberopas.

Även detta regleras i *Landstingsstyrelsens delegationsbestämmelser och ansvarsfördelning* och *Rätt att teckna avtal*. Inom Verksamhetsstöd och service finns också en vidaredelegation som beskriver vem som får teckna och förlänga avtal respektive avropa på befintliga avtal till olika värden samt hur återredovisning av olika ärenden ska göras till tekniska delegationen.

Inköpsupdrag beskrivs vidare i landstingets policy för upphandling (nedan).

Vissa av inköpen organiseras gemensamt i Sydöstra sjukvårdsregionen, där landstingen i Jönköpings, Kalmar och Östergötlands län samarbetar.

3.3 Referensgruppers ansvar

I en majoritet av landstingets upphandlingar ingår en referensgrupp. Vid upphandling av medicinsktekniska produkter utser den aktuella verksamhetschefen en referensgrupp. Beroende på upphandlingsprojektets omfattning kan det ledas antingen av någon från Inköp eller av någon från den verksamhet som ska använda den upphandlade tekniken. Referensgruppen består vanligtvis av fem till sex personer och ska täcka in de kompetens- och intresseområden som är relevanta för den aktuella upphandlingen.

Enligt landstingets reglemente för läkemedelskommittén har kommittén i uppgift att biträda inköpsavdelningen i upphandling av läkemedel. Det innebär att läkemedelskommittén representeras i den referensgrupp som tillsätts vid en upphandling. Även representanter för den eller de verksamheter som ska använda den produkt som köps in kan ingå i referensgruppen. En klinisk apotekare använder en viss del av sin tjänst till upphandlingsarbete. I den rollen ska han bistå med sin expertkunskap inom området och fungera som länk mellan Inköp och klinikerna, dvs. de som ska använda de produkter som köps in.

I landstinget finns dokumentet *Handbok i offentlig upphandling – ett stöd för referensgrupper*. I den redovisas de grundläggande principerna för offentlig upphandling, hur en upphandling går till och vilken funktion referensgruppen fyller i de olika steg som tas. Regler för sekretess, mutor och jäv redovisas, liksom praktiska förutsättningar för referensgruppens arbete.

I handboken stadgas att den som ingår i referensgruppen ska

- ▶ Företräda både den egna verksamheten och hela landstinget
- ▶ Närvara vid samtliga möten under upphandlingsprocessen samt eventuell avtalsuppföljning
- ▶ Ta ansvar för att samla in synpunkter från verksamheten för att analysera behovet
- ▶ Ställa relevanta konkurrensfrämjande obligatoriska krav samt eventuella utvärderingskriterier på kvalitet, funktion, miljö och service
- ▶ Under annonseringstiden vara upphandlaren behjälplig med att besvara eventuella frågor från intressenter
- ▶ Medverka i utvärdering och beslutsunderlag
- ▶ Informera verksamheten om vilka avtal som träffats
- ▶ Vara behjälplig under avtalets giltighetstid vid eventuella frågeställningar.
- ▶ Medverka i eventuella tester av nya produkter, för rätt kravställande inför nästa upphandling

Vid tillfället för granskningen pågår inom Verksamhetsstöd och service ett projekt som syftar till att komma fram till en struktur för bemanning av referensgrupper i upphandlingar. I uppdraget ingår att tydliggöra referensgruppsdeltagarnas uppdrag. Projektet är vid tidpunkten för granskningen ännu inte avslutat.

4 Ramar för styrning och uppföljning

4.1 Kontrollmiljö

4.1.1 Policy för upphandling av varor och tjänster

Landstingsfullmäktige har antagit en policy för upphandling av varor och tjänster. I den stadgas att målet med upphandlingsverksamheten är att

- ▶ Säkerställa en kostnadseffektiv varu- och tjänsteförsörjning med hög kvalitet
- ▶ Tillgodose miljökrav
- ▶ Tillgodose sociala och etiska krav
- ▶ Bidra till att skapa avtalstrohet

All upphandling ska baseras på en helhetssyn. Ansvarsfördelningen i de delar som är relevanta för granskningen ser ut som följer.

- ▶ Landstingsstyrelsen har genom sin tekniska delegation att fatta beslut om och samordna upphandlingar.
- ▶ Inköpsavdelningen är en strategisk resurs som för landstingets samtliga verksamheter genomför effektiva och affärsmässiga upphandlingar inom sina respektive ansvarsområden. Inköpsavdelningen svarar för lagerhållning och materialflöde till respektive verksamhet så att en rationell och kostnadseffektiv materialförsörjning uppnås.
- ▶ Förvaltningschef har ansvar för att en effektiv process åstadkoms där policyns intentioner får genomslag i verksamheten.
- ▶ Inköpsavdelningen svarar för att information om gällande upphandlingsavtal för avrop lämnas till förvaltningar och andra berörda.
- ▶ Information inom respektive verksamhet är ett ansvar för förvaltningschef.
- ▶ Varje förvaltning ska i samband med årsbokslut redovisa uppnådd avtalstrohet mot landstingsövergripande avtal.

Direktupphandling kan få förekomma vid vissa tillfällen enligt lagen om offentlig upphandling. En förvaltning kan inom områden där avropsavtal inte finns genomföra inköp utan samverkan med inköpsavdelningen om inköpet understiger två basbelopp.

Policyn revideras enligt uppgift från förvaltningen vid behov.

4.1.2 Riktlinjer för direktupphandling

Den 1 juli 2014 träder nya regler i kraft gällande direktupphandling. Förutom en höjd direktupphandlingsgräns och krav på dokumentation av upphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor ska en upphandlande myndighet eller enhet besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling. Sådana riktlinjer har antagits av Inköp.

4.1.3 Riktlinjer för bisysslor

Landstingets riktlinjer för bisysslor är beslutade av landstingets personaldirektör och beskriver vad som gäller inom landstinget vid tillämpningen av förbud mot förtroendeskadliga bisysslor enligt lagen om offentlig anställning och förbud mot konkurrerande och arbetshindrande bisysslor enligt det centrala kollektivavtalet.

Riktlinjerna definierar vad en bisyssla är och beskriver vilka bisysslor som inte är tillåtna. Som bilaga till riktlinjerna finns en vägledning för tillämpningen av riktlinjerna.

Arbetsgivaren ska informera medarbetarna om riktlinjerna. Medarbetare ska på begäran informera sin närmaste chef om bisyssla och lämna de uppgifter som arbetsgivaren anser nödvändiga för bedömningen av om bisysslan är tillåten. Bisysslor ska tas upp på följande sätt.

- ▶ Vid nyanställning ska arbetsgivaren informera om landstingets riktlinjer och förvaltningens rutiner. Fråga om bisyssla ska ställas innan anställningsavtal undertecknas.
- ▶ Vid medarbetarsamtal ska det vara en naturlig del av medarbetarsamtalet där chefen kan efterfråga dessa uppgifter.
- ▶ När en medarbetare har för avsikt att börja med en bisyssla bör närmaste chef informeras för prövning och beslut.

4.1.4 Policy avseende muta och otillbörliga förmåner

För samtliga landstingsanställda finns en policy avseende muta och otillbörlig förmån, vilken har beslutats av landstingsdirektören. Det är en sammanfattning och bearbetning av skriften *Färliga förmåner* från Institutet mot mutor. I den redovisas vad som räknas som en otillbörlig förmån, när en förmån blir en muta, vilka typer av förmåner som i regel respektive aldrig är tillåtna, hur det personliga ansvaret ser ut och hur straffskalan för mutbrott ser ut.

4.1.5 Överenskommelse om samverkansregler mellan hälso- och sjukvården och industrin

Sveriges Kommuner och Landsting har med tre industriföreningar tagit fram en överenskommelse om samverkansregler för den offentligt finansierade hälso- och sjukvården, läkemedelsindustrin, medicintekniska industrin och laboratorietekniska industrin. Överenskommelsen har av landstingsstyrelsen fastställts för att gälla för landstinget.

I överenskommelsen finns generella regler för bl.a. finansiering av måltider, alkohol, sociala aktiviteter, resor och medföljande. Därtill finns specifika regler för samverkan mellan industrin och hälso- och sjukvården avseende utformning och finansiering av bl.a. serviceinformation, produktinformation, sammankomster arrangerade av industrin, hälso- och sjukvården och tredje part. I fråga om upphandling konstateras att det är viktigt att hälso- och sjukvårdens medarbetare och företagen upprätthåller ett oberoende förhållningssätt gentemot varandra och i enlighet med de regler som finns i lagstiftningen.

4.1.6 Riktlinjer/etiska regler för leverantörskontakter

Riktlinjer avseende leverantörskontakter är framtagen av inköpschefen och omfattar inköpsavdelningens chefer och medarbetare. I detta dokument sammanfattas vad som enligt lag och landstingets egna regler är accepterat beteende i samband med upphandling. Jäv och mutor definieras och exempel ges på gåvor och förmåner som i regel är tillåtna respektive inte är tillåtna. Enligt riktlinjerna ska försiktighetsprincipen tillämpas.

Generellt gäller att kontakt med leverantörer ska vara välgrundade, dvs. bygga på vad som reglerats i upphandlade avtal eller direkt följer av chefers/medarbetares roll i inköpsprocessen. Affärs- och privatlivet ska klart skiljas åt och intressekonflikter som exempelvis kan uppstå vid bisysslor och delägarskap ska undvikas.

När en produkt eller tjänst är under upphandling ska medarbetare enbart ha de kontakter med en avtalsleverantör som krävs för normalt utnyttjande av pågående avtal. Med övriga leverantörer inom det aktuella området ska medarbetare helt undvika kontakt.

Det ingår i varje chefs ansvar att informera medarbetarna om de lagar och riktlinjer som gäller vid leverantörskontakter. Varje medarbetare är skyldig att informera sig om och följa de lagar och riktlinjer som gäller.

4.1.7 Landstingets uppförandekod för leverantörer

Sveriges regioner och landsting har tagit fram en uppförandekod för leverantörer som Landstingsstyrelsen har antagit. I den stadgas att varor och tjänster som levereras till Sveriges regioner och landsting ska vara framställda under förhållanden som är förenliga med

- ▶ FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948)
- ▶ ILO:s åtta kärnkonventioner nr. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 och 182
- ▶ FN:s barnkonvention, artikel 32
- ▶ Det arbetarskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet
- ▶ Den arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön, och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet
- ▶ Den miljöskyddslagstiftning som gäller i tillverkningslandet
- ▶ FN:s deklaration mot korruption

När Landstingsstyrelsen antog en reviderad uppförandekod antog den också ett förslag till prioriterade områden för krav på uppförandekod. Följande områden ska prioriteras.

- ▶ Instrument och rostfria sjukvårdsartiklar
- ▶ Operations- och engångsartiklar
- ▶ Handskar, sprutor och kanyler
- ▶ Förbandsartiklar
- ▶ Textilier
- ▶ Läkemedel
- ▶ IT

4.2 Riskbedömning

Varken inom Verksamhetsstöd och service eller inom landstinget som helhet finns någon skriftlig riskanalys. Det innebär att de internkontrollplaner som finns inte baseras på några skriftliga riskanalyser. Verksamhetsstöd och service ska dock under 2014 utveckla sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser.

4.3 Kontrollåtgärder enligt internkontrollplan

Den landstingsgemensamma ekonomiavdelningen har tagit fram ett reglemente för intern kontroll. Där stadgas vilket ansvar som vilar på Landstingsstyrelsen, landstingsdirektören, förvaltningschefen, verksamhetschefen och övriga anställda.

Landstingets ekonomidirektör ansvarar för den landstingsövergripande internkontrollplanen och en intern kontrollplan för innevarande år har tagits fram inom förvaltningen Verksamhetsstöd och service. Vissa kontrollmoment återfinns i både den landstingsgemensamma och den förvaltnings-specifika internkontrollplanen. Det gäller kontrollmomenten nedan.

Kontrollmoment	Syfte/Frågeställning	Metod/underlag/ rapporteringsfrekvens	Berörda områden	Väsentlighets- och riskbedömning
Fråga om bisyssla /följsamhet till lagar, riktlinjer och policy)	Ställs fråga om bisysslor enligt riktlinjer? Enligt riktlinjer ska vid nyanställning fråga om bisyssla ställas innan anställningsavtal undertecknas.		Alla	Kännbar/ sannolik

	Utöver ovan ska bisyssla också vara en naturlig del i medarbetarsamtalet där chefen kan efterfråga dessa uppgifter. Medarbetaren bör även efterfråga landstingets ställningstagande innan bisyssla inleds.	Kontrollera om fråga om bisyssla ställts utifrån följande: - 10 stycken slumpmässigt utvalda nyanställningar - samt 10 stycken slumpmässigt utvalda medarbetarsamtal Rapport till stab till 2:a tertiet <i>Rapport till landstinget lämnas före 15 oktober 2014.</i>		
Inköp av tjänster - Lagen om offentlig upphandling (följsamhet till lagar, riktlinjer och policys)	Att inköp av tjänster hanteras i enlighet med Lagen om offentlig upphandling. Kontrollera om leverantörer upphandlas, samt kontroll om rätt person har undertecknat avtal.	Centrala ekonomiavdelningen tar fram en rapport för Landstinget totalt (för konto 5591 samt 7591 Övr. tjänster) över vilka leverantörer Landstinget har handlat för mer än 287 000 kronor år 2013. Utifrån denna rapport ska respektive förvaltning kontrollera om avtal med leverantör finns eller inte, samt om rätt person undertecknat eventuellt avtal. Upp till 10 leverantörer ska slumpmässigt kontrolleras. Stab tar fram rapport till 2:a tertiet <i>Rapport lämnas före 16 december, 2014.</i>	Alla	Allvarlig/sannolik

4.4 Information och kommunikation

4.4.1 Spridning av policys och riktlinjer

Inom förvaltning Verksamhetsstöd och service

Inom Verksamhetsstöd och service sprids policys och riktlinjer genom det ledningssystem som används inom förvaltningen. De som är berörda av ett styrande dokument får ett autogenererat mail när dokumentet uppdateras och den som skapat dokumentet har möjlighet att begära läskvittens. Varje dokument ska också ha en inbyggd versionskontroll med regelbunden uppmaning till skaparen om revidering.

Information om mutor respektive mutor och jäv och andra oegentligheter har dokumenterats vid två arbetsplatsträffar hos Inköp de två senaste åren. Praxis men ingen skriftlig rutin anger att sådan information ska ges årligen. Förvaltningschefen beskriver att tyngden i arbetet mot oegentligheter bör ligga i förvaltningsledningens angreppssätt snarare än i skriftliga policydokument: att ledningen ofta och tydligt bör kommunicera att nolltolerans råder och att Inköp är ett område som måste vara ännu försiktigare än andra.

Till referensgrupper

De intervjuade som arbetar inom Inköp beskriver att nya referensgrupper initialt brukar få information om huvuddragen i lagstiftningens regler avseende sekretess, jäv och mutor. Vad gäller medicinteknik beskrivs att branschen består av få företag. Det innebär att eventuella jävsförhållanden i regel är kända. Vid intervjuer framgår att det finns en tydlig ambition vad gäller Inköps information om risker för oegentligheter till referensgrupper, men att denna ambition inte verkar ha fått fullt genomslag. Detta yttrar sig i att de intervjuade som deltagit i referensgruppsarbete inte konsekvent uppger att de fått information om risker vid referensgruppsarbetets inledning eller blivit tillfrågade om eventuella jävsförhållanden. Inköp är dock tillgängliga för att reda ut frågor och tveksamheter. Från Inköps sida betonas att det primära ansvaret vilar på den enskilde medarbetaren. Inköp ska upplysa men inte utreda.

I övriga förvaltningar

Respektive förvaltningschef ansvarar för att sprida information om landstingsgemensamma styrdokument inom sin förvaltning. Det ovan beskrivna ledningssystemet är nytt och Verksamhetsstöd och service är först med att börja använda det. Inom övriga förvaltningar kan ledningssystemet därför inte användas för att sprida information om policys och riktlinjer. Där fyller i stället intranätet motsvarande funktion.

Information om gällande avtal sprids från Inköp till övriga organisationen genom landstingets avtalsdatabas. Där syns vilka avtal landstinget ingått samt vem som är behörig att göra beställningar. Hur informationen sprids inom respektive förvaltning har Inköp inte någon insyn i.

4.4.2 Kanaler för rapportering av oegentligheter

I ovan nämnda granskning av landstingets förebyggande arbete avseende mutor och oegentligheter konstaterade revisorerna att det inom landstinget finns ett avvikelshanteringssystem där personal kan rapportera frågor och händelser som är relaterade till oegentligheter. Det finns inte något anonymt anmälningssystem eller några skriftliga rutiner för rapportering av misstänkta oegentligheter. Revisorerna rekommenderade Landstingsstyrelsen att ta fram skriftliga rutiner för rapportering av oegentligheter.

Landstingsstyrelsen kommenterade inte denna rekommendation i sitt svar till revisorerna och inget arbete pågår för att ta fram några skriftliga rutiner för hur anställda ska rapportera misstänkta oegentligheter. Den ordning som består i att eventuella oegentligheter rapporteras i avvikelshanteringssystemet kvarstår enligt uppgift i intervjuer.

4.5 Uppföljning

4.5.1 Uppföljning av internkontrollplan

Uppföljning av den landstingsgemensamma internkontrollplanen redovisas årligen för Landstingsstyrelsen. De kontrollåtgärder som avser bisysslor och upphandling, som finns med i årets kontrollplan, fanns inte med i 2012 eller 2013 års kontrollplaner och någon uppföljning av dem har därför inte redovisats för Landstingsstyrelsen.

4.5.2 Uppföljning av övrig kontrollmiljö

Policy för upphandling

I landstingets policy för upphandling stadgas att det finns fyra mål för policyn: att säkerställa en kostnadseffektiv varu- och tjänsteförsörjning med hög kvalitet, att bidra till att skapa avtalstrohet samt att tillgodose miljökrav respektive sociala och etiska krav.

Landstingsfullmäktige har i budget och verksamhetsplan 2014 fastställt ett mål om avtalstrohet på 90 procent. Målet fanns även i 2013 års budget. Varje förvaltning gör uppföljning av sin egen avtalstrohet månadsvis. Inköp följer upp det som gäller förvaltningen Verksamhetsstöd och service. I detta ingår uppföljning av alla inköp till ett värde över 20 000 kronor som görs utanför avtal inom den egna förvaltningen men inte inom andra förvaltningar. Inköp har möjlighet att följa övriga förvaltningars avtalstrohet och gör det med viss regelbundenhet. Detta sammanställs eller rapporteras inte vidare av Inköp utan är grund för kommunikation med respektive förvaltning.

Utifrån landstingets budget tas årligen fram balanserade styrkort och handlingsplaner för styrkorten. Vissa av de mål och nyckeltal som ingår där är beslutade av Landstingsfullmäktige och dessa följs upp på politisk nivå. Varje förvaltning har också möjlighet att sätta upp egna mål. Uppföljningen av styrkorten och dess handlingsplaner sker varje månad. Vissa nyckelmått redovisas årligen, vissa tertiälvis och vissa

månadsvis. Inköp följer upp avtalstrohet (månatligen), hur stor andel av upphandlingar inom prioriterade områden som genomförs med tillämpning av landstingets uppförandekod för leverantörer (tartialvis) samt upphandlingsprisernas utveckling (månatligen). Inga av dessa följs upp på politisk nivå. Landstingsstyrelsen får dock månatliga uppföljningar av verksamheten. Avtalstroheten hör till de mått som redovisas i dessa uppföljningar.

Bisysslor

I ovan nämnda granskning av bisysslor rekommenderades Landstingsstyrelsen bl.a. att regelbundet följa upp riktlinjerna för bisysslor och att regelbundet på förvaltningsnivå sammanställa bisysslor och i dessa dokumentera både tillåtelser och förbud.

Landstingsstyrelsen svarade i augusti 2014 att uppföljningen fanns fastslagen i riktlinjerna och att riktlinjerna också beskriver rutiner och prövning av beslut. Sammanställningar ska kunna göras vid behov. En ledamot yrkade att det skulle tas fram en policy för bisysslor. Styrelsen beslutade om att ge landstingsdirektören ett uppdrag att återkomma i ärendet kring fortsatt hantering.

Inom Inköp gjordes inventering av en persons bisysslor under 2013. Ingen annan kontroll dokumenterades.

Policy avseende muta och otillbörliga förmåner

I ovan nämnda revisionsgranskning av förebyggande arbete avseende mutor och oegentligheter rekommenderades Landstingsstyrelsen att säkerställa att risk- och sårbarhetsanalyser avseende mutor och andra oegentligheter tas fram och dokumenteras såväl centralt som på förvaltningsnivå, att se till att förvaltningarnas delaktighet i analysarbetet stärks, att ansvaret för förebyggande och motverkande arbete skulle tydliggöras och dokumenteras, att ta fram skriftliga rutiner för rapportering av misstänkta oegentligheter, att ta fram en handlingsplan för hantering av oegentligheter, att ta fram en rutin för uppföljning av landstingets policys avseende oegentligheter och att kartlägga behovet av utbildning inom området.

Landstingsstyrelsen svarade att särskilda kontrollmoment för riskområden kommer att prövas i kommande interna kontrollplaner och att förändringar i policys och riktlinjer inom området muta och oegentligheter kan bli aktuella, även om Landstingsstyrelsen vill betona att det väsentligaste är att värna och utveckla den kultur som finns inom området.

Ingen direkt uppföljning av efterlevnaden av policyn görs enligt uppgift i nuläget.

Överenskommelse om samverkansregler samt etiska regler för leverantörskontakter

Policyn tas upp till diskussion vid arbetsplatsträffar i samband med att mutor diskuteras. I övrigt sker ingen uppföljning.

Uppförandekod för leverantörer

Uppförandekoden tas upp i förfrågningsunderlag vid upphandlingar och när landstinget tecknar avtal om inköp inom prioriterade områden (instrument och rostfria sjukvårdsartiklar, operations- och engångsartiklar m.fl.) ingår uppförandekoden i avtalet. Dessa avtal registreras i en nationell avtalsdatabas som används för gemensam uppföljning av hur uppförandekoden efterlevs.

De prioriterade områdena följs också upp genom balanserade styrkort enligt ovan.

5 Tillämpning av upphandlingsramverket

Enligt Konkurrensverkets introduktion till upphandlingsreglerna ska en upphandlande myndighet dokumentera skälen för sina beslut och vad som i övrigt förekommit av betydelse vid upphandlingsförfarandet.

Dokument som bör bevaras är exempelvis annons, förfrågningsunderlag, sändlista, öppningsprotokoll, anbud, tjänsteanteckningar avseende kontakter med leverantörer (t.ex. förhandlingsprotokoll), utvärderingsprotokoll och handlingar som utvisar motiven för val av anbudsgivare och leverantör respektive skälen för förkastande av anbudsansökningar och anbud.

I denna granskning har sex upphandlingar detaljgranskats. En av dem var en direktupphandling, övriga genomfördes med öppet förfarande. Här beskrivs övergripande vad som framkommit i granskningen av de sex upphandlingarna. Det som står i avsnitten *Ramverk* kommer från ovan nämnda introduktion till upphandlingsreglerna eller direkt från lagen om offentlig upphandling.

5.1 Identifiering av behov samt beslut om initiering av upphandling

5.1.1 *Ramverk*

En offentlig upphandling inleds med en identifiering av ett behov och en analys av hur behovet kan tillgodoses. Därefter planeras upphandlingen och en beräkning av kontraktets totala värde ska göras. Beräkningen av värdet syftar till att fastställa hur kontraktets totala värde förhåller sig till de så kallade tröskelvärdena, som avgör vilka regler som ska tillämpas.

5.1.2 *Tillämpning*

Enligt uppgift från Inköp kan en upphandlingsprocess initieras på tre olika sätt.

- ▶ Avtal gällande en tidigare upphandlad vara/tjänst upphör. Beställaren, dvs. den inom förvaltningen som ansvarar för varan/tjänsten, tar ställning till om behov finns av att fortsätta köpa det som ursprungligen upphandlats. Detta sker inom respektive förvaltning (av förvaltningschef eller den denne har delegerat till).
- ▶ Verksamheten köper in varor eller tjänster till belopp överstigande direktupphandlingsgränsen. Verksamheten och inköp tar gemensamt ställning till om varan/tjänsten ska upphandlas, beroende på beloppsgränser och kommande behov.
- ▶ Verksamheten får ett nytt behov av vara/tjänst. Verksamheten och inköp tar gemensamt ställning till om varan/tjänsten ska upphandlas, beroende på beloppsgränser och kommande behov.

Av erhållen dokumentation framgår följande avseende de granskade enskilda upphandlingarna.

- ▶ I den upphandling som genomförts med direktupphandling finns ett dokument där verksamheten motiverar varför den vill fortsätta använda nuvarande utrustning finns. Landstingsfullmäktige fattade beslut om investeringen i samband med beslut om budget för 2013.
- ▶ I en upphandling finns produktspecifikation och beräknad förbrukning bevarad. Beräkningen av det totala värdet framgår av förfrågningsunderlaget.
- ▶ I en upphandling finns produktspecifikation, tekniska krav på produkt samt servicekrav på leverantör och utvärderingskriterier för produkt bevarade. Beräkningen av det totala värdet framgår av förfrågningsunderlaget.
- ▶ I tre upphandlingar finns produktspecifikationer med beräkning av förväntad förbrukning och årskostnad bevarad.

5.2 Förfrågningsunderlag

5.2.1 Ramverk

Ett förfrågningsunderlag ska innehålla åtminstone

1. krav på leverantören (leverantörens ekonomiska ställning samt tekniska och yrkesmässiga kapacitet) vid öppet och förenklat förfarande,
2. kravspecifikation eller uppdragsbeskrivning (t.ex. tekniska specifikationer),
3. utvärderingsgrund – lägsta pris eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet (inklusive utvärderingskriterier, det vill säga de omständigheter som används för att urskilja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet),
4. kommersiella villkor som ska gälla under avtalsperioden (t.ex. betalnings- och leveransvillkor),
5. administrativa bestämmelser för upphandlingen (t.ex. upphandlingsförfarande, sista anbudsdag och anbudets giltighetstid).

5.2.2 Tillämpning

I den upphandling som genomförts genom direktupphandling finns inget förfrågningsunderlag. I övriga finns förfrågningsunderlag. Granskningen av dessa visar följande:

- ▶ I samtliga förfrågningsunderlag finns krav på att anbudsgivare ska uppfylla lagenligt ställda krav avseende sina registrerings-, skatte- och avgiftsskyldigheter.
- ▶ I två av förfrågningsunderlagen stadgas att anbudsgivare ska ha den tekniska och yrkesmässiga kapacitet som krävs för uppdragets genomförande. Detta ska styrkas genom leverantörens egen beskrivning samt genom en förteckning över minst två referenter som under de tre senaste åren fått motsvarande uppdrag utförda av anbudsgivaren. I övriga tre, som avser läkemedel, finns i stället krav på att anbudslämnaren ska ha partihandelstillstånd, försäkringsbrev och läkemedelsförsäkring.
- ▶ I inget av förfrågningsunderlagen ställs krav på leverantörens ekonomiska ställning. Enligt Inköp har de aktuella upphandlingarna varit av sådan art att det inte varit relevant att ställa sådana krav. Inköp hänvisar till LOU som säger att den upphandlande myndigheten endast ska ställa sådana krav på leverantören som myndigheten anser vara nödvändiga och ändamålsenliga i förhållande till det som ska upphandlas.
- ▶ I de tre förfrågningsunderlag som avser läkemedel ställs krav på att produkterna ska framställas under förhållanden som är förenliga med den uppförandekod för leverantörer som landstinget tillämpar.
- ▶ Kravspecifikation avseende de varor som ska upphandlas finns i eller i bilaga till samtliga förfrågningsunderlag.
- ▶ Utvärderingsgrund framgår av samtliga förfrågningsunderlag.
- ▶ Kommersiella villkor, såsom avtalets omfattning, förutsättningar för prisjustering, fakturering och sekretess framgår av samtliga förfrågningsunderlag.
- ▶ Valt upphandlingsförfarande, sista anbudsdag och anbudets giltighetstid framgår tydligt i samtliga förfrågningsunderlag.

5.3 Annonsering

5.3.1 Ramverk

I princip all offentlig upphandling ska annonseras. Annonseringen görs på olika sätt beroende på vilket upphandlingsförfarande som tillämpas. Valet av förfarande avgörs av upphandlingens beräknade värde, typ av upphandlande myndighet och i förekommande fall kategori av tjänst. Direktupphandlingar behöver inte annonseras, liksom inte heller vissa i lagen särskilt angivna upphandlingar som görs med förenklat förfarande och förhandlat förfarande.

Vid öppet förfarande är minsta tid från annonsering till sista anbudsdag 52 dagar. Fristen kan förkortas genom förhandsannonsering, elektronisk annonsering och elektroniskt förfrågningsunderlag.

5.3.2 Tillämpning

En av de granskade upphandlingarna består i en direktupphandling där annonsering inte varit aktuell. Övriga är öppna förfaranden som annonserats i databasen Tenders Electronics Daily med elektroniska förfrågningsunderlag.

Samtliga har en frist på minst 40 dagar från det annonsen skickades för publicering, vilket uppfyller kraven enligt LOU.

5.4 Frågor och svar

5.4.1 Ramverk

En av de grundläggande principerna för offentlig upphandling är likabehandlingsprincipen. Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla måste exempelvis få samma information och vid samma tillfälle. Om en leverantör inte förstår förfrågningsunderlaget bör den upphandlande myndigheten kontaktas för ett eventuellt förtydligande. Detta förtydligande ska i så fall delges alla leverantörer.

5.4.2 Tillämpning

Samtliga upphandlingar som gjorts med öppet förfarande har annonserats elektroniskt. Kommunikation med leverantörer har skett genom upphandlingsdatabasen Tendsign.

- ▶ I två av upphandlingarna finns publika frågor publikt besvarade.
- ▶ I en av upphandlingarna har en privat ställd fråga besvarats genom ett publikt informationsmeddelande.
- ▶ I en av upphandlingarna finns ett stort antal publika och privata frågor. Samtliga har besvarats (publikt eller privat). I samma upphandling har flera leverantörer ombetts att förtydliga sina anbud.
- ▶ I en av upphandlingarna har en leverantör genom ett privat informationsmeddelande ombetts att komplettera sitt anbud efter utgången anbudsdatum. Inköp bedömer att detta skett i enlighet med LOU eftersom det inte inneburit någon risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

5.5 Protokoll över anbudsöppning

5.5.1 Ramverk

Den upphandlande myndigheten får inte ta del av innehållet i anbudsansökningarna och anbudet förrän tidsfristen för att komma in med anbudsansökan respektive anbud har gått ut.

Försändelser med anbud ska, samtidigt och så snart som möjligt efter anbudstidens utgång, öppnas vid en förrättning där minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten ska delta. Anbudet skall föras upp i en förteckning som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen.

5.5.2 Tillämpning

Protokoll över anbudsöppning, daterade efter sista anbudsdag samt undertecknade av två anbudsöppnare, finns i samtliga upphandlingar som genomförts med öppet förfarande.

5.6 Utvärdering

5.6.1 Ramverk

Anbudna prövas i följande steg:

- ▶ Kontroll av eventuell grund för uteslutning av leverantör, exempelvis brottslighet. En kontroll av om det finns grund för uteslutning på grund av brott behöver inte ske rutinmässigt.
- ▶ Kontroll av leverantörens lämplighet utifrån de krav som ställts i förfrågningsunderlaget.
- ▶ Utvärdering av anbud utifrån den grund som angetts i förfrågningsunderlaget och tilldelning av kontrakt.

5.6.2 Tillämpning

En av upphandlingarna har skett genom direktupphandling och någon kvalificering och utvärdering har därför inte varit aktuell. I granskningen av övriga upphandlingar framgår följande:

- ▶ En upphandling har ekonomiskt mest fördelaktiga anbud som utvärderingsgrund. I denna upphandling framgår både kvalificering och utvärdering tydligt.
- ▶ En upphandling har enligt förfrågningsunderlaget lägsta pris respektive ekonomiskt mest fördelaktiga anbud som utvärderingsgrund för olika delar av upphandlingen. I denna upphandling finns ett testprotokoll, de olika leverantörernas prisbild samt en sammanställning över vinnande anbudslämnare inom olika produktkategorier bevarade. Kvalificering av anbud sker enligt uppgift direkt i upphandlingsverktyget Tendsign.
- ▶ Två upphandlingar har lägsta pris som utvärderingsgrund. I dessa finns förteckningar över anbudslämnarnas kvalificering samt sammanställningar över vinnande anbudslämnare inom olika produktkategorier bevarade.
- ▶ I en upphandling utvärderas en del enligt ekonomiskt mest fördelaktiga och resterande delar enligt lägsta pris. Kriterieuppfyllelse och erhållet mervärde, samt pris/beräknad kostnad, för samtliga inkomna anbud redovisas.

5.7 Tilldelningsbeslut och efterannonsering

5.7.1 Ramverk

Enligt Landstingsstyrelsens delegationsordning ska tekniska delegationen fatta beslut om upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling vad avser bl.a. varor och tjänster till ett värde över lagens tröskelvärden.

En annons om upphandlingsresultatet ska skickas senast 48 dagar efter myndighetens beslut. Tilldelning av kontrakt som görs med stöd av ramavtal behöver inte efterannonseras.

5.7.2 Tillämpning

- ▶ I samtliga granskade upphandlingar har tilldelningsbeslut fattats av tekniska delegationen.
- ▶ I en upphandling, där kontrakt tilldelades flera leverantörer, fattade inköpsdirektören efter beslut av tekniska delegationen om tilldelning av kontrakt ett tilläggsbeslut om tilldelning av kontrakt till ytterligare en leverantör. Detta beslut har enligt uppgift redovisats för tekniska delegationen men EY bedömer inte att beslutet har stöd i delegationsordning.
- ▶ Samtliga beslut som fattats inom ramen för öppna upphandlingsförfaranden (dvs. alla här granskade upphandlingar utom det som gjordes genom direktupphandling) har efterannonserats.

5.8 Underrättelse om beslut till förlorande anbudslämnare

5.8.1 Ramverk

En upphandlande myndighet ska snarast möjligt skriftligen underrätta anbudsgivarna om de beslut som fattats om att tilldela ett kontrakt och om skälen för beslutet.

5.8.2 Tillämpning

I samtliga öppna förfaranden har underrättelse om beslut publicerats i Tendsign. Den längsta perioden som förflutit mellan beslut och underrättelse om beslut genom publicering är sex dagar.

I den direktupphandling som genomförts har meddelande om tilldelning skickats enbart till anbudsgivaren.

5.9 Avtal

5.9.1 Ramverk

När en upphandlande myndighet har meddelat tilldelningsbeslut inträder en avtalsspärr, som är ett förbud mot att ingå avtal under viss tid. Avtalsspärren gäller i tio dagar om tilldelningsbeslutet kommuniceras elektroniskt. Avtalsspärren innebär både ett förbud mot att ingå avtal och en bortre tidsgräns för när en leverantör senast kan ansöka om överprövning av upphandlingen. I vissa situationer börjar ingen avtalsspärr att gälla, bl.a. vid direktupphandlingar och vid avrop från ramavtal. Då kan en leverantör inte begära överprövning av upphandlingen utan är hänvisad till att begära ogiltigförklaring av det ingångna avtalet.

5.9.2 Tillämpning

I samtliga upphandlingar som genomförts med öppet förfarande finns avtal undertecknade av inköpsdirektör eller inköpschef. Avtalen är tecknade efter avtalsspärrens utgång.

I den granskade direktupphandlingen finns inget avtal undertecknat av representant för landstinget utan bara en prislista signerad av säljaren.

5.10 Överprövning

5.10.1 Ramverk

Avtal mellan en upphandlande myndighet och en leverantör kan ogiltigförklaras av domstol efter ansökan av leverantör.

5.10.2 Tillämpning

Överprövning har inte varit aktuell i någon av de granskade upphandlingarna.

6 Svar på revisionsfrågor och bedömning

6.1 Kontrollmiljö

Landstingets kontrollmiljö avseende inköp respektive oegentligheter består av följande dokument:

- ▶ Policy för upphandling av varor och tjänster
- ▶ Riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Riktlinjer för bisysslor

- ▶ Policy avseende muta och otillbörliga förmåner
- ▶ Överenskommelse om samverkansregler mellan hälso- och sjukvården och industrin
- ▶ Riktlinjer/etiska regler för leverantörskontakter
- ▶ Uppförandekod för leverantörer

EY bedömer att dessa policydokument utgör en tillräcklig formell kontrollmiljö såväl för området inköp och upphandling som för området oegentligheter. Dokumenten är relevanta och heltäckande. Vad gäller implementering och förankring av dokumenten i organisationen, se avsnitt 6.4

6.2 Riskbedömning

Landstingets revisorer har tidigare konstaterat att det finns brister vad gäller riskanalys avseende mutor och andra oegentligheter och rekommenderat Landstingsstyrelsen att säkerställa att risk- och sårbarhetsanalyser avseende mutor och andra oegentligheter tas fram och dokumenteras såväl centralt som på förvaltningsnivå. Landstingsstyrelsen gav inget explicit svar på om denna rekommendation skulle följas eller ej.

Mindre risk- och väsentlighetsbedömningar ingår i de internkontrollplaner som tas fram inom landstinget. Inom förvaltningen Verksamhetsstöd och service ska samtliga områden under 2014 arbeta med risk- och sårbarhetsanalyser.

EY bedömer, i likhet med de slutsatser som dragits vid tidigare granskning, att en formell och utförlig risk- och väsentlighetbedömning är central i den process som syftar till att säkerställa att befintliga risker görs kända och kontrolleras i tillräcklig utsträckning. Landstingsstyrelsen rekommenderas därför att säkerställa att internkontrollplaner bygger på väl genomarbetade risk- och väsentlighetsanalyser.

6.3 Kontrollåtgärder

Eftersom ingen formell riskanalys finns går det inte att avgöra om internkontrollplanen utvecklas för att spegla riskanalysen. Kontrollåtgärder har slagits fast i landstingsövergripande och förvaltningsspecifik internkontrollplan. På båda nivåer ska uppföljning av bisysslor samt följsamhet till lagen om offentlig upphandling kontrolleras. Uppföljningen av bisysslorna ska kontrolleras genom stickprov av om frågor om bisysslor har ställts vid nyanställning och medarbetarsamtal. Följsamhet till lagen om offentlig upphandling ska kontrolleras genom granskning av om avtal finns med de leverantörer från vilka landstinget har handlat för mer än en viss summa. Granskningen ska även omfatta om rätt person tecknat avtal med leverantören.

Viss kontroll sker också genom landstingets användning av balanserade styrkort. Genom styrkorterna ska inköp under 2014 följa upp avtalstrohet, upphandlingsprisernas utveckling samt hur stor andel av upphandlingar inom prioriterade områden som genomförs med tillämpning av landstingets uppförandekod för leverantörer.

EY bedömer att de övergripande kontrollåtgärder som landstinget planerat inom området oegentligheter och området inköp/upphandling är relevanta.

6.4 Information och kommunikation

Varje förvaltningschef ansvarar för spridning av policyer och riktlinjer inom sin förvaltning.

Information om regler och riktlinjer till förvaltningen Verksamhetsstöd och service, där inköp ingår, sker genom landstingets ledningssystem. De som är berörda av ett styrande dokument får ett autogenererat mail när dokumentet uppdateras och den som skapat dokumentet har möjlighet att begära läskvittens. Varje dokument ska också ha en inbyggd versionskontroll med regelbunden uppmaning till skaparen om revidering.

Information om risker för oegentligheter ges årligen vid Inköps arbetsplatsträffar och ska också ges då en ny upphandlingsreferensgrupp inleder sitt arbete.

Kanalerna för spridning av information bedöms vara tillräckliga. Landstingets revisorer har tidigare konstaterat att det inom landstinget inte finns några möjligheter för anställda att anonymt rapportera misstänkta oegentligheter. Denna ordning har inte ändrats och Landstingsstyrelsen rekommenderas därför att säkerställa att anonymitet kan garanteras den anställde som vill rapportera möjliga oegentligheter.

6.5 Uppföljning

Uppföljning av landstingets internkontrollplan redovisas årligen för Landstingsstyrelsen. På tjänstemannanivå följer Inköp upp balanserade styrkort inom vissa upphandlingsrelaterade områden. Landstingets avtalstrohet redovisas månatligen till Landstingsstyrelsen. Genom detta följs delar av de mål som stadgas i landstingets upphandlingspolicy upp.

Utifrån vad som framkommit vid intervjuer bedömer EY att den operativa kontrollen och uppföljningen av bisysslor och risker för jäv hos Inköp och i upphandlingsreferensgrupper kan förbättras. Inom Inköp görs inga dokumenterade generella kontroller av bisysslor och i förhållande till upphandlingsreferensgrupper betonas varje deltagares eget ansvar för att anmäla eventuellt jäv. EY bedömer att Landstingsstyrelsen bör överväga att tydligare betona arbetsgivarens ansvar för uppföljning av bisysslor och risk för jäv.

Ingen konkret uppföljning av efterlevnaden av landstingets policy avseende muta och otillbörliga förmåner eller landstingets överenskommelse om samverkansregler samt etiska regler för leverantörskontakter görs, men frågorna diskuteras enligt uppgift vid ovan nämnda arbetsplatsträffar. Landstingsstyrelsen har i tidigare granskning rekommenderats att bland annat ta fram en rutin för uppföljning av landstingets policys avseende oegentligheter. EY upprepar denna rekommendation.

6.6 Tillämpning av LOU och landstingets upphandlingsramverk

Utifrån granskningen av erhållen dokumentation för de sex upphandlingarna vill EY uppmärksamma följande.

- ▶ LOU har tillämpats utan avvikelser.
- ▶ I den direktupphandling som granskats saknas ett formellt avtal med leverantören.
- ▶ I inga av förfrågningsunderlagen ställs krav på leverantörens ekonomiska ställning. Inköp hänvisar till LOU som säger att den upphandlande myndigheten endast ska ställa sådana krav på leverantören som myndigheten anser vara nödvändiga och ändamålsenliga i förhållande till det som ska upphandlas.
- ▶ I ett fall har inköpsdirektör, efter det att tekniska delegationen fattat tilldelningsbeslut, fattat ett kompletterande beslut om tilldelningar av kontrakt till ytterligare en leverantör. Detta har enligt uppgift redovisats för tekniska delegationen. EY bedömer dock inte att beslutet har stöd i delegationsordning.

6.7 Rekommendationer

Med utgångspunkt i ovan redovisade observationer och bedömningar ges Landstingsstyrelsen sammanfattningsvis följande rekommendationer.

- ▶ Säkerställ att internkontrollplaner bygger på väl genomarbetade risk- och väsentlighetsanalyser.
- ▶ Säkerställ att anonymitet kan garanteras den anställde som vill rapportera möjliga oegentligheter.

- ▶ Överväg att tydligare betona arbetsgivarens ansvar för uppföljning av bisysslor och risk för jäv.
- ▶ Säkerställ att inga beslut fattas utan stöd i delegationsordning.

Stockholm den 29 september 2014

Curt Öberg
Executive Director

Ylva Westander
Senior Auditor

Källförteckning

APT via tfn med Värnamo. Protokoll 2013-06-17

APT. Mötesanteckningar 2014-06-23

Bisyssla – Landstingets riktlinjer. Fastställda av personaldirektören i oktober 2011.

Budget 2014 – Verksamhetsstöd och service. CIRKULÄR E1213. LJ2013/425

Budget med verksamhetsplan 2014 Landstinget i Jönköpings län

Delegationsordning. Rutin för delegation 2014-02-09. Dnr. IN1002:4 (Avser inköp.)

Handbok i offentlig upphandling – ett stöd för referensgrupper. 2014-02-26.

Intern kontrollplan 2014. Verksamhetsstöd och service

Landstingsstyrelsens delegationsbestämmelser och ansvarsfördelning. Reviderad av Landstingsstyrelsen § 56, 2013-04-09

Muta och otillbörliga förmåner. Uppdaterad 2009-01-12

Policy och riktlinjer för upphandling av varor och tjänster. Antagen av Landstingsfullmäktige § 116, 2011-11-22--23

Reglemente för intern kontroll. 2011-03-30

Reglemente för läkemedelskommittén inom landstinget i Jönköpings län. 2003-08-14

Revisionsrapport: Förstudie upphandlingsprocessen. Juni 2013

Revisionsrapport: Landstingets förebyggande arbete avseende mutor och oegentligheter. September 2013. Behandlad av Landstingsstyrelsen § 36, 2014-02-25.

Revisionsrapport: Granskning av bisysslor. Mars 2014. Behandlad av Landstingsstyrelsen 2014-08-19

Riktlinjer/etiska regler för leverantörskontakter. Inköpsavdelningen 2013

Riktlinjer för genomförande av direktupphandlingar samt dokumentationsplikt. Dokumentnummer IN1173:1

Rätt att teckna avtal – riktlinjer. Godkända av Landstingsstyrelsen § 105, 2012-06-02.

Sveriges regioners och landstings uppförandekod för leverantörer. Antagen av Landstingsstyrelsen § 86, 2013-05-07

Tillsättande och utformning av referensgrupper. Projekt mål och uppdrag. 2014-01-10

Uppföljning av intern kontrollplan 2012. Behandlad av Landstingsstyrelsen § 35, 2013-02-26

Uppföljning av intern kontrollplan 2013. Behandlad av Landstingsstyrelsen § 31, 2014-02-25.

Överenskommelse om samverkansregler för den offentlig finansierade hälso- och sjukvården, läkemedelsindustrin, medicintekniska industrin och laboratorietekniska industrin. Antagen av Landstingsstyrelsen § 55, 2014-04-08.

Dokumentation i enlighet med vad som beskrivits i rapport avseende upphandlingar med följande diarienummer:

LJ 2012/1036

LJ 2012/1128

LJ 2013/399

LJ 2013/855

LJ 2013/1485

LJ 2013/1537