



REVISIONSRAPPORT
GRANSKNING AV
upphandling och avtalstrohet

Anneth Nyqvist

Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING/BAKGRUND	5
3	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING	5
4	REVISIONSKRITERIER	6
5	ANSVARIG STYRELSE ELLER NÄMND	6
6	METOD	6
7	OM OFFENTLIG UPPHANDLING	7
8	RESULTAT AV GRANSKNINGEN	9
8.1	RUTINER OCH RIKTLINJER	9
8.2	ROLLER OCH ANSVAR	10
8.2.1	Organisation	10
8.3	RAMAVTAL	13
8.4	UPPFÖLJNING AV AVTALSTROHET	15
8.5	KONTROLL AV EFTERLEVNAD AV AVTAL	17
8.6	BELOPPSGRÄNSER VID DIREKTUPPHANDLING	19
8.6.1	Diarietföring	20
8.7	JÄVSFÖRHÅLLANDEN	21
8.7.1	Regionens rutiner kring mutor, jäv och bisysslor	22
8.8	INTERNKONTROLLPLAN	22
8.9	SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER	23
8.9.1	Svar på revisionsfrågorna	24
9	KVALITETSSÄKRING	25
10	ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE	26

1 SAMMANFATTNING

Revisionskontoret har genomfört en granskning avseende upphandling och avtalstrohet.

Granskningens syfte har varit att svara på om Regionstyrelsen och nämndernas interna kontroll i samband med upphandling är tillräcklig samt om regionens inköps- och upphandlingsverksamhet är organiserad på ett ändamålsenligt sätt och följer tillämpliga lagar.

Vår sammanfattande bedömning är att det finns brister i Regionstyrelsens och nämndernas interna kontroll i samband med upphandling. Vi har inga synpunkter på själva organisationen av inköps- och upphandlingsfrågor. Däremot finns brister gällande efterlevnaden av lagar och interna styrdokument och vi menar att det är viktigt att säkerställa att synen på inköp- och upphandlingsfrågor inom regionen stärks. Detta bör ske genom att inköp och upphandlingsfrågor lyfts som en strategisk fråga och att Inköp- och upphandlings och ekonomers roller/mandat gentemot verksamheten stärks både i samband med upphandling och vid kontroller/uppföljning av inköp.

Under granskningen har ett enskilt upphandlingsärende uppmärksamats där Konkursverket kommer att genomföra en utredning. Ärendet har ingått i denna granskning men med hänvisning till den pågående utredningen och att revisorerna inte granskar enskilda ärenden har vi valt att inte lyfta ärendet i rapporten. Det ingår dock som en del i avsnittet om direktupphandling.

Bedömningen grundar sig på följande iakttagelser/bedömningar:

- Det finns riktlinjer/policys inom området men det kan finnas behov av att se över dem för att säkerställa att de är de uppdaterade och aktuella utifrån lagar och praxis inom området.
- Roller och ansvar i upphandlingsprocessen är delvis tydliga. Det finns en uppbyggd organisation för inköp och upphandling och dokument som beskriver upphandlingsenheten och kundernas (de upphandlande enheternas) roller. Däremot finns oklarheter kring ansvaret för enskilda avtal och att verksamheten inte prioriterar upphandlingsfrågor vilket innebär att inköp och upphandling får ta ett större ansvar än vad som ingår i deras roll och ansvar.
- Ramavtal saknas inom vissa områden dels pga. att befintliga ramavtal inte har hunnit förnyas, dels att det kan finnas behov av ytterligare ramavtal.
- Det finns ambitioner och rutiner för att följa upp leverantörstroheten men det krävs utvecklade verktyg, rutiner och resurser för att även kunna följa upp avtalstroheten. Uppföljning av leverantörstroheten görs i stor utsträckning på en aggregerad övergripande nivå trots att det finns goda möjligheter att göra uppföljningar även för enskilda enheter.
- Det saknas till stor del övergripande kontroller av att upphandlade avtal efterlevs. Kontroll av fakturor avseende bemanningstjänster kommer dock att stärkas vilket vi ser positivt på.
- Det finns rutiner för att kontrollera att gränsen för direktupphandling inte överskrids men dessa följs inte alltid ut i verksamheten.
- Det finns brister i dokumentation och diarieföring av direktupphandlingar, både i form av att dokumentation i vissa ärenden saknas helt och att den i andra ärenden inte är fullständig. Det finns även brister gällande anmälan av delegationsbeslut.
- Det finns rutiner för att hantera jävsförhållanden men det är inte någon större fråga inom regionen. Vi menar dock att det är viktigt att styrelsen och nämnderna säkerställer att hantering av mutor och jäv är en ständigt pågående process.
- Upphandling finns med i både hälso- och sjukvårdsnämndens och regionala utvecklingsnämndens internkontrollplan för 2020 men saknas för regionstyrelsen.

Vi rekommenderar regionstyrelsen och granskade nämnder att:

- *Säkerställa att samtliga rutiner och riktlinjer inom området är aktuella och att de fastställs antingen politiskt eller på tjänstemannivå.*
- *Förtydliga roller och ansvar, en förutsättning är att styrande dokument fastställs enligt ovan. Det är även viktigt att skapa rutiner för att säkerställa att det finns förutsättningar i organisationen för att kunna efterleva dessa.*
- *Säkerställa att det finns aktuella avtal inom samtliga områden där det kan anses vara rimligt.*
- *Se över den uppföljning som görs av avtals/-leverantörstrohet och även inköpsorganisationen med inriktning mot att begränsa antalet medarbetare som har rätt att genomföra inköp och beställningar.*
- *Säkerställa att rutiner och kontroller upprättas för att kontrollera att upphandlade avtal efterlevs.*
- *Säkerställa att rutiner avseende direktupphandling följs.*
- *Säkerställa att upphandlingar dokumenteras och diarieförs samt att anmälan av delegationsbeslut sker enligt gällande delegationsordningar.*
- *Säkerställa att förekomsten av jäv, mutor och korruption ständigt är en aktuell fråga och att det bör ingå som en del i riskanalysen vid framtagandet av den årliga internkontrollplanen.*

2 INLEDNING/BAKGRUND

För att inte snedvrider konkurrensen på marknaden och samtidigt hushålla med skattemedel ska offentliga myndigheter följa vissa bestämmelser vid upphandling av varor och tjänster. Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar köp som är finansierade med allmänna medel och som görs av myndigheter och andra offentliga organisationer. I LOU fastställs gränser och former för olika upphandlingar. Avtalstroheten är avgörande för leverantörers förtroende för inköp från regionen. En hög avtalstrohet ger också bättre villkor i upphandlingar och avtal.

Syftet kring regelverket kring offentlig upphandling är bl.a. att säkerställa att myndigheter behandlar alla som vill få affärskontakt med myndigheter och offentliga organisationer lika. En ändamålsenlig upphandlingsprocess är grundläggande för att tillgodose att resurserna inom regionen nyttjas rätt. Om den interna kontrollen inte är säkerställd i processen finns en risk för att det som upphandlas har kvalitetsbrister och att konkurrensen inte nyttjas.

Revisorerna har mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning av upphandling och avtalstrohet.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

Syfte

Granskningens huvudsakliga syfte har varit att svara på om Regionstyrelsen och nämndernas interna kontroll i samband med upphandling är tillräcklig samt om regionens inköps- och upphandlingsverksamhet är organiserad på ett ändamålsenligt sätt och följer tillämpliga lagar.

Revisionsfrågor

- Finns det riktlinjer/policys inom området och är de uppdaterade och aktuella?
- Är roller och ansvar i processen tydliga?
- Uppfyller tecknade ramavtal verksamheternas behov av varor och tjänster?
- Görs inköp från upphandlade ramavtalsleverantörer? Finns det rutiner för kontinuerlig och systematisk uppföljning av avtalstrohet?
- Finns det kontroller som säkerställer att upphandlade avtal efterlevs; avtal, priser, leveransvillkor etc?
- Finns det rutiner för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids?
- Dokumenteras och diarieförs genomförda direktupphandlingar?
- Hur hanteras eventuella jävsförhållanden?
- Finns upphandling med i regionstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner för 2020?

Avgränsning

Granskningen är avgränsad till gällande ramavtal samt förenklade upphandlingar och direktupphandlingar som genomförts under tiden juli 2019 till juni 2020.

4 REVISIONSKRITERIER

Vår bedömning har utgått från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)
- Konkurrenslagen
- Upphandlingspolicy
- Reglemente för intern kontroll
- Övriga tillämpbara interna regelverk och policys

5 ANSVARIG STYRELSE ELLER NÄMND

Granskningen avser regionstyrelsen och samtliga nämnder.

6 METOD

Granskningen har utförts genom dokumentstudier och intervjuer med berörda. Följande intervjuer har genomförts:

- Upphandlingschef och avtalscontroller
- Enhetschef och två medarbetare inom Vårdnära service, Kost och förråd
- Fastighetschef
- Projektledare Marknadsplatsen e-handel
- Enhetschef Hjälpmedels- och förrådsenheten

Substansgranskning har utförts för att i erforderlig omfattning verifiera gjorda utsagor samt att system och rutiner fungerar på avsett sätt. Analyser av data ur leverantörsreskontra har utförts för att dels kontrollera om inköp har gjorts utanför ramavtal, dels om gränsen för direktupphandling har överskridits. I granskningen har vi utgått från den kodning av leverantörerna som inköp och upphandling har gjort i systemverktögen "ProDiver" och "DivePort" där det för varje leverantör framgår om det finns avtal eller inte och för vilken period avtalet gäller. Vi har inte granskat närmre om denna kodning är korrekt med undantag av att vi har gjort vissa analyser av de leverantörer där det har funnits avtal delar av året.

Vidare har stickprover genomförts av om direktupphandlingar över 100 000 kronor har hanterats utifrån gällande riktlinjer och om de har diarieförts.

7 OM OFFENTLIG UPPHANDLING

7.1 LAGEN OM OFFENTLIG UPPHANDLING (LOU)

För att på bästa sätt ta tillvara konkurrensen på marknaden och hushålla med skattemedel måste offentliga myndigheter följa vissa bestämmelser vid inköp. Detta framgår av reglerna för offentlig upphandling¹.

Reglerna för offentlig upphandling bygger på EU-direktiv och är till stor del likadana inom hela EU. Grundprinciperna bygger på objektivitet och öppenhet. De upphandlande myndigheterna ska vara sakliga och välja leverantör utifrån det som köps. Det får inte förekomma lojalitet mot det egna landets leverantörer eller tidigare leverantörer. Valet av leverantör ska ske på affärsmässig grund och baseras på vilken leverantör som erbjuder den bästa varan eller tjänsten till de bästa villkoren. Alla leverantörer, oavsett nationellt ursprung, ska få möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

Offentlig upphandling finns till för att:

- främja kostnadseffektivt användande av skattemedel
- främja fri rörlighet inom EU
- undanröja åtgärder som begränsar konkurrens
- underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor
- se till att det företag som säljer de efterfrågade varorna, tjänsterna eller entreprenaderna till de mest förmånliga villkoren vinner.

7.1.1 Ramavtal

Ett ramavtal är ett avtal som fastställer villkoren för kontrakt som senare ska tilldelas under en viss tidsperiod. Ett ramavtal kan ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer. Ramavtal kan tecknas för upphandlingar av såväl varor och tjänster som byggentreprenader. Endast de upphandlande myndigheter som angetts i ramavtalet får avropa ifrån detta. Ett ramavtal kan också bestå av flera delområden som kan ingås med olika leverantörer för respektive område.

Juridiskt kan man skilja på tre olika typer av ramavtal:

1. Ett ramavtal med endast en leverantör där alla villkor fastställs på förhand i själva ramavtalet.
2. Ett ramavtal med flera leverantörer där alla villkor fastställs på förhand i själva ramavtalet.
3. Ett ramavtal med flera leverantörer där tilldelning av kontrakt sker genom en ny konkurrensutsättning mellan parterna i ramavtalet.

7.1.2 Direktupphandling

Huvudregeln vid offentlig upphandling är att avtalet ska föregås av en annonserad konkurrensutsättning enligt reglerna i LOU. I ett antal särskilt utpekade situationer eller om det finns synnerliga skäl får dock upphandlande myndighet använda direktupphandling.

¹ Lagen om offentlig upphandling LOU 2016:1145

Gränsen för direktupphandling uppgår från 1 januari år 2020 till högst 615 312 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster². Det innebär att det vid beräkning av värdet av ett avtal ska det maximala belopp som kan komma att betalas sammanlagt under hela den tid som avtalet gäller beräknas³. Det innebär exempelvis att eventuella options- och förlängningsklausuler ska räknas med som om de kommer att utnyttjas. Vid beräkningen av avtalsvärdet ska man inte bara se till värdet av det aktuella avtalet utan man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller planerar att genomföra under avtalsperioden.

Detta innebär att den upphandlande myndigheten måste tänka på det kommande behovet vid beräkning av avtalsvärdet samt att det kan handla om liknande inköp men från olika leverantörer.

7.1.3 Offentliga upphandlingar som riskområde

Offentliga upphandlingar framstår som särskilt utsatta för risk för korruption. Konkurrensverket har konstaterat att indikationer om korruption förekommer i 5-10 procent av de ärenden som verkets upphandlingstillsyn öppnat under de senaste fem åren⁴.

Det finns enligt Konkurrensverket flera anledningar till att offentliga upphandlingar är särskilt utsatta för korruption;

- Offentliga upphandlingar omfattar stora ekonomiska värden
- Offentliga upphandlingar innebär täta kontakter mellan företrädare för leverantörer och myndighetsföreträdare. De nära banden mellan offentliga tjänstemän, i synnerhet kommunala tjänstemän, tycks medföra att dessa är utsatta för en ökad korruptionsrisk.
- Kontrollsystem och regelverk har inte anpassats till ett samhälle där det offentliga fullgör en allt större del av sina åtaganden genom upphandlingar snarare än i egen regi.

Vidare framkommer att upphandlare av flera anledningar generellt sett är relativt motståndskraftiga mot olika former av otillbörlig påverkan. Offentliga upphandlingar innefattar dock fler personer och personalkategorier inom en upphandlande myndighet som i många fall saknar den utbildning och kunskap som upphandlarna besitter. Därför är det viktigt att upphandlarna inom organisationen sprider kunskapen om korruptionsrisk inom samtliga delar av organisationen som deltar i upphandlingsprocessen

Öppenhet och offentliggörande i upphandlingsprocessen anses allmänt vara det bästa sättet att förebygga korruption. Vid genomförandet av en direktupphandling finns det till skillnad från övrig upphandling inte något krav på annonsering eller anbud i viss form. Vid direktupphandling är graden av insyn också lägre jämfört med en annonserad upphandling och det finns inte samma möjligheter till överprövning i domstol. Dessutom genomförs direktupphandlingar normalt av flera personer inom myndigheten.

Konkurrensverket menar att mot bakgrund av ovanstående är det viktigt att det finns goda rutiner för direktupphandling inom varje myndighet.

² Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,4 mkr för statliga myndigheter och ca 2,2 mkr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggtreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 54,9 mkr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

³ Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling

⁴ Konkurrensverkets rapport Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling rapport 2020:1 sid 21

8 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

8.1 RUTINER OCH RIKTLINJER

Revisionsfråga: Finns det riktlinjer/policys inom området och är de uppdaterade och aktuella?

Styrande dokument

Regionfullmäktige har antagit en upphandlingspolicy 2017⁵. Av denna framgår att alla inköp är upphandling och upphandling ska utgå från Region Jämtland Härjedalens behov av varor och tjänster. Policyn omfattar alla som verkar inom regionen och utgår från ett regiongemensamt perspektiv. Helhetssyn har företrädare framför enskild verksamhets intressen.

Reviderad regionplan 2020-2022⁶ innehåller fem strategier för ekonomi och verksamhetsresultat. En av strategierna avser utvecklad upphandling och innefattar bl.a. att regionen ska sträva efter att fler tjänster och produkter ska vara upphandlade och att avtalstroheten ska mätas och följa upp. Målvärdet uppgår till 95 %. Vidare framgår att "det är viktigt att ställa höga krav utifrån miljö och hälsa där minskad klimatpåverkan, giftfri miljö, djurskydd och minskad antibiotikaanvändning ska prioriteras. Genom att ställa smarta krav i upphandlingar kan Region Jämtland Härjedalen gynna det lokala näringslivet, handla mer lokalproducerade livsmedel och varor från lokala företag. Därigenom minskar behovet av långa transporter."

Enligt LOU finns det krav på att upphandlande myndigheter ska fastställa riktlinjer för direktupphandling⁷. Landstingsfullmäktige antog riktlinjer för direktupphandling 2014 vilket uppfyller kravet⁸, men vid intervjuer har framförts att riktlinjerna i vissa delar blivit inaktuella och att det finns behov av att se över dem.

Riktlinjerna innehåller bl.a. gränsvärde, åtgärder före och vid genomförande av direktupphandling, anbudsförfrågan, när det behövs skriftligt avtal samt dokumentationsplikt. Det finns även en beskrivning av olika typer av synnerliga skäl då det är tillåtet att göra direktupphandling över gränsvärdet.

Därutöver finns diverse rutinbeskrivningar där flertalet inte är antagna politiskt eller är fastställda av ansvarig tjänsteman. Det saknas även datum på flera dokument vilket innebär att det är svårt att veta om de är aktuella. Vid intervjuer framkommer att det skulle finnas behov av inköspolicy, som är ett mer detaljerat dokument.

Samtliga beskrivna dokument återfinns på "Insidan" under rubriken Inköp och upphandling, vilket innebär att samtliga medarbetare inom regionen har åtkomst till dokumenten.

Vidare finns delegationsordningar som reglerar ansvarsförhållanden.

Vid intervjuer framkommer att enskilda enheter och områden inte har några egna rutinbeskrivningar utan följer de som finns på Insidan.

Bedömning

Vi bedömer att det finns riktlinjer/policys inom området men att det kan finnas behov av att se över dem för att säkerställa att de är de uppdaterade och aktuella utifrån lagar och praxis inom området. Vidare anser vi att det är en brist att vissa dokument inte är fastställda politiskt eller av ansvarig tjänsteman och att det saknas datum.

⁵ Regionfullmäktige 2017-10-12 § 237 Dnr RS/1533/2017

⁶ Regionplan och budget 2020-2022, dnr RS/334/2019

⁷ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling LOU 19 kap. 7§

⁸ Riktlinjer för direktupphandling dnr: LS/1007/2014/

Vi rekommenderar regionstyrelsen och nämnderna att säkerställa att samtliga rutiner och riktlinjer inom området är aktuella och att de fastställs antingen politiskt eller på tjänstemannnivå.

8.2 ROLLER OCH ANSVAR

Revisionsfråga: Är roller och ansvar i processen tydliga?

8.2.1 Organisation

Av dokumentet "Hur går en upphandling till"⁹ framgår följande ansvarsfördelning:

Upphandlingsenheten ansvarar för:

- Upphandlingsprocessen
- Administrativa dokument och upprättande av avtal
- Att LOU efterlevs
- Avtalsuppföljning

Kunden ansvarar för:

- Behovet och rätt volym
- Vara delaktig i referensgrupper
- Kravspecifikation (kunskap om det som ska upphandlas)
- Innehåll i avtal, beroende på upphandling

Det finns även ett meddelande på Insidan benämnt "Ansvar vid genomförande av upphandling" (2014-12-29) där det framgår följande:

Ansvarig upphandlare leder arbetet och ansvarar för att tillsammans med uppdragsgivarens kontaktperson genomföra upphandlingen. Vid behov upprättas en upphandlingsgrupp. Upphandlingen omfattar planering, genomförande, avtalsskrivning och arkivering.

Upphandlaren ansvarar för att upphandlingen genomförs enligt LOU, att upphandlingen sker affärsmässigt samt att de EG-rättsliga principerna beaktas.

Beställaren ansvarar för att de krav som ställs i förfrågningsunderlaget motsvarar beställarens behov på varan/tjänsten och att pengar finns avsatta för köpet.

Behörighet att genomföra upphandlingar

Befogenheter gällande upphandlingar framgår av styrelsens och nämndernas delegationsbestämmelser¹⁰ och attest- och utanordningsreglemente. I regionstyrelsens delegationsordning har upphandlingar delats in i följande kategorier:

- Upphandling av byggtreprenader, fastighetsdrift och underhåll
- Upphandling av bygg och installationsentreprenader
- Upphandling av fastighetsförvaltning
- Övrig upphandling

⁹ Dokumentet återfinns på Insidan under Inköp och upphandling/upphandlingsförfarande

¹⁰ Delegationsbestämmelser för Regionstyrelsen, 2019-04-03 RS/24/2019

Delegationsbestämmelser för hälso- och sjukvårdsnämnden 2019-12-10 HSN/6/2019

Delegationsbestämmelser för Regionala utvecklingsnämnden 2020-05-28 RUN/8/2019

Inom kategorin övrig upphandling finns två punkter avseende upphandling av varor och tjänster som även återfinns i hälso- och sjukvårdsnämndens och regionala utvecklingsnämndens delegationsordningar. Av dessa framgår att regiondirektör har möjlighet att vidaredelegera enligt följande:

Kostnadsställeansvarig, beslut om direktupphandling om upphandlingens värde understiger 1 prisbasbelopp för varor och 2 prisbasbelopp för enstaka konsulttjänster.

Områdeschef, beslut om övrig upphandling om upphandlingens värde överstiger 1 prisbasbelopp för varor och 2 prisbasbelopp för enstaka konsulttjänster. Här framgår även att om upphandlingens värde överstiger 250 000 kronor ska upphandlingsuppdraget kontrasteras av ekonomidirektör. Vi har tolkat det som att övrig upphandling avser både ramavtal och direktupphandlingar.

För hälso- och sjukvårdsnämnden kan regiondirektör vidaredelegera enligt följande gällande personalinhyrning:

- Upphandling av övergripande ramavtal, personaldirektör
- Upphandling av kortare, tidsbegränsade avtal, områdeschef (om upphandlingens värde överstiger 250 000 kronor ska upphandlingsuppdraget kontrasteras av ekonomidirektör.
- Avrop från befintliga avtal om personalinhyrning, områdeschef

Ansvar för regiongemensamma upphandlingar av varor och tjänster

Av regionstyrelsens delegationsordning framgår att följande ingår i delegatens ansvar:

- tillse att rätt kompetens/er står till inköps- och upphandlingsenhetens förfogande vid genomförande av upphandling,
- underteckna upphandlingsuppdrag i samband med upphandling,
- ansvara för och underteckna tilldelningsbeslut samt avtal, samt
- ansvara för uppföljning av avtalen under avtalsperioden.

Vidare framgår att bevakning av avtalstider och tidpunkter för förlängningar hanteras gemensamt och med samma ansvar av verksamhet och inköp- och upphandlingsenheten. Diarieföring hanteras av inköp- och upphandlingsenheten.

Det finns en speciell blankett för upphandlingsuppdrag som även är ett underlag för delegationsbeslut. Vid intervjuer framkommer att upphandlingsenheten inte tar på sig något uppdrag om det inte finns en ifylld blankett.

Tidigare har det saknats beloppsgränsningar för attest av leverantörsfakturer vilket har inneburit att en enskild chef i nuläget har kunnat göra ett större inköp och attestera fakturan utan att det funnits några kontroller eller begränsningar. En regel för attestbelopp i Raindance som gäller fr.o.m. 2020-07-09 har tagits fram.

Införande av elektronisk handel har påbörjats. Detta bygger på att inköp görs i ett speciellt program och att attest görs före inköpet. Systemverktyget "Marknadsplatsen" finns på plats sedan något år och flera enheter, exempelvis tandvården, använder redan verktyget. För lokala inköp och sällanköpsvaror till lägre belopp kommer rekvisition att krävas. Även rekvisition innebär att attest sker före inköpet.

Ett annat syfte med att ställa krav på attest före inköpet är att minska ner antalet möjliga inköpare och beställare inom regionen. I nuläget finns inte några utsedda beställare utan i princip kan samtliga medarbetare genomföra ett inköp.

Utbildningar

Utbildning i upphandlingsfrågor ingår i introduktionsprogrammet för nya chefer kompletterar med årliga uppdateringsutbildningar och genomförs av upphandlingsenheten. Inom fastighetsavdelningen har nya medarbetare genomgått en längre grundutbildning i LOU externt.

Roller och rutiner inom enskilda enheter

Upphandlingsenheten ingår i ekonomiavdelningen som numera är organiserad direkt under regiondirektören. Ekonomidirektören ingår i ledningsgruppen och ansvarar därmed för att lyfta viktiga frågor gällande upphandling. Upphandlingschefen anser att synen på upphandling och inköp har utvecklats och att det har börjat bli en mer strategisk fråga inom regionen.

Inom Inköp och upphandling finns en materialkonsulent som ska fungera som länken mellan hälso- och sjukvård, inköp och upphandling och leverantörer i produktrelaterade frågor som rör sjukvårdsmaterial. Vid intervjuer har framkommit att denna tjänst anses vara en viktig funktion som länk mellan verksamheten och upphandlarna.

Medarbetarna på inköp och upphandling är sakkunniga och experter på upphandlingsfrågor men de saknar expertkunskap för de varor och tjänster som ska upphandlas. Därför är det viktigt att det finns företrädare från verksamheten som på olika sätt deltar i upphandlingar. Inköp och upphandling menar att det är svårt att få referenspersoner till arbetsgrupper inför kommande upphandlingar. Planeringsstadiet bedöms vara viktigt för att fånga behov och synpunkter men verksamheten anser att det tar för lång tid och prioriterar inte detta arbete. Funderingar finns kring att inrätta fasta referensgrupper i syfte att bygga upp en kunskap inom gruppen och att skapa ett större mandat gentemot verksamheten.

Det framkommer även att det är otydligt vem som "äger ett avtal" och som ansvarar för att bevaka och följa upp detta.

I nuläget finns inget strukturerat samarbete mellan inköp och upphandling och ekonomer i verksamheten. Ekonomerna hör av sig om de ser några enskilda felaktigheter eller konsistigheter. Det pågår dock ett arbete med att utöka ekonomernas uppdrag till att även omfatta frågor kring inköp och upphandling.

Vård Nära Service

Merparten av inköpen/beställningar för Hälso- och sjukvården genomförs av två medarbetare inom enheten för Vård Nära service. Syftet är att frigöra vårdpersonal från administrativa uppgifter och att bygga upp en expertkunskap. Beställningar/inköp görs antingen från förrådet eller från leverantör. I det senare fallet skickas en order till Inköp och upphandling som genomför själva upphandlingen. I uppdraget ingår inte att samordna beställningar mellan de olika avdelningarna. Däremot har de två medarbetarna en övergripande bild av de lokala förråden på respektive kostnadsställe och kan göra omfördelningar. Respektive avdelning genomför leveransk kontroll och attesterar fakturorna.

Fastighetsavdelningen

Inom fastighetsavdelningen förekommer både att avdelningen själva genomför upphandlingar men där upphandlingsenheten finns med som stöd och att upphandling genomförs av upphandlingsenheten men där fastighetsavdelningen finns med som stöd. Vid intervjuer framkommer att det finns en bra bevakning från båda avdelningarna/enheterna av när ramavtal går ut men att de både enheterna behöver ha en bättre dialog om när i tiden upphandlingen måste påbörjas för att det ska finnas utrymme för upphandlingsenheten att kunna genomföra upphandlingen innan det befintliga avtalet löper ut.

Det finns två samordnare inom avdelningen som genomför avrop och attesterar fakturor avseende el och VVS. Samordnarna är delaktiga vid upphandling och upprättande av avtal och har därmed god kännedom om priser och övriga avtalsvillkor. Det anses däremot vara svårt att kunna göra kontroller av att antalet debiterade timmar är rimligt. När det gäller fastighetsprojekt är det respektive projektledare som attesterar fakturorna.

Förrådet

Förrådet genomför inga egna upphandlingar utan avropar från ramavtal. Materialkonsulten har en viktig roll när det gäller att ge råd och tips till avdelningar, men förrådet saknar ibland denna kompetens och skulle gärna se att det fanns en sådan tjänst placerad på förrådet för att öka möjligheterna att kunna stötta beställande enheter.

Enhetschefen menar att organisationen gällande upphandlingsfrågor är tydlig men att arbetsbelastningen inom upphandlingsenheten är hög och menar att en konsekvens av detta är att det inte finns utrymme att bevaka nya ramavtalsområden.

Marknadsplatsen – elektronisk handel

Ett projekt för införande av elektronisk handel pågår. Systemstödet "Marknadsplatsen" är en ren inköpsportal. Ambitionen med systemet är att "det ska vara lätt att göra rätt" och att det bara ska finnas utrymme för att beställa på ett sätt. När beställningen ska genomföras ska det också vara enkelt att hitta rätt produkt. I och med att avtalet läggs in säkerställer det även att fakturorna följer avtal.

Systemet är upplagt och klart och implementering av systemet kommer att ske successivt. Folkvandvården har använt systemet under en tid och planen är nu att centralförrådet ska börja beställa kontorsmaterial. Under hösten 2020 planeras även läkemedel att läggas till.

Bedömning

Vi bedömer att roller och ansvar i upphandlingsprocessen delvis är tydliga. Det finns en uppbyggd organisation för inköp och upphandling och dokument som beskriver upphandlingsenheten och kundernas (de upphandlande enheternas) roller. Däremot finns oklarheter kring ansvaret för enskilda avtal och att verksamheten inte prioriterar upphandlingsfrågor vilket innebär att inköp och upphandling får ta ett större ansvar än vad som ingår i deras roll och ansvar.

Styrelse och nämndernas delegationsordning reglerar endast ansvaret gällande upphandlingar. Det har saknats beloppsgränser för attest av leverantörsfakturor vilket har inneburit att en enskild chef i princip kunnat göra ett inköp och attestera fakturan utan någon begränsning. Vi ser positivt på att beloppsgränser har införts och att attest successivt kommer att ske före inköpet i och med införandet av marknadsplatsen.

Vi rekommenderar regionstyrelsen och nämnderna att förtydliga roller och ansvar, en förutsättning är att styrande dokument fastställs enligt punkt 8.1. ovan. Det är även viktigt att skapa rutiner för att säkerställa att det finns förutsättningar i organisationen för att kunna efterleva dessa.

8.3 RAMAVTAL

Revisionsfråga. Uppfyller tecknade ramavtal verksamheternas behov av varor och tjänster?

På insidan återfinns aktuella ramavtal i avtalsdatabasen. Det finns även uppgifter om aktuella upphandlingar och planerade upphandlingar. I avtalsdatabasen har avtalen delats in i följande kategorier:

- Övergripande material och tjänster
- Fastighet och fastighetsrelaterade tjänster
- IT och kommunikation
- Fordon och transporter
- Vårdrelaterad utrustning och förbrukningsvaror
- Läkemedel och tillhörande tjänster
- Vård- och tandrelaterade tjänster
- Medicinteknik och relaterade förbrukningsvaror

På insidan finns även en länk till "Boka och beställ" där det finns en förteckning över olika typer av varor och tjänster och hänvisning till aktuellt avtal. Vid intervjuer har det framkommit att det är svårt att söka i avtalskatalogen gällande vissa typer av varor och produkter och att det kan vara en anledning till att inköp sker utanför ramavtal.

Upphandlingsenheten menar att det är svårt att hinna med att genomföra alla upphandlingar och speciellt att identifiera nya behov av avtal. Prioritering görs av områden med stora ekonomiska volymer eller med stor medicinsk påverkan.

Fastighetsavdelningen

Ramavtal saknas för några områden, bl.a. VVS, vilket beror på bristande framhållning och planering i samband med att tidigare ramavtal har löpt ut.

Vård Nära Service

Enheten har inte framfört synpunkter på att det saknas ramavtal för de produkter som de beställer. Däremot framkommer synpunkter på att de medarbetare som genomför beställningar inte är delaktiga vid uppföljning av avtal och produkter och de deltar inte vid upphandlingar av nya ramavtal. Exempelvis har det framkommit att förpackningsstorlekar inte är optimala. (anm. det är cheferna inom verksamheterna som utser representanter i upphandlingsgrupperna).

När inköp sker utanför ramavtal är det enhetschefen på respektive avdelning som fattar beslut om att frångå ramavtalet.

Förrådet

Vid intervjuer framförs att det saknas ramavtal inom flera områden, bl.a. arbetskläder för personal utanför vården. Under pandemin har det gjorts många inköp utanför avtal, exempelvis skyddsförkläden, då det har saknats avtal. Inom avdelningen finns önskemål om möjligheter till att vara mer delaktig i upphandlingen av nya ramavtal.

Vidare framförs att det uppfattas saknas en process för att fånga upp behov av nya ramavtal inom regionen. Administratörer i kundtjänst har regelbundna avstämningsmöten med upphandlare där avstämningar görs och där behov kan diskuteras, men det saknas ett strukturerat system för att lyfta behov av nya ramavtal.

Dataanalys

Vi har gjort en analys i ProDiver för att identifiera om det är några speciella konton som har en hög andel leverantörer utan avtal. I tabellen nedan återfinns de 20 konton med högst andel inköp utan för avtal under perioden juli 2019 till juni 2020.

Konto	Med avtal	Utan avtal
5630 - Sjukvart & med material	-86 073	-17 095
2560 - Avräkn lev bet förråd & hjälpm	-123 013	-12 365
7550 - Övriga konsulter	-9 525	-10 469
6011 - Lokalhyra	-48 539	-7 324
4611 - Ext kurs- o konf avg anställda	-663	-5 511
5402 - Köp av utbildn/handledning	-326	-5 414
7540 - IT-tjänst löpande drift	-30 189	-4 194
6420 - Dataprogram standpr m nyttjät	-27 759	-4 183
5201 - Musiker	-7	-3 985
6070 - Rep&uhåll fastigh&lokaler	-9 274	-3 772
5552 - Inh läk f verkshankn tjänst	-98 452	-3 694
5553 - Inh sjuksk f verkshankn tjänst	-15 697	-3 544
7541 - IT-tjänst underhåll	-12 566	-3 263
5001 - Köpt öv regsjuv/rikssjukvård	-4 200	-3 227
5530 - Övriga sjukvårdstjänster	-48 316	-2 773
7543 - IT-konsulter	-11 283	-2 664
6060 - Fastighetsservice	-6 669	-2 662
6410 - Övr förbrukn inv u 1 basbelopp	-9 066	-2 451
6520 - Rep&uhåll&service med tekn utr	-24 306	-2 393
5290 - Övrig kulturverksamhet	-90	-2 271

Tabell 1, högst andel inköp utanför avtal, juli 2019–juni 2020, mkr

Totalt sett har vi återfunnit att inköp över direktupphandlingsgränsen har gjorts på 12 av ovanstående konton (rödmarkerade) fördelat på 23 olika leverantörer. På konto 5630 och 7550 är det 4 leverantörer vardera där inköpet överstiger gränsen och på konto 2560 är det 3 leverantörer som överstiger gränsen för direktupphandling. På övriga konton är det 1-2 leverantörer som överstiger gränsen.

Bedömning

Vi menar att den sammanställning vi har gjort på kontonivå i kombinationer med framförda synpunkter vid intervjuer, dels visar på att tidsbrist har inneburit att det saknas ramavtal inom vissa områden, dels indikerar att det kan finnas behov av ytterligare ramavtal, framförallt gällande VVS, sjukvårdsartiklar och medicinskt material.

Vi rekommenderar regionstyrelsen och nämnderna att säkerställa att det finns aktuella avtal inom samtliga områden där det kan anses vara rimligt.

8.4 UPPFÖLJNING AV AVTALSTROHET

Revisionsfrågor: Görs inköp från upphandlade ramavtalsleverantörer? Finns det rutiner för att följa upp avtalstrohet?

I Konkurrensverkets rapport ”Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling”¹¹ framgår bl.a. att många upphandlare anser att det råder en brist på avtalsuppföljning hos upphandlande myndigheter. De menar att det bortprioriteras samtidigt som de anser att korruption oftast uppstår vid avtalsförhandlingen efter det att upphandlingen är avslutad.

¹¹ Konkurrensverket Rapport 2020:1

Det är upp till varje upphandlande myndighet att ha en gedigen och noggrann avtalsuppföljning. Konkurrensverket menar att en förutsättning för en god avtalsuppföljning är dokumentation av alla beslut i en upphandling.

I regionplan 2020-2022 och budget¹² framgår att avtalstrohet ska mätas och följas upp och att målvärdet uppgår till 95 %. Måttet ska följas upp löpande och redovisas i tertial-, delårs- och årsbokslut. Vidare framgår att målet gäller regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden. Hälso- och sjukvårdsnämnden har i reviderad verksamhetsplan¹³ justerat målet till att istället gälla leverantörstrohet, dvs. den andel av inköpen som skett mot upphandlade leverantörer. Även i regionstyrelsens¹⁴ verksamhetsplan framgår att målet avser leverantörstrohet, medan regionala utvecklingsnämnden har beskrivit målet som att större andel av inköp ska vara upphandlat.

Tidigare regiondirektör har i delegationsbeslut 2015-02-03 beslutat att regionens gällande avtal ovillkorligen ska följas. Undantag kan endast göras vid synnerliga skäl och avsteg ska tillstyrkas av överordnad chef samt godkännas av ekonomichef. Vidare framgår att avtalsuppföljning med fakturagranskning ska ske för att säkerställa att avtalspriser och villkor uppfylls.

Rutiner för uppföljning

Den uppföljning som görs av inköp och upphandling bygger på leverantörstrohet och inte på avtalstrohet. Skillnaden är att leverantörstroheten endast mäter om inköp sker från avtalsleverantör, medan avtalstrohet även mäter om inköp sker av avtalade produkter från avtalsleverantören. När marknadsplatsen används fullt ut kommer det att vara möjligt att även kunna följa upp avtalstroheten.

Rapporter för uppföljning av leverantörstrohet finns både i ProDiver och i DivePort¹⁵. I rapporterna har fakturor från andra regioner exkluderats då avtal inte upprättas mellan regioner. Även ersättningar till privatpersoner har exkluderats. För varje leverantör finns det uppgift om det finns avtal eller inte. Vi har noterat att för de leverantörer där avtal har funnits delar av året, har det ibland registrerats som att det finns avtal och ibland som att det inte finns avtal.

Det finns möjlighet att göra urval för såväl enskilt område och enhet som på aggregerad nivå. Varje chef har därmed möjlighet att följa upp leverantörstrohet inom det egna ansvarsområdet. De enheter/avdelningar vi har intervjuat gör dock inte någon egen uppföljning av leverantörstroheten och de har inte heller tagit del av någon uppföljning eller statistik. Vissa ekonomer gör uppföljningar som de förmedlar till områdeschef/enhetschefer.

Registeranalys

Vi har gjort en sammanställning av inköpsmönster mellan 2019-07-01 och 2020-06-30 i form av omsättning och leverantörer i regionen:

¹² Regionfullmäktige 2020-02-11—12 § 15 dnr RS/334/201

¹³ Hälso- och sjukvårdsnämnden 2020-06-11 § 64 dnr HSN/1280/2019

¹⁴ Regionstyrelsen 2020-05-26 § 82 dnr RS/654//2019

¹⁵ Rapportverktyg som regionen använder för analys av data från ekonomisystemet

Inköpsbelopp	Antal leverantörer	Andel %	Varav avtalsleverantör	Inköp mkr intervallet	Andel %	Varav avtalsleverantör
< 10 000 kr	1 214	38,0%	3,0%	4 591	0,3%	3,7%
10 000- 49 999 kr	859	26,9%	8,4%	20 730	1,3%	9,9%
50 000- 99 999 kr	322	10,1%	18,0%	22 858	1,5%	19,3%
100 000-499 999 kr	478	15,0%	38,1%	105 206	6,7%	43,2%
500 000 - 999 999 kr	122	3,8%	74,6%	86 314	5,5%	75,8%
1 000 000 -9 999 999 kr	179	5,6%	84,4%	487 130	31,0%	89,9%
>10 000 000 kr	21	0,7%	100,0%	844 958	53,8%	100,0%
Summa	3 195			1 571 787	100%	

Tabell 2 Inköpsmönster i form av omsättning och antal leverantörer

Av tabellen framgår att regionen totalt sett har gjort inköp från 3 195 olika leverantörer under perioden. Inköp under 100 000 kronor har gjorts från 2 395 olika leverantörer, vilket motsvarar 75 % av samtliga leverantörer. I kronor räknat omfattar dessa inköp endast 49 mkr eller 3 %, av det totala beloppet. Detta visar på att mindre inköp görs från många olika leverantörer medan större inköp sker hos ett fåtal leverantörer. Vidare framgår att inköp över 10 mkr endast har gjorts hos avtalsleverantörer och att av inköpen över 1 mkr har nästan 90 % gjorts hos avtalsleverantörer. Leverantörstroheten är därmed hög vid större inköp medan småinköp görs utanför avtal.

Vi har även noterat att från 1 139 leverantörer har det endast inkommit en faktura under perioden. Av dessa är merparten från leverantörer som det saknas ramavtal med. Upphandlingsenheten har vid intervjuer uppgivit att administrationen kring varje ny leverantör kostar 3 000 kronor. Hanteringen av en enskild faktura bedöms kosta 50 kronor. Det bör även påpekas att tidsåtgången för att genomföra dessa småinköp sällan beaktas.

Andelen småinköp kan bero på att det är ett stort antal medarbetare som är behöriga att genomföra inköp och beställningar. Marknadsplatsen kommer att innebära ökade möjligheter att begränsa inköpsrätten till ett färre antal personer.

Bedömning

Vi bedömer att det ambitioner och rutiner för att följa upp leverantörstroheten men att det krävs utvecklade verktyg, rutiner och resurser för att även kunna följa upp avtalstroheten. Våra stickprover och analyser visar på att merparten av större inköp sker hos ramavtalsleverantörer men att det sker många småinköp hos en rad olika leverantörer. Detta innebär både ökade administrativa kostnader för regionen men även tidsåtgången för medarbetare som genomför inköpen. Detta kan antas bero på att det under granskad period inte finns någon begränsning av inköpsrätten.

Vid intervjuer har det framkommit att uppföljning av leverantörstroheten i stor utsträckning görs på en aggregerad övergripande nivå trots att det finns goda möjligheter att göra uppföljningar även för enskilda enheter.

Vi rekommenderar regionstyrelsen och nämnderna att se över den uppföljning som görs av avtals-/leverantörstrohet och även inköpsorganisationen med inriktning mot att begränsa antalet medarbetare som har rätt att genomföra inköp och beställningar.

8.5 KONTROLL AV EFTERLEVAD AV AVTAL

Revisionsfråga: Finns det kontroller som säkerställer att upphandlade avtal efterlevs; avtal, priser, leveransvillkor etc?

Vid intervjuer framförs att upphandlingsenheten inte gör några systematiska kontroller av att avtal och priser i avtalen efterlevs. Det är den chef som attesterar fakturorna som även har ansvar för att kontrollera att fakturerat pris överensstämmer med avtalet. Inköp och upphandling kommer dock att ta över ansvaret för hantering av fakturor gällande bemaningstjänster.

I merparten av ramavtalen framgår att det ska göras en uppföljning av avtalen med leverantören årligen. Enligt upphandlingsenheten görs inte detta i nuläget, vilket främst beror på tidsbrist.

Införandet av marknadsplatsen förväntas medföra att möjligheterna till kontroller av att avtalen följs stärks. Avtalen läggs in i systemet och denna information utgör underlag för fakturorna vilket minskar riskerna för fel. Systemet kommer även förbättra möjligheterna att ta ut statistik och följa upp inköpsmönster. Både för att identifiera felaktigheter men för att identifiera behov inför kommande upphandlingar.

Fastighetsavdelningen

Det finns två samordnare inom avdelningen som genomför avrop och attesterar fakturor avseende el och VVS. Samordnarna är delaktiga vid upphandling och upprättande av avtal och har därmed god kännedom om priser och övriga avtalsvillkor. Det anses däremot vara svårt att kunna göra kontroller av att antalet debiterade timmar är rimligt. När det gäller fastighetsprojekt är det respektive projektledare som attesterar fakturorna.

Vårdnära Service

I den modul som används för att genomföra beställningar framgår inte priserna men däremot finns kunskap om vilka produkter som ingår i avtalet. De medarbetare som beställer informerar avdelningarna om vilka produkter som är aktuella och finns det alternativ försöker man välja det mest prisvärda. Vissa enheter kan ha specifika önskemål om en viss produkt som ligger utanför avtal. Attest och leveransk kontroll av fakturorna sker dock på respektive enhet/avdelning.

Förrådet

Enheten granskar och attesterar fakturor. Upphandlingsenheten ansvarar för ramavtal vilket innebär att om det uppstår felaktigheter på fakturor eller liknande är det upphandlingsenheten som tar kontakt med leverantören. Enheten ser själva fördelar med att de själva skulle ha direktkontakter med leverantören istället för att framföra synpunkter via upphandlingsenheten.

Enheter och avdelningar beställer direkt från leverantören vilket innebär att det oftast inte förekommer någon samordning av leveranser. Oavsett om leveransen sker direkt till respektive enhet eller till förrådet kan detta innebära onödiga fraktkostnader. Under pandemin har enskilda avdelningar gjort beställningar av säkerhetsutrustning vilket innebär att det i nuläget finns stora förråd utplacerade på olika platser. Enhetschefen menar att en gemensam planering och beställning hade medfört att inleveranserna hade kunnat styras på ett bättre sätt.

Vid felbeställningar returnerar enheterna dessa produkter till förrådet som ofta inte kan hitta någon annan användning för varorna utan att de slängs eller skänks till olika organisationer. Ingen beräkning har gjorts av vilket värde dessa returerna uppgår till.

För kontorsmaterial har avtalet setts över och leveranser sker en gång per vecka till förrådet som sedan levererar till olika enheter inom regionen. Inköp av toners till skrivare beskrivs som ett exempel på när det är svårt att samordna eller teckna ramavtal då det förekommer en rad olika skrivare inom regionen och av varierande ålder.

Vidare framförs att det saknas ett systemstöd för att kunna fånga synpunkter och avvikelser på ett strukturerat sätt.

Stickprover

Vi har valt ut 15 ramavtalsleverantörer för att kontrollera om priser överensstämmer mot avtal och även om attest har gjorts av behörig beslutsattest. Av dessa återfanns avtalen i avtalskatalogen för 9 av leverantörerna och för 6 av dessa fanns även aktuell prislista. Vi har granskat tre fakturor per leverantör och i de fall det har funnits prislista har vi inte hittat några större avvikelser. För övriga har vi kontrollerat att det inte har debiterats fakturerings- och fraktkostnader och att fakturorna i övrigt ser rimliga ut. Attest har skett enligt attestreglemente på samtliga fakturor.

Vi har inte identifierat några större avvikelser, som exempelvis felaktiga timpriser eller att resekostnader, fakturerings och fraktkostnader har fakturerats utanför avtal, men då urvalet är begränsat finns inga garantier för att fakturor med felaktiga priser har godkänts.

Bedömning

Vi bedömer att det till stor del saknas övergripande kontroller av att upphandlade avtal efterlevs. Kontroll av fakturor avseende bemanningstjänster kommer dock att stärkas vilket vi ser positivt på. Vi är medvetna om att införandet av Marknadsplatsen ger bättre förutsättningar att styra och kontrollera priser, men vi anser att det inte går att avvakta med att utforma rutiner och kontroller för uppföljning, då det är oklart när marknadsplatsen kommer att vara implementerad fullt ut.

Vi rekommenderar regionstyrelsen och nämnderna att säkerställa att rutiner och kontroller upprättas för att kontrollera att upphandlade avtal efterlevs.

8.6 BELOPPSGRÄNSER VID DIREKTUPPHANDLING

Revisionsfråga: Finns det rutiner för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids?

Gränsen för direktupphandling uppgår från 1 januari år 2020 till högst 615 312 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster¹⁶. Det innebär att vid beräkning av värdet av ett avtal ska det maximala belopp som kan komma att betalas sammanlagt under hela den tid avtalet gäller beräknas¹⁷. Vid beräkningen av avtalsvärdet ska man inte bara se till värdet av det aktuella avtalet utan man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret.

Av "Direktupphandling kortversion"¹⁸ finns tydliga instruktioner som överensstämmer med ovan. Det framgår även att en upphandling inte får delas i flera mindre upphandlingar för att komma under beloppsgränsen för direktupphandling. Vidare framgår det att vid all upphandling ska ett upphandlingsuppdrag skickas till upphandlingsenheten och kontroll med upphandlingsenheten ska göras även om det avser mindre upphandlingar. Detta gäller förutom vid direktupphandling av varor och tjänster där upphandlingens totala värde understiger ett prisbasbelopp för varor och två prisbasbelopp för enstaka konsulttjänster. Innan inköp sker och då beloppet underskrider ett respektive två prisbasbelopp ska kontroll ske med upphandlingsenheten om avtal redan finns.

Vid intervjuer med upphandlingsenheten framkommer att de alltid gör kontroller när de får uppdrag om att göra en direktupphandling. Men däremot kan de inte ha kontroll över de upphandlingar som görs ute i verksamheten och som inte hör av sig innan de genomför

¹⁶ Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,4 mkr för statliga myndigheter och ca 2,2 mkr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggtreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 54,9 mkr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

¹⁷ Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling

¹⁸ Dokument som finns på intranätet under Inköp och upphandling

upphandlingen. När upphandlingsenheten har uppmärksammat någon avvikelse kan de däremot kontakta berörd enhet men detta blir bara en efterhandskontroll när inköpet redan är genomfört.

Registeranalys

Vi har vid genomförd registeranalys för inköp gjorda mellan juli 2019 och juni 2020 konstaterat, enligt den registrering som har gjorts i ProDiver, att upphandling över direktupphandlingsgränsen har gjorts både från leverantörer där avtal saknas helt och från leverantörer där avtal har funnits delar av den granskade perioden. Vi har i granskningen gjort följande iakttagelser:

- Inköp och upphandling har inte varit inblandade utan olika områden och enheter har tillsammans genomfört inköp som överstiger gränsen för direktupphandling.
- Direktupphandling har gjorts pga. akut behov under coronapandemin och inköpet har godkänts av regiondirektör.
- Det har funnits avtal men ny upphandling eller förlängning har inte gjorts och verksamheten har fortsatt att upphandla av leverantören. I vissa fall har endast mindre inköp förekommit efter avtalets utgång men det förekommer att inköpen har fortsatt i samma omfattning som tidigare.
- Reservdelar köps in till befintlig utrustning där det inte finns någon alternativ leverantör.
- Det finns avtal eller en korrekt genomförd direktupphandling men det har registrerats som att det saknats avtal i uppföljningsverktyget.

Bedömning

Vi bedömer att det finns rutiner för att kontrollera att gränsen för direktupphandling inte överskrids men att dessa inte alltid följs ut i verksamheten. Om de medarbetare som har möjlighet att göra kontroller inte får vetskap om att inköp planeras innebär det att de först i efterhand kan se att gränsen har överskridits. Vad vi har förstått förekommer ingen systematisk uppföljning eller vidareberapportering av vilka enheter och avdelningar som står för de stora avvikelserna.

Våra stickprover visar på att det finns flera exempel på att gränsen för direktupphandling har överskridits och att rutinerna inte följs.

Vi rekommenderar regionstyrelsen och nämnderna att säkerställa att rutiner avseende direktupphandling följs.

8.6.1 Diarieföring

Revisionsfråga: Dokumenteras och diarieförs genomförda direktupphandlingar?

Enligt LOU ska direktupphandling över 100 000 kr dokumenteras.¹⁹ Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut. Enligt Konkurrensverket kan det kan dock vara lämpligt att dokumentera samtliga upphandlingar oavsett värde. En anledning till att dokumentera direktupphandlingar under 100 000 tkr är för att få en bättre kontroll av att beloppsgränsen för direktupphandling inte överskrids.

Av regionens rutin framgår att upphandlingen ska dokumenteras och diarieföras om värdet överstiger 100 000 kronor. Vad som ska ingå i dokumentationen framgår under rubriken "dokumentationsplikt" i riktlinjerna för direktupphandling. Bl.a. ska det finnas uppgift om hur konkurrensutsättning skett i form av vilka leverantörer som tillfrågades och varför, hur många som lämnade anbud, vem som tilldelades kontraktet och skälet för tilldelningen.

¹⁹ 19 kap. 30 § LOU

Vi noterar att det inte finns något krav på dokumentation under 100 000 kronor.

Under perioden juli 2019 till juni 2020 har det genomförts direktinköp från 290 leverantörer över 100 000 kronor. Vi har valt ut fakturor över 100 000 kronor från 11 leverantörer där vi har sökt eller efterfrågat dokumentation av ett urval genomförda inköp per leverantör. Våra stickprover visar på att det finns brister i vissa av de genomförda inköpen. Dokumentation i form av diarieföring och upphandlingsuppdrag saknas och även anmälan av delegationsbeslut till styrelse eller nämnd. Vi har även noterat att dokumentation i de ärenden som har diarieförts varierar:

- För merparten av ärendena finns endast upphandlingsuppdrag
- För vissa ärenden finns offert och avtal
- Inget av granskade ärenden innehöll tydligt uppgift om hur konkurrensutsättning har skett.

Bedömning

Vi bedömer att det finns brister i dokumentation och diarieföring av direktupphandlingar, både i form av att dokumentation i vissa ärenden saknas helt och att den i andra ärenden inte är fullständig. Det finns även brister gällande anmälan av delegationsbeslut. Utebliven anmälan påverkar inte det fattade beslutets giltighet men däremot vinner beslutet inte laga kraft om klagotiden inte löpt ut, vilket förutsätter en anmälan till styrelse/nämnden.

Konkurrensverket har uttalat att även upphandlingar under 100 000 kronor bör dokumenteras och vi menar att regionen bör överväga att införa ett krav på dokumentation av dessa upphandlingar i syfte att få en bättre kontroll av att gränsen för direktupphandling inte överskrids.

Vi rekommenderar regionstyrelsen och nämnderna att säkerställa att upphandlingar dokumenteras och diarieförs samt att anmälan av delegationsbeslut sker enligt gällande delegationsordningar.

8.7 JÄVSFÖRHÅLLANDEN

Revisionsfråga: Hur hanteras eventuella jävsförhållanden?

I Konkurrensverkets rapport²⁰ framgår att upphandlare anser att risker för otillåten påverkan är som störst vid släkt- eller vänskapsband mellan anställda och anbudsgivare och vid användandet av konsulter som biträder den upphandlande myndigheten i upphandlingen.

Det finns inga särskilda regler om jäv i upphandlingslagstiftningen. Bestämmelser om jäv för offentligt anställda finns i förvaltningslagen och i kommunallagen.²¹ Anställda är skyldiga att anmäla eventuella omständigheter som kan göra dem jäviga, och får normalt inte delta i handläggning av ärenden där de är jäviga.²² Jävsreglerna tar inte bara sikte på den som är beslutsfattare utan alla som ska ha sådan befattning med ärendet att han eller hon kan tänkas inverka på utgången.

Även anställdas bisysslor kan vara förtroendeskadliga.²³ Vidare pekar Konkurrensverket på att olika former av favorisering och vänskapskorruption är ett betydligt större problem än vad rena mutor är.

²⁰ Konkurrensverket Rapport 2020:1 sid 9

²¹ Förvaltningslagen (2017:990) 17-18 §§ och kommunallagen (2017:725) 6 kap. 28-32 §§ och 7 kap 4 §.

²² Förvaltningslagen 17 §

²³ LOA 7 §, AB (2017) 3 kap. 8 §

8.7.1 Regionens rutiner kring mutor, jäv och bisysslor

På insidan finns en blankett benämnd "Sekretess och jäv under upphandling". Blanketten ska undertecknas av den som ingår i referensgrupp, deltar i test av produkter/utrustning och utvärdering av anbud eller är engagerad i någon annan del av upphandlingsprocessen. Av blanketten framgår vilka uppgifter som omfattas av sekretess och när jäv kan uppstå samt att först när avtal har undertecknats av samtliga parter är handlingar som rör upphandlingen offentliga.

Regionstyrelsen och nämnderna har inte bedömt mutor och jäv som något riskområde i internkontrollplanen för 2020. Vid intervjuer framkommer att jäv inte anses vara någon större fråga inom regionen. Det kan vara svårt att kontrollera vänskapskorruption men samtidigt ska alltid flera personer vara inblandade i en upphandling och oftast är dessa från olika avdelningar. Det har förekommit att enskilda medarbetare själva har valt att inte delta i vissa upphandlingar, pga. att de har vetskap om att anhörig eller nära bekant kan komma att lämna anbud.

Bisysslor ska anmälas till närmsta chef och en uppföljning görs årligen i samband med medarbetarsamtal. Eventuella incidenter som inträffat i omvärlden och som medarbetarna bör vara uppmärksamma på kan även lyftas vid APT (arbetsplatsträffar).

Bedömning

Vi bedömer att det finns rutiner för att hantera jävsförhållanden men att det inte betraktas som någon prioriterad fråga inom regionen. Vi menar dock att det är viktigt att styrelsen och nämnderna säkerställer att hantering av mutor och jäv är en ständigt pågående process.

Vi rekommenderar regionstyrelsen och nämnderna att säkerställa att förekomsten av jäv, mutor och korruption ständigt är en aktuell fråga och att det bör ingå som en del i riskanalysen vid framtagandet av den årliga internkontrollplanen.

8.8 INTERNKONTROLLPLAN

Revisionsfråga: Finns upphandling med i regionstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner för 2020?

I regionstyrelsen internkontrollplan finns ingen punkt gällande upphandling.

I Hälso- och sjukvårdsnämnden internkontrollplan²⁴ finns avtalstrohet med som en av riskerna. Konsekvensen beskrivs vara ekonomisk skada eller risk för att skadliga produkter köps in. Den bakomliggande orsaken till risken bedöms vara okunskap om LOU och åtgärden för att hantera risken är att förenkla upphandling via e-handel.

Regionala utvecklingsnämndens internkontrollplan²⁵ innehåller en risk avseende inköp utanför avtal. Den bakomliggande risken beskrivs som att det är lätt att göra fel samt att leverantörer av kulturmaterial ej är upphandlade av regionen. Åtgärderna består i att göra ingångna avtal kända samt genomföra utbildning i avtalskatalogen.

Bedömning

Vi bedömer att upphandling finns med i både hälso- och sjukvårdsnämndens och regionala utvecklingsnämndens internkontrollplan för 2020. Däremot återfinns upphandling inte som något riskområde i regionstyrelsens internkontrollplan.

²⁴ Hälso- och sjukvårdsnämnden 2020-06-11 § 63 Dnr HSN/671/2020

²⁵ Regionala utvecklingsnämnden 2020-06-09 § 75 Dnr RUN/198/2019

8.9 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Granskningens syfte har varit att svara på om Regionstyrelsen och nämndernas interna kontroll i samband med upphandling är tillräcklig samt om regionens inköps- och upphandlingsverksamhet är organiserad på ett ändamålsenligt sätt och följer tillämpliga lagar.

Vi bedömer att det finns brister i Regionstyrelsens och nämndernas interna kontroll i samband med upphandling. Vi har inga synpunkter på själva organisationen av inköps- och upphandlingsfrågor, däremot finns brister gällande efterlevnaden av lagar och interna styrdokument och vi menar att det är viktigt att säkerställa att synen på inköp- och upphandlingsfrågor inom regionen stärks. Detta bör ske genom att inköp och upphandlingsfrågor lyfts som en strategisk fråga och att Inköp och upphandlings och ekonomers roller/mandat gentemot verksamheten stärks både i samband med upphandling och vid kontroller/uppföljning av inköp.

Vi rekommenderar regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden att:

- *Säkerställa att samtliga rutiner och riktlinjer inom området är aktuella och att de fastställs antingen politiskt eller på tjänstemannivå.*
- *Förtydliga roller och ansvar, en förutsättning är att styrande dokument fastställs enligt ovan. Det är även viktigt att skapa rutiner för att säkerställa att det finns förutsättningar i organisationen för att kunna efterleva dessa.*
- *Säkerställa att det finns aktuella avtal inom samtliga områden där det kan anses vara rimligt.*
- *Se över den uppföljning som görs av avtals/-leverantörstrohet och även inköpsorganisationen med inriktning mot att begränsa antalet medarbetare som har rätt att genomföra inköp och beställningar.*
- *Säkerställa att rutiner och kontroller upprättas för att kontrollera att upphandlade avtal efterlevs.*
- *Säkerställa att rutiner avseende direktupphandling följs.*
- *Säkerställa att upphandlingar dokumenteras och diarieförs samt att anmälan av delegationsbeslut sker enligt gällande delegationsordningar.*
- *Säkerställa att förekomsten av jäv, mutor och korruption ständigt är en aktuell fråga och att det bör ingå som en del i riskanalysen vid framtagandet av den årliga internkontrollplanen.*

8.9.1 Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar	Bedömning
Finns det riktlinjer/policys inom området och är de uppdaterade och aktuella?	Delvis	Det finns riktlinjer/policys inom området men det kan finnas behov av att se över dem för att säkerställa att de är de uppdaterade och aktuella utifrån lagar och praxis inom området. Vidare anser vi att det är en brist att vissa av dokumenten inte är fastställda politiskt eller av ansvarig tjänsteman och att det saknas datum.
Är roller och ansvar i processen tydliga?	Delvis	Vi bedömer att roller och ansvar i upphandlingsprocessen delvis är tydliga. Det finns en uppbyggd organisation för inköp och upphandling och dokument som beskriver upphandlingsheten och kundernas (de upphandlande enheternas) roller. Däremot finns oklarheter kring ansvaret för enskilda avtal och att verksamheten inte prioriterar upphandlingsfrågor vilket innebär att inköp och upphandling får ta ett större ansvar än vad som ingår i deras roll och ansvar.
Uppfyller tecknade ramavtal verksamheternas behov av varor och tjänster?	Delvis	Vi menar att den sammanställning vi har gjort på kontonivå i kombinationer med framförda synpunkter vid intervjuer, dels visar på att tidsbrist har inneburit att det saknas ramavtal inom vissa områden, dels indikerar att det kan finnas behov av ytterligare ramavtal.
Görs inköp från upphandlade ramavtalsleverantörer? Finns det rutiner för kontinuerlig och systematisk uppföljning av avtalstrohet?	Delvis	Vi bedömer att det finns ambitioner och rutiner för att följa upp leverantörstroheten men att det krävs utvecklade rutiner för att även kunna följa upp avtalstroheten. Våra stickprover och analyser visar på att merparten av större inköp sker hos ramavtalsleverantörer men att det sker många småinköp hos en rad olika leverantörer. Detta kan antas bero på att det under granskad period inte finns någon begränsning av inköpsrätten. Vid intervjuer har det framkommit att uppföljning av leverantörstroheten i stor utsträckning görs på en aggregerad övergripande nivå trots att det finns goda möjligheter att göra uppföljningar även för enskilda enheter.
Finns det kontroller som säkerställer att upphandlade avtal efterlevs; avtal, priser, leveransvillkor etc?	Delvis	Vi bedömer att det till stor del saknas övergripande kontroller av att upphandlade avtal efterlevs. Kontroll av fakturor avseende bemannings-tjänster kommer dock att stärkas vilket vi ser positivt på. Vi är medvetna om att införandet av

		Marknadsplatsen ger bättre förutsättningar att styra och kontrollera priser, men vi anser att det inte går att avvakta med att utforma rutiner och kontroller för uppföljning, då det är oklart när marknadsplatsen kommer att vara implementerad fullt ut.
Finns det rutiner för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids?	Delvis	Vi bedömer att det finns rutiner för att kontrollera att gränsen för direktupphandling inte överskrids men att dessa inte alltid följs ute i verksamheten. Våra stickprover visar på att det finns flera exempel på att gränsen för direktupphandling har överskridits och att rutinerna inte följs.
Dokumenteras och diarieförs genomförda direktupphandlingar?	Delvis	Vi bedömer att det finns brister i dokumentation och diarieföring av direktupphandlingar, både i form av att dokumentation i vissa ärenden saknas helt och att den i andra ärenden inte är fullständig. Det finns även brister gällande anmälan av delegationsbeslut.
Hur hanteras eventuella jävsförhållanden?	Delvis	Vi bedömer att det finns rutiner för att hantera jävsförhållanden men att det inte är någon större fråga inom regionen. Vi menar dock att det är viktigt att styrelsen och nämnderna säkerställer att hantering av mutor och jäv är en ständigt pågående process.
Finns upphandling med i regionstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner för 2020?	Delvis	Vi bedömer att upphandling finns med i både hälso- och sjukvårdsnämndens och regionala utvecklingsnämndens internkontrollplan för 2020. Däremot återfinns upphandling inte som något riskområde i regionstyrelsens internkontrollplan.

9 KVALITETSSÄKRING

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har faktagranskat lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten.

Projektledare svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

Ansvarig för kvalitetssäkring har det övergripande ansvaret för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

10 ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE

Projektledare:



Anneth Nyqvist
Certifierad kommunal revisor

Kvalitetssäkring:



Leif Gabrielsson
Revisionsdirektör