

Region Värmland

Granskning av regionens upphandlings- och
inköpsprocess



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Syfte och revisionsfrågor	5
1.3. Avgränsning.....	5
1.4. Revisionskriterier	5
1.5. Metod	6
2. Organisation och styrning	7
2.1. Övergripande ansvarsfördelning	7
2.2. Styrdokument och ansvarsfördelning	8
2.3. Upphandling och stöd utifrån verksamheternas behov	9
2.4. Vår bedömning	10
3. Intern kontroll och uppföljning	11
3.1. Uppföljning och kontroll av upphandlingsområdet	11
3.1.1. Kontroll av direktupphandlingsgräns.....	12
3.1.2. Avtals- och leverantörsuppföljning.....	12
3.2. Risker för oegentligheter beaktas och hanteras	13
3.3. Dataanalys och substansgranskning.....	13
3.3.1. Metod och urval.....	13
3.3.2. Avvikelser utifrån substansgranskning.....	14
3.3.3. Övriga noteringar från dataanalys och substansgranskning	15
3.4. Vår bedömning	15
4. Åtgärder utifrån tidigare granskningarna	17
4.1. Rekommendationer och åtgärder från 2018 års granskning.....	17
4.2. Rekommendationer och åtgärder från 2016 års granskning.....	19
4.3. Vår bedömning	20
5. Samlad bedömning	22
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	22
5.2. Slutsatser.....	24
Bilaga 1. Bakgrund	26
Bilaga 2. Revisionskriterier	27

Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna i region Värmland granskat regionens upphandlings- och inköpsprocess. Syftet har varit att bedöma om Regionstyrelsen samt ansvariga nämnder har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll över inköps- och upphandlingsprocessen. Syftet har även varit att följa upp de rekommendationer som lämnats i tidigare granskningar av inköp- och upphandlingsverksamheten i region Värmland.

Granskningen visar att styrningen och styrdokumentet bidrar med förutsättningar att regionens inköp och upphandlingar sker i enlighet med lagstiftningen och fastställda styrdokument samt tillgodoser regionens behov. Däremot framkommer att styrdokumentet inte är helt kända i alla verksamheter samt att inköpsansvar och organisation för arbetet med olika delar av processen inom vissa verksamheter är otydliga.

Granskningen visar att det saknas tillräcklig styrning från Regionstyrelsen avseende uppföljning och kontroll för att säkerställa efterlevnad av lagstiftningen och det som fullmäktige beslutat om i inköspolicyn. Det sker inte heller någon systematisk uppföljning/rapportering till Regionstyrelsen av arbetet med inköp.

Arbetet med inköpsrapporterna utgör en god struktur för arbetet med intern kontroll gällande inköp och upphandling som bidrar till att lagstiftning och styrdokument följs. Inköpsrapporterna visar också på att de flesta verksamhetsområden har en jämförelsevis god avtalstrohet. Granskningen visar däremot att lagstiftning, styrdokument och avtal inte följs fullt ut. Det framgår bland annat att otillåtna direktupphandlingar har gjorts och som uppgår till betydande belopp. Med anledning av detta finns behov av att stärka den interna kontrollen ytterligare.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att Regionstyrelsen delvis säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll över inköps- och upphandlingsprocessen. Granskningen visar att det finns styrning och intern kontroll som till stor del bidrar till ett ändamålsenligt arbete med inköp och upphandling. Däremot visar granskningen att det finns utvecklingsområden kopplat till roller och ansvar i verksamheterna, uppföljning och rapportering till Regionstyrelsen, samt följsamhet till lagstiftning och fastställda styrdokument. **Enligt vår bedömning har nämnderna säkerställt ett i huvudsak ändamålsenligt arbete med inköp och upphandling utifrån sina ansvarsområden.**

Vidare bedömer vi att Regionstyrelsen delvis säkerställt att rekommendationer från tidigare granskningar har beaktats. Granskningen visar att det fortsatt finns utvecklingsområden kopplat till flera av de tidigare lämnade rekommendationerna både vad gäller styrning, uppföljning och kontroll.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar Regionstyrelsen att:

- ▶ Tillse att styrdokumentet för arbetet med inköp och upphandling förankras och görs kända i samtliga berörda verksamheter.
- ▶ Stärka styrningen av roller- och ansvar i verksamheterna kopplade till inköp och upphandling. Exempelvis genom inköpsansvariga/inköpssamordnare samt tydliggjord struktur och organisation för analys av behov samt planering av upphandlingar.

- ▶ Stärka intern kontroll och uppföljning för att säkerställa följsamhet till lagstiftning och fastställda styrdokument samt minska risken för oegentligheter.
 - Tydliggöra vilken uppföljning och kontroll som ska ske avseende inköp och upphandling.
 - Säkerställ systematisk uppföljning/rapportering till Regionstyrelsen av arbetet med inköp och upphandling.
 - Fortsatt arbeta för att minska antalet köp från leverantörer utan avtal.
 - Ytterligare stärka den interna kontrollen avseende direktupphandlingar. Exempelvis genom kontroller av genomförda direktupphandlingar och bevakning av direktupphandlingsgräns.

Utifrån granskningen bedömer vi att nedanstående rekommendationer från tidigare granskningar kvarstår i stort:

- ▶ Tillse att inköpsansvariga finns i verksamheterna för att säkerställa regelefterlevnad.
- ▶ Säkerställa att skyddet mot jäv är tillräcklig inom landstinget (regionen).
- ▶ Tillse att landstingets (regionens) samlade system för intern kontroll av direktupphandlingar utvärderas, besluta om förbättringar utifrån utvärderingen (vid behov) samt informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i verksamheterna
- ▶ Tillse att samtliga avtal finns i den centrala avtalsdatabasen.
Att landstingsstyrelsen (Regionstyrelsen) snarast skapar förutsättningar för att få kontroll på att direktupphandlingar av samma slag, som sker på olika håll inom landstinget, inte tillsammans överskrider gränsbeloppet under samma räkenskapsår.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Regionens revisorer har ansvar för att genomföra årlig granskning av regionens samtliga verksamheter. Utifrån detta uppdrag och ansvar har revisorerna utarbetat dokumentet "Granskningsstrategi" som innehåller de områden som fokus ska vara på under innevarande mandatperiod. Baserad på granskningsstrategin gör revisorerna en årlig riskbedömning och revisionsplan. I "Revisionsplan 2021" har revisorerna aktualiserat en granskning avseende Region Värmlands upphandlingsverksamhet. Hela bakgrunden framgår av bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om Regionstyrelsen samt ansvariga nämnder har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll över inköps- och upphandlingsprocessen. I syftet ingår även att göra en uppföljning av granskningen från 2018 samt granskningen från 2016 rörande upphandling av konsulttjänster.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Hur har Regionstyrelsen och ansvariga nämnder genom styrning, uppföljning och intern kontroll säkerställt att Region Värmlands upphandlingsprocess:
 - ▶ Leder till att upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och andra fastställda styrdokument?
 - ▶ Tillgodoser Region Värmlands behov?
 - ▶ Förhindrar oegentligheter i genomförda upphandlingar?
 - ▶ Bevakar att direktupphandlingar inte överskrider gällande gränsbelopp?
- ▶ Har revisorernas synpunkter från tidigare granskningar 2016 respektive 2018 beaktats?

1.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas till Region Värmlands upphandlingsverksamhet under verksamhetsåret 2020 samt 2021. Granskningen omfattar samtliga nämnders verksamhetsområden med undantag av upphandling av byggentreprenad samt Kollektivtrafiknämndens upphandling av olika trafikslag. I granskningen från 2016 rörande upphandling av konsulter lämnades två rekommendationer som inte avser arbetet med inköp och upphandling. Dessa två rekommendationer följs inte upp i denna granskning.

1.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Lag om offentlig upphandling (2016:1145)
- ▶ Upphandlingsförordningen (2016:1162)
- ▶ Reglementen för regionstyrelse och nämnder

- ▶ Regionens riktlinjer, rutiner och policys avseende inköps- och upphandlingsprocessen
- ▶ Ytterligare relevanta styrdokument såsom mål-, inriktnings- och budgetdokument.

Revisionskriterierna beskrivs mer utförligt i bilaga 2.

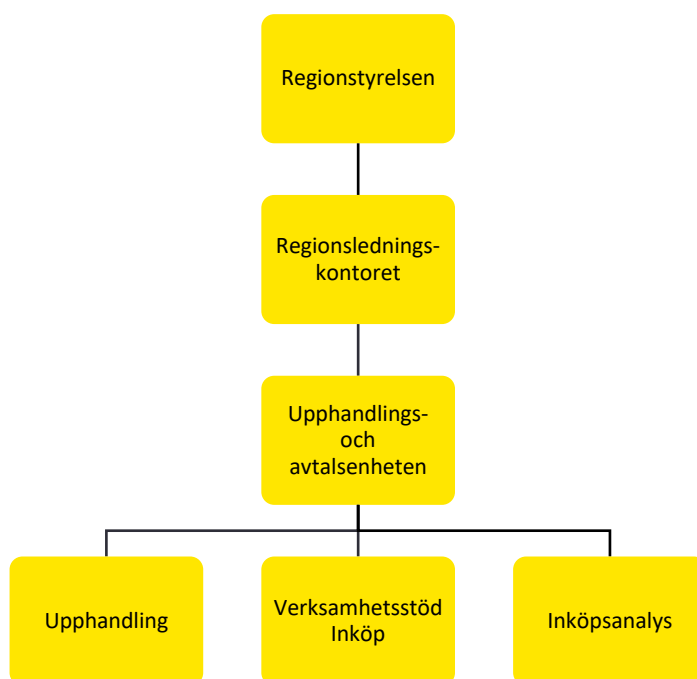
1.5. Metod

Granskningen har genomförts med dokumentstudier, intervjuer samt genom dataanalys och substansgranskning. Källförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har getts tillfälle att sakfelsgranska rapporten. Se avsnitt 3.3 för mer information om dataanalys och substansgranskning.

2. Organisation och styrning

2.1. Övergripande ansvarsfördelning

Regionstyrelsen har det övergripande ansvaret för regionens inköp- och upphandlingsverksamhet. Ansvaret utövas både av respektive verksamhet och centralt genom den centrala upphandlings- och avtalsenheten¹. Utöver Regionstyrelsen finns det tre andra upphandlande myndigheter inom regionen: Hälso- och sjukvårdsnämnden, Hjälpmedelsnämnden och Kollektivtrafiknämnden.



Figur 1. Upphandlings- och avtalsenheten är en del av regionledningskontoret.

Upphandlingsenhetens uppdrag är att samordna och genomföra upphandlingar i nära samverkan med verksamheterna samt att fungera som stöd i alla typer av inköps- och avtalsfrågor. Enheten ansvarar även för att styra inköp mot kostnads- och kvalitetsmål, att följa upp avtal och verka för avtalstrohet. Upphandlingsenheten ansvarar för inköpsprocessen för samtliga nämnders verksamhetsområden, med undantag för de upphandlingar Hjälpmedelsnämnden, Hälso- och sjukvårdsnämnden och Kollektivtrafiknämnden ansvarar för enligt respektive reglemente. Hjälpmedelsnämnden är en gemensam nämnd för Region Värmland och Värmlands 16 kommuner som ansvarar för hjälpmedelsförsörjningen och sköter upphandlingar av exempelvis manuella rullstolar och gånghjälpmedel. Hälso- och

¹ I rapporten benämner vi fortsättningsvis upphandlings- och avtalsenheten enbart som upphandlingsenheten.

sjukvårdsnämnden ansvarar för upphandling av vårdvalsystem inom primärvården. Kollektivtrafiknämnden ansvarar för upphandlingar avseende kollektivtrafik och färdtjänst².

Upphandlingsenheten är uppdelad i tre funktionsområden: Upphandling, Verksamhetsstöd Inköp och Inköpsanalys. Totalt finns 22 anställda på enheten.

2.2. Styrdokument och ansvarsfördelning

Regionfullmäktige har fastställt en inköspolicy (antagen 2019). I inköspolicyn beskrivs att Region Värmlands inköp ska vara kvalitetssäkrade, kostnadseffektiva och utförda på ett rättssäkert, miljömässigt och socialt ansvarsfullt sätt. Regionstyrelsen har brutit ner inköspolicyn i en riktlinje om inköp. I riktlinjen beskrivs hur inköp och upphandling ska gå till utifrån gällande lagstiftning och upphandlingspolicyn. Riktlinjen beskriver ansvar och rollfördelning mellan de upphandlande myndigheterna i Region Värmland.

Riktlinjen beskriver även inköpsprocessen. I riktlinjen framgår att processen är cyklisk och omfattar fyra delar: analys, upphandling, implementering och uppföljning. Det beskrivs hur de olika delarna i processen ska gå till och hur ansvar ska fördelas. I bilaga 2 beskrivs riktlinjen om inköp och inköpsprocessen mer detaljerat. Kopplat till processen finns ett antal stöddokument för detaljerade beskrivningar av olika moment. Exempelvis finns stöddokument som beskriver och vägleder verksamheterna gällande direktupphandling. Ifall värdet på en tjänst eller vara understiger 100 tkr³ får verksamheterna göra beställningen själva. Vidare finns ett stöddokument som kartlägger rutiner för miljökrav vid upphandling. Syftet med dokumentet är att ge stöd i arbetet med att ställa miljökrav vid upphandling i enlighet med Region Värmlands miljöpolicy. Policyn, riktlinjen och stöddokument omfattar inköp och upphandling inom samtliga nämnders ansvarsområden.

I intervjuer framkommer det att dokumenten inte är fullt kända bland vissa verksamheter. Tillgängligheten av stöddokumentet beskrivs också kunna förbättras. Däremot beskrivs styrdokumentet och roll- och ansvarsfördelningen mellan verksamheterna och upphandlingsenheten som tydliga och i huvudsak välfungerande. Upphandlingsenheten önskar dock ett ökat mandat inom området för att effektivare bedriva upphandlingsprocessen och stärka samarbetet med regionens verksamheter. Vidare framkommer att det inom vissa verksamheter upplevs som otydligt vem som innehar inköpsansvar i verksamheten. Inköpsansvariga/samordnare finns i vissa verksamheter men inte i alla. Det framkommer i intervjuer att det är verksamheterna själva som ansvarar för att utse inköpsansvariga inom verksamheten. Upphandlingsenheten uttrycker en önskan att införa funktioner/grupper för inköp och upphandling i alla verksamheter. Detta för att stärka samordningen men också minska risken för felaktiga inköp. I riktlinjer och rutiner framgår inte att

² Upphandling inom ramen för allmän trafikplikt, upphandling av och avtal om sjukresor samt upphandling av och avtal om färdtjänst och skoltrafik i de fall kommuner överlåtit uppgiften till myndigheten.

³ Notera att detta är kommunens eget gränsvärde, och inte gränsvärde enligt LOU för direktupphandlingar. Däremot är 100 tkr gränsvärdet för dokumentationskrav enligt LOU.

inköpsansvariga/samordnare ska finnas i verksamheterna⁴. I riktlinjerna saknas även annan styrning avseende övergripande organisation och ansvar inom verksamheterna avseende inköp och upphandling. Undantaget det som anges kring roller och organisation för enskilda upphandlingar avseende exempelvis styrgrupp och upphandlingsägare.

Upphandlingar av vårdval hanteras av vårdvalsenheten inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen tillsammans med upphandlingsenheten. Granskningen visar att processen för vårdvalsupphandlingar upplevs fungera väl. I stort följer dessa upphandlingar de gemensamma rutinerna och styrdokumentet. Upphandlingsenheten är delaktiga i de vårdvalsupphandlingar som genomförs och fungerar som stöd mot vårdvalsenheten.

Hjälpmedelsnämndens upphandlingar av hjälpmedel hanteras också enligt de gemensamma rutinerna och styrdokumentet. Regionen ingår också i ett samarbete med andra regioner gällande hjälpmedelsupphandlingar. Upphandlingarna avseende hjälpmedel upplevs fungera väl och det finns en tydlighet i vad som ska upphandlas och när upphandling ska ske.

2.3. Upphandling och stöd utifrån verksamheternas behov

Som beskrivs ovan anges roll- och ansvarsfördelning mellan upphandlingsenheten och verksamheterna för olika delar av inköp- och upphandlingsprocessen i riktlinje och stöddokument. Det finns stöddokument för verksamheterna för beställning av upphandlingsuppdrag, genomförande av direktupphandling, avtalsimplementering och avtalsvård. Det finns även en tydliggjord process för att kartlägga behov och upprätta en årlig upphandlingsplan. Regionen arbetar med implementering av kategoristyrning och analyserar bland annat regionens behov utifrån inköpsmönster och köpvolymer inom ett antal kategorier⁵. Av genomförda intervjuer framgår dock att det varierar hur väl arbetet med att samla in och analysera verksamheternas behov fungerar. I vissa verksamheter beskrivs arbetet med behovsidentifiering fungera väl. I slutenvården finns exempelvis en investeringsgrupp som håller ihop arbetet med att kartlägga och prioritera behov. I andra verksamheter beskrivs det finnas behov av tydligare ansvarsfördelning och organisation för att skapa bättre framförhållning och planering av upphandlingar.

Utbildningsinsatser genomförs av upphandlingsenheten till upphandlings- och beställningsansvariga. I intervjuer framkommer det att upphandlingsenheten vill stärka utbildningsarbetet ytterligare för att proaktivt säkerställa kunskap inom verksamheterna. Det beskrivs att det stöd som efterfrågas av de olika verksamheterna tillhandahålls men att det inte alltid efterfrågas och det är först efter uppkärad upphandling som eventuella brister uppdagas.

Avtalsimplementering och avtalsuppföljning är också områden som beskrivs fungera olika väl i olika verksamheter. Vissa verksamheter beskriver att det finns väl fungerande informationskanaler där nya avtal och upphandlingar kommuniceras, medan andra verksamheter upplever sämre information kring och kännedom om nya avtal.

⁴ I landstingsstyrelsens svar från 2019 på revisionsrapport avseende inköp och upphandling angavs att inköpsansvariga skulle finnas i verksamheterna och att detta skulle tydliggöras i riktlinjer.

⁵ Se avsnitt avseende uppföljning och kontroll för mer information om uppföljningen utifrån olika kategorier.

Att riktlinjer och stöddokument inte är fullt kända i verksamheterna, en otydlighet i ansvarsfördelning inom verksamheterna samt bristfällig kännedom om aktuella avtal och pågående beskrivs leda till risker att inköp genomförs utanför avtal.

Upphandlingsenheten beskrivs i intervjuer som ett väl fungerade stöd till regionens verksamheter men att stödet skulle kunna förbättras ytterligare genom mer personella resurser.

2.4. Vår bedömning

Enligt LOU ska upphandlande myndighet besluta om vissa riktlinjer för användning av upphandling. Regionstyrelsen är enligt reglemente ansvariga för regionens upphandlingar enligt LOU, undantaget de områden som framgår i vissa nämnders reglementen.

Granskningen visar att regionen har de styrdokument som krävs enligt lagstiftningen. Det finns framtagna policys, riktlinjer och rutiner som beskriver process och ansvarsfördelningen för arbetet med inköp och upphandling. Enligt vår bedömning finns en i huvudsak tydlig styrning för alla delar av processen för inköp och upphandling i regionen. Enligt vår mening bidrar styrdokumentet med förutsättningar att regionens inköp och upphandlingar sker i enlighet med lagstiftningen och tillgodoser regionens behov.

Däremot framkommer det i intervjuer att styrdokumentet inte är helt kända i alla verksamheter samt att inköpsansvar för olika delar av processen inom vissa verksamheter är otydliga. Vidare visar granskningen att det finns vissa utmaningar i verksamheternas organisering och arbete med inköp och upphandling. Exempelvis saknas utsedda inköpsansvariga/samordnare i flera verksamheter. Likaså saknas en tydlig struktur och organisation för analys av behov samt planering av upphandlingar i flera verksamheter. Regionens styrdokument anger inte hur ovan roller och ansvar inom verksamheterna ska fungera. Enligt vår bedömning är detta brister som medför risk för att regionens styrdokument och lagstiftningen inte efterlevs samt risk för att upphandlingarna inte tillgodoser regionens behov genom att behov inte fångas upp och/eller upphandling inte planeras i tid.

3. Intern kontroll och uppföljning

3.1. Uppföljning och kontroll av upphandlingsområdet

I inköspolicyn anges inte vilken uppföljning som ska göras. I riktlinjen finns en övergripande skrivning om att upphandlingsenheten årligen ska följa upp riktlinjen. Ytterligare styrning gällande uppföljningen och kontroll saknas.

En inköpsrapport upprättas två gånger per år där regionens inköp följs upp. Syftet med rapporten är att redovisa och analysera Region Värmlands köpvolymer och följsamhet till avtal samt att följa upp regionens inköp över tid, identifiera köpmönster och utgöra underlag vid beslutsfattande.

Av inköpsrapporten för januari-augusti 2021 redovisas avtalstrohet per verksamhetsområde. Av rapporten framgår att de flesta verksamhetsområden har en avtalstrohet på över 90 procent. Däremot framgår att verksamhetsområdena regional utveckling samt kultur och bildning endast har en avtalstrohet om 56 procent. Folkandvården når en avtalstrohet om 89 procent.

I inköpsrapporten redovisas även antal leverantörer och avtalstrohet för de 20 största kontona sett till antal leverantörer. I rapporten anges att det för dessa konton sker köp från för många leverantörer och att 75 procent av leverantörerna avser köp utanför avtal. Nedan följer exempel på konton och avtalstrohet:

- ▶ Kurser och konferenser: 261 leverantörer utan avtal och 63 leverantörer med avtal.
- ▶ Förbrukningsmaterial: 232 leverantörer utan avtal och 89 leverantörer med avtal.
- ▶ Övriga material och varor: 196 leverantörer utan avtal och 102 leverantörer med avtal.

Gällande de konton där regionen har gjort inköp för störst belopp uppvisas en betydligt högre avtalstrohet. I inköpsrapporten framgår också antal leverantörer och transaktioner per huvudkategori utifrån regionens kategoristyrningsmodell⁶.

Inköpsrapporterna kommuniceras till verksamhetsledningarna.

Under 2021 påbörjades 389 upphandlingar varav 280 av dessa direktupphandlingar. Under 2021 avslutades 357 upphandlingar. För perioden 2020 till och med september 2021 inkom 13 överprövningar av regionens upphandlings- och inköpsärenden till förvaltningsrätten, varav fem beslutades emot regionen och en återkallades av sökanden.

Granskningen visar att det inte sker någon systematisk uppföljning utifrån inköspolicy eller riktlinje om inköp till Regionstyrelsen. Viss rapportering om inköpläget under året har skett till Regionstyrelsens arbetsutskott. I intervjuer framkommer det att den rapportering och uppföljning som Regionstyrelsen tar del av behöver stärkas ytterligare. Regionstyrelsen önskar en större insyn kring pågående upphandlingsärenden, nyckeltal kopplat till upphandlingsfrågor

⁶ Kategoriträdet består av tio kategorier med underkategorier upp till fyra nivåer. Huvudkategorierna utgörs av: Övergripande material och tjänster, Fastighet, IT och Kommunikation, Fordon, Transporter, Facility Management, Vårdrelaterad utrustning och förbrukningsvaror, Läkemedel och tillhörande tjänster, Vård- och tandvårdsrelaterade tjänster samt Medicinteknik och relaterade förbrukningsvaror.

såsom hållbarhetsmål och krisberedskap. Regionstyrelsen ser även ett behov av att vara mer aktiva och få insyn kring inköpsplaneringen.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har under 2021 följt upp arbetet med vårdvalsupphandling. Nämnden har tagit del av förslag på förfrågningsunderlag för vårdvalsupphandling. Hjälpmedelsnämnden följer systematiskt upp arbetet med upphandlingar inom ramen för den interna kontrollen och nämndens mål. Nämnden följer bland annat upp genomförda upphandlingar, om avtal finns för nämndens ansvarsområden samt leveranssäkerhet. Det framgår att upphandlade avtal finns för nämndens ansvarsområden.

3.1.1. Kontroll av direktupphandlingsgräns

Upphandlingsenheten har framtagna stöddokument avseende direktupphandling riktat till verksamheterna i regionen. Det finns dokument som informerar och instruerar upphandlingsansvariga i verksamheterna genom varje steg i direktupphandlingsprocessen.

Uppföljning och kontroll av direktupphandlingsgränsen beskrivs som en utmaning. I inköpsrapporten sker som ovan beskrivs uppföljning av avtalstrohet. Av intervju framgår att upphandlingsenheten kommunicerar med verksamheter som visar sämre resultat vad gäller avtalstrohet för att skapa förbättring. Däremot saknas system för att bevaka direktupphandlingsgränsen inte överskrids för olika varor och tjänster. Enligt upphandlingschef finns relativt god kontroll över direktupphandlingar och följsamhet till direktupphandlingsgräns för direktupphandlingar över 100 tkr som upphandlingsenheten deltar i. Antalet direktupphandlingar som upphandlingsenheten utfört på uppdrag av verksamheterna har ökat kraftigt de senaste åren, vilket upphandlingschefen ser positivt på. Det beskrivs däremot svårare för de direktupphandlingar som verksamheterna gör själva. För att kunna bevaka direktupphandlingsgränsen anges det att uppföljning behöver ske på produktnivå vilket inte görs i dagsläget. Upphandlingschefen uppger att otillåtna direktupphandlingar inte bör utgöra någon större andel av regionens upphandlingar sett i pengar utifrån vad som framgår av inköpsrapporten. Däremot uppges i likhet med vad inköpsrapporten visar att det görs inköp av ett relativt stort antal leverantörer som regionen inte har avtal med.

3.1.2. Avtals- och leverantörsuppföljning

Enligt riktlinjen om inköp ska upphandlingsägaren i verksamheten i samverkan med upphandlingsenheten och ansvarig avtalscontroller utse en ansvarig person för uppföljning och avtalsförvaltning inom ansvarig verksamhet. Upphandlingsenheten arbetar med klassificering av avtal. Det innebär att avtal klassificeras i fyra kategorier utifrån påverkan på ekonomiskt resultat och leveransrisk. Avtalen klassificeras även inom tre nivåer som implementeras och följs upp på olika sätt beroende på omfattning och storlek på avtalet. Avtal som kräver en liten insats och där få är berörda av avtalet klassas som nivå 3. Dessa avtal ansvarar verksamheten själva för att implementera, kontrollera och följa upp. Upphandlingsenheten genomför även stickprovskontroller på dessa avtal årligen. För mer komplexa avtal som är klassade som nivå 1 eller 2 ansvarar utsedd avtalscontroller för uppföljning tillsammans med verksamheten. Av intervjuer framkommer att olika verksamheter upplever avtals- och leverantörsuppföljning fungera olika väl.

3.2. Risker för oegentligheter beaktas och hanteras

Som beskrivs i avsnitt 2.2 har upphandlingsenheten upprättat flera stöddokument kring hur processen för upphandling ska genomföras. Det finns även ett informationsblad om offentlig upphandling riktad till deltagare från verksamheterna i en upphandlingsgrupp. I informationsbladet framgår det regler och rutiner för sekretess kopplat till upphandlingar. Vidare har regionfullmäktige beslutat policy mot korruption. Policyn beskriver regler och rutiner kopplat till mutor, trolöshet mot huvudman, och jäv. Policyns syfte är att agera som utgångspunkt i verksamheternas riktlinjer, regler och anvisningar kopplat till korruption. Av intervjuer framgår att det pågår arbete med att ta fram riktlinjer grundade i denna policy kopplat till korruption, mutor och jäv.

Av intervjuer framkommer att det inte upplevs finnas stora risker för oegentligheter under upphandlingsprocessen i regionen. Det beskrivs att de riktlinjer och rutiner som finns för arbetet inköp och upphandling minskar riskerna för oegentligheter. Däremot menar flera av de intervjuade att det är viktigt att minska köp utanför avtal för att ytterligare minska riskerna för oegentligheter. Det ses som viktigt att göra styrdokument mer tillgängliga samt stärka arbetet med implementering och uppföljning av avtal.

3.3. Dataanalys och substansgranskning

3.3.1. Metod och urval

Dataanalysen har omfattat samtliga leverantörsfakturer till regionen under perioden 2021-01-01 till 2021-10-31. För perioden uppgår mottagna fakturer till cirka 5,7 mdkr⁷. Syftet med dataanalysen har varit att identifiera leverantörer som regionen har utan att det finns avtal. Utifrån dataanalysen har frågor ställts till regionen för samtliga tillsynes avtalslösa inköp som överstigit direktupphandlingsgränsen enligt LOU⁸. Frågor ställdes till regionen om 65 leverantörer som inte kunde kopplas till avtal samt fem leverantörer som regionen antingen upphandlat under 2021 eller där fakturer inkommit utanför aktuell avtalsperiod.⁹

Utifrån regionens svar på ställda frågor har samtliga leverantörer som inte kan kopplas till annonserade upphandlingar och avtal valts ut för att substansgranskas. Substansgranskningen har också omfattat ett antal leverantörer för vilka annonserad upphandling har genomförts under 2021. Vidare har substansgranskningen omfattat ett antal leverantörer som regionen har avtal med men där fakturer mottagits utanför avtalsperioden. Totalt har inköp från 37 leverantörer substansgranskats. Utifrån substansgranskningen har bedömning gjorts att sex av leverantörerna har fakturerat för sådant som inte utgör upphandlingsfrågor eller avser upphandling av byggtreprenad samt Kollektivtrafiknämndens upphandling av olika trafikslag som inte ingår i granskningen.

⁷ Samtliga fakturer avser inte upphandlingsfrågor.

⁸ Direktupphandlingsgränsen enligt LOU uppgår 2021 till 615 312 kr.

⁹ Leverantörer såsom offentliga organisationer eller leverantörer som bedömts tillhandahålla varor/tjänster som är utanför granskningens område har inte inkluderats i urvalet.

Bedömning avseende följsamhet till upphandlingslagstiftningen och regionens riktlinjer har lämnats för inköp från 31 leverantörer som regionen under perioden mottagit fakturor som uppgår till cirka 37,8 mnkr.¹⁰

Dataanalysen har omfattat samtliga regionens verksamheter. Dataanalysen har således omfattat samtliga nämnders ansvarsområde.

Vi konstaterar att ansvaret för de substansgranskade inköpen ingår under Regionstyrelsens och Hälso- och sjukvårdsnämndens ansvar för inköp och upphandling. Inköp har substansgranskats som avser verksamhet kopplat till Kollektivtrafiknämnden och Kultur- och bildningsnämnden. Dock avser dessa inköp Regionstyrelsens ansvarsområde för inköp och upphandling. I dataanalysen har inga inköp utan avtal identifierats för hjälpmedelsnämnden.

3.3.2. Avvikelse utifrån substansgranskning

För 23 av 31 leverantörer som ingått i det slutliga urvalet noteras avvikelser. Följande avvikelser har noterats:

- ▶ I 20 fall avser avvikelserna direktupphandlingar över direktupphandlingsgränsen och som är odokumenterade.¹¹ Dessa bedöms som otillåtna direktupphandlingar. Det fakturerade beloppet, för perioden, från dessa leverantörer uppgår till cirka 23,3 mnkr. Det totala avtalade beräknade värdet för dessa går inte att utläsa i och med att det saknas avtal för de flesta av inköpen. Bland dessa inköp noterar vi särskilt att inköp har gjorts avseende IT-konsulter från en leverantör för vilket det fakturerade beloppet uppgår till cirka 5,7 mnkr.¹² Dessa inköp bedöms inte vara förenliga med lagstiftning och regionens styrdokument.
- ▶ I ett fall avser avvikelserna en dokumenterad direktupphandling som överstiger direktupphandlingsgränsen och där köp har gjorts utanför avtalsperioden. Upphandlingen bedöms som en otillåten direktupphandling. Det fakturerade beloppet, för perioden, från den aktuella leverantören uppgår till cirka 1,2 mnkr. Detta inköp bedöms inte vara förenligt med lagstiftning och regionens styrdokument.
- ▶ I ett fall avser avvikelserna en dokumenterad direktupphandling som överstiger direktupphandlingsgränsen. I dokumentationen framgår ingen information om tillvägagångssättet för direktupphandlingen eller hur direktupphandling motiveras.¹³ Dokumentationen av direktupphandlingen bedöms som bristfällig och inte förenlig med kraven i lagstiftningen.

¹⁰ Värdet på de aktuella avtalen med leverantörerna överstiger det fakturerade beloppet under perioden.

¹¹ I några fall finns avtal med leverantören men det saknas dokumentation av direktupphandlingen.

¹² För inköpen av IT-konsulter hänvisas till pandemin som skäl för tillvägagångssätt. Inköpen är dock inte dokumenterade och inget återopande av särskilda skäl har gjorts. Vi bedömer inte att ett sådant återopande skulle vara förenligt med lagstiftningen i detta fall.

¹³ Enligt uppgift avser direktupphandlingen välfärdstjänster som har en högre direktupphandlingsgräns. Det uppges även att det inte fanns fler intressenter än den anlitade leverantören.

- ▶ I ett fall avser avvikelserna en annonserad upphandling genom öppet förfarande. I upphandlingsunderlaget anges inte huvudsaklig CPV-kod¹⁴. Huvudsaklig CPV-kod anges däremot i efterannons.

Samtliga identifierade avvikelser bedöms avse inköp kopplade Regionstyrelsens ansvar.

3.3.3. Övriga noteringar från dataanalys och substansgranskning

I vår granskning observerar vi att ett antal fakturor/leverantörer inte kan kopplas till något avtal i avtalsdatabasen. Enligt uppgift från regionen finns ett antal typer av avtal som inte läggs in i avtalsdatabasen.¹⁵

Utifrån dataanalysen noteras att 479 leverantörer från vilka regionen mottagit fakturor som understiger direktupphandlingsgränsen enligt LOU men överstiger dokumentationskraven om 100 tkr och som inte kan kopplas till avtal i avtalsdatabasen¹⁶. Det fakturerade beloppet från dessa leverantörer uppgår till totalt cirka 116 mnkr för perioden.

3.4. Vår bedömning

I inköspolicyn anges inte vilken uppföljning som ska göras. I riktlinjen finns en övergripande skrivning om att upphandlingsenheten årligen ska följa upp riktlinjen. Ytterligare styrning gällande uppföljningen och kontroll saknas. Granskningen visar att det inte sker någon systematisk uppföljning till Regionstyrelsen. I intervjuer framkommer det att den rapportering och uppföljning som Regionstyrelsen tar del av behöver stärkas ytterligare. Enligt vår bedömning saknas tillräcklig styrning från Regionstyrelsen avseende uppföljning och kontroll för att säkerställa efterlevnad av lagstiftningen och det som fullmäktige beslutat om i inköspolicyn. Vi bedömer det även som brist att det inte sker någon systematisk uppföljning/rapportering till Regionstyrelsen av arbetet med inköp. Enligt vår bedömning har nämnderna säkerställt en i huvudsak tillräcklig uppföljning utifrån respektive ansvar för inköp och upphandling.

Upphandlingsenheten följer två gånger om året upp regionens inköp med fokus bland annat på avtalstrohet. Rapporterna kommuniceras till verksamhetsledningarna och möten initieras vid behov av förbättringsåtgärder. Inköpsrapporterna visar också på att de flesta verksamhetsområden har en jämförelsevis god avtalstrohet. Däremot visar inköpsrapporterna på att det finns brister inom vissa verksamheter avseende avtalstrohet. Rapporterna visar även att det inom vissa konton (varor/tjänster) köps från ett stort antal leverantörer utan avtal¹⁷. Vår dataanalys och substansgranskningar visar på relativt få konstaterade avvikelser i förhållande till det belopp och antal leverantörer som regionen årligen köper för/från. Däremot utgör

¹⁴ CPV-koder används inom EU för att beskriva föremålet för en upphandling.

¹⁵ Se avsnitt 4.1 för mer information om vilka avtal som inte finns upplagda i avtalsdatabasen.

¹⁶ För dessa fakturor och leverantörer har det inte gjorts någon kontroll om fakturorna rimligen avser inköpsfrågor eller inte.

¹⁷ Vår dataanalys och substansgranskning visar i likhet med inköpsrapporterna på att det finns ett stort antal leverantörer som fakturerat regionen belopp under direktupphandlingsgränsen som inte kan knytas till avtal i avtalsdatabasen.

avvikelserna i majoriteten av fallen otillåtna direktupphandlingar och således inte är förenliga med lagstiftning och regionens styrdokument. Avvikelserna uppgår också till betydande belopp. Regionen har rutiner för att minska risken för otillåtna direktupphandlingar genom att upphandlingsenheten ska utföra alla direktupphandlingar över 100 tkr. Däremot saknas systematisk bevakning och kontroll av att direktupphandlingsgränsen inte överskrids. Dataanalys och substansgranskning indikerar även att verksamheterna i vissa fall självständigt utför direktupphandlingar över 100 tkr. Enligt vår bedömning utgör arbetet med inköpsrapporterna en god struktur för arbetet med intern kontroll gällande inköp och upphandling. Vidare bedömer vi att rutinerna avseende att upphandlingsenheten ska utföra alla direktupphandlingar över 100 tkr bidrar med kontroll och kompetens i arbetet med direktupphandlingar. Enligt vår mening bidrar den interna kontrollen till följsamhet till lagstiftning och styrdokument och minskar risken för oegentligheter. Vi bedömer däremot att det finns vissa brister som medför behov av att stärka kontrollen ytterligare. Både inköpsrapporter samt vår dataanalys och substansgranskning visar på att lagstiftning, styrdokument och avtal inte följs fullt ut. Enligt vår mening medför detta också risker för bland annat bristande hushållning av medel, upphandlingsskadeavgift, oegentligheter och skadat förtroende för regionen.

Vår sammantagna bedömning är att Regionstyrelsen och ansvariga nämnder endast delvis säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av upphandlingsområdet.

4. Åtgärder utifrån tidigare granskningarna

Granskningen innefattar en uppföljning av de rekommendationer som lämnats i de tidigare granskningarna av upphandling- och inköpsprocessen i Värmland. Den senaste granskningen genomfördes 2018 och avsåg det dåvarande landstingets verksamhet i vilken ett antal rekommendationer lämnades till Regionstyrelsen. En annan granskning genomfördes 2016 och även i denna lämnades ett flertal rekommendationer till styrelsen.

4.1. Rekommendationer och åtgärder från 2018 års granskning

- ▶ Överväga att fastställa en övergripande policy för inköp och upphandling

Regionstyrelsen angav i svar per januari 2019 på granskningsrapporten att det bedrevs arbete med en gemensam riktlinje inför regionsbildningen avseende inköp och upphandling. Det angavs att riktlinjen ska ligga till grund för både policy och rutiner för området.

Granskningen visar att det både finns fastställda riktlinjer och policy för inköp och upphandling.

Vi bedömer att rekommendationen har beaktats.

- ▶ Tillse att verksamheterna följer lagstiftning och fastställda styrdokument inom upphandlingsområdet

Regionstyrelsen angav i svar per januari 2019 på granskningsrapporten att inom varje verksamhet ska verksamhetscheferna utse inköpsansvariga/upphandlingsansvariga och att dessa personer kontinuerlig ska få utbildning och support av upphandlings- och avtalsenheten.

I föreliggande rapport lämnas bedömning avseende revisionsfrågan om upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och andra fastställda styrdokument. Svar på revisionsfrågan framgår i avsnitt 5.1.

Vi bedömer att rekommendationen delvis har beaktats.

- ▶ Tillse att inköpsansvariga finns i verksamheterna för att säkerställa regelefterlevnad

Regionstyrelsen angav i svar per januari 2019 på granskningsrapporten att i samband med arbetet med den nya riktlinjen skulle detta förtydligas så att samtliga verksamhetsområden utser en inköpsansvarig för att säkerställa regelefterlevnaden.

I den framtagna riktlinjen om inköp står det att ansvarig verksamhet ska utse styrgrupp och upphandlingsägare för varje upphandling. Upphandlingsägaren ska sedan i samverkan med upphandlingsenheten utse en ansvarig person för avtalsuppföljning och avtalsförvaltning för respektive upphandling. I riktlinjerna anges dock inte att övergripande inköpsansvariga ska utses i verksamheterna. I intervjuer framkommer att det inte finns inköpsansvariga i samtliga verksamheter och att det inom vissa verksamheter är ottydligt vem som innehar ansvar för verksamhetens arbete med inköp.

Vi bedömer att rekommendationen inte har beaktats.

- ▶ Säkerställa att skyddet mot jäv är tillräcklig inom landstinget (regionen)

2018 års granskning visade att upphandlingsenheten hade ett framtaget informationsblad om mutor samt riktlinje om mutor och otillbörlig påverkan, men att några riktlinjer eller instruktioner

om jäv inte redovisats. I svar på granskningsrapporten per januari 2019 angav Regionstyrelsen att riktlinjerna kring korruptionsområdet skulle ses över inom regionen. Det uppgavs även att ett arbete pågick med att utforma en strategi mot mutor, jäv och otillbörlig påverkan.

Numer finns det finns en övergripande framtagna policy mot korruption, som innefattar jäv, inom regionen. Enligt policyn ska regionen utföra ett kontinuerligt arbete med att utvärdera risker för korruption och otillåten påverkan inom de olika verksamhetsområdena. Policyn anger att Regionstyrelsen ska utifrån policyn framtagna riktlinjer, regler och anvisningar kopplat till mutor, trolöshet mot huvudman, otillåten påverkan samt jäv. Granskningen visar att det pågår arbete med att framtagna en riktlinje inriktad på mutor och jäv.

Vi bedömer att rekommendationen delvis har beaktats.

- ▶ Säkerställa att verksamheternas ledningar följer upp upphandlings- och avtalsenhetens rapporterade avvikelser

I svar på granskningsrapporten per januari 2019 angav Regionstyrelsen att i och med den nya riktlinjen om inköp och upphandling kommer det att tydliggöras att rapporterna från verksamheternas ledningar ska kompletteras med rekommendationer. Dessa rekommendationer ska följas upp och stämmas med verksamheterna av upphandlingsenheten.

Granskningen visar att uppföljning av avtalstrohet och rapporterade avvikelser främst sker genom inköpsrapporterna. Vi finner dock inte att rekommendationer lämnas i inköpsrapporterna. Däremot förs dialoger mellan upphandlingsenheten och verksamhetsledningarna kring hur väl verksamheten hanterar sina inköp och upphandlingar. Dialogerna kan initieras både av upphandlingsenheten utifrån resultat i inköpsrapporterna samt av verksamheten utifrån noterat behov.

Vi bedömer att rekommendationen har beaktats.

- ▶ Tillse att landstingets (regionens) samlade system för intern kontroll av direktupphandlingar utvärderas, besluta om förbättringar utifrån utvärderingen (vid behov) samt informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i verksamheterna

I svar på granskningsrapporten per januari 2019 angav Regionstyrelsen att arbetet med den interna kontrollen av direktupphandlingar kommer utvecklas genom att rapporterna från verksamheternas ledningar ska kompletteras med rekommendationer. Vidare anges att verksamheterna ska följas upp och stämmas av tillsammans med upphandlingsenheten.

Direktupphandlingar följs upp i inköpsrapporter två gånger per år. Vidare visar granskningen visar att upphandlingsenheten framtagit flera stöddokument, samt genomför aktiviteter och utbildningar tillsammans med verksamheterna för att minimera risker för otillåten direktupphandling. Det beskrivs även att antalet direktupphandlingar som upphandlingsenheten utför på uppdrag av verksamheterna har ökat med mer än 100 procent mellan åren 2018–2021. Detta beskrivs bidra till ökad intern kontroll.

Vi kan däremot inte utläsa att Regionstyrelsen har gjort någon uppföljning av regionens samlade system för intern kontroll av direktupphandlingar.

Vi bedömer att rekommendationen delvis har beaktats.

- ▶ Tillse att samtliga avtal finns i den centrala avtalsdatabasen

I svar på revisionsrapporten per januari 2019 angav Regionstyrelsen att samtliga avtal som är framtagna efter upphandling genom upphandlingsenheten är samlade i regionens centrala avtalsdatabas.

I vår granskning av avtalsdatabasen observerade vi ett antal fakturor/leverantörer som inte kunde kopplas till något avtal i avtalsdatabasen. Vid fråga om detta till upphandlingsenheten förklaras detta att avtal som är genomförda/upphandlade under andra samverkansformer än genom upphandlingsenheten inte är tillgängliga i avtalsdatabasen. Exempelvis kan det vara avtal som upprättats i samverkan med andra huvudmän eller myndigheter. Det anges även finnas en utmaning med att samla avtal som ingåtts av kollektivtrafiken före regionbildningen. I vissa fall beskrivs även att vissa av kollektivtrafikens och regionfastigheters nya avtal inte finns upplagda i avtalsdatabasen. Dock uppges att samtliga avtal är tillgängliga i regionens ärende- och dokumentationssystem.

Vi bedömer att rekommendationen delvis har beaktats.

- ▶ Tillse att ett gemensamt styrdokument för kontroll avseende uppföljning av avtalstrohet tas fram

I svar på revisionsrapporten per januari 2019 angav Regionstyrelsen att det inom upphandlingsenheten finns utsedda avtalscontrollers som följer upp regionens avtal. Det angavs att det endast varit möjligt att kontrollera leverantörstrohet och att det har varit ett omfattande och tidskrävande uppdrag att kontrollera avtalstrohet. Denna kontroll hade enbart genomförts på enskilda avtal. Med regionens nya systemstöd räknade Regionstyrelsen att avtalstrohet kommer enklare kunna följas upp.

Vår granskning visar att avtalstrohet inom regionen sammanställs följs upp två gånger per år och redovisas i inköpsrapport. Rapporten bygger på data hämtat från regionens ekonomisystem samt avtalsdatabas.

Vi bedömer att rekommendationen har beaktats.

4.2. Rekommendationer och åtgärder från 2016 års granskning

- ▶ Att landstingsstyrelsen (Regionstyrelsen) generellt utkräver viten och prisreduceringar enligt tecknade avtal, när förutsättningar för sådana uppstår

Ett arbete har genomförts för att utbilda och upplysa ansvariga avtalscontrollers kring när och hur viten ska utkrävas. Upphandlingsenheten har numera tydliga viteskrav inskriva i avtalen. Vår granskning visar att mellan januari 2020 och oktober 2021 utkrävde upphandlingsenheten viten på sammanlagt 210 tkr fördelat på tre olika leverantörer inom tre olika områden. Under samma period utkrävdes prisreduceringar för sammanlagt 250 tkr fördelat på sex leverantörer inom fem olika områden. I intervjuer upplevs arbetet med att utkräva viten och prisreduceringar fungera väl. Upphandlingsenheten använder sig också av stöd från regionsjurist för att kontrollera om det finns berättigande till vite.

Vi bedömer att rekommendationen har beaktats.

- ▶ Att landstingsstyrelsen (Regionstyrelsen) strävar efter att så tydligt som möjligt i sina upphandlingar ange volymer, som en antagen leverantör kan förvänta sig att få leverera, för att få bästa möjliga villkor i anbuden

Av genomförda intervjuer framgår att numera anges alltid volym i upphandlingsunderlagen. Förändringar i lagstiftningen har också medfört att volym/uppskattat värde ska anges i annonser även för icke-direktivstyrda upphandlingar. Vår substansgranskning visar på att uppskattat värde anges i de granskade annonserna.

Vi bedömer att rekommendationen har beaktats.

- ▶ Att landstingsstyrelsen (Regionstyrelsen) undviker att teckna avtal med alla anbudsgivare som uppfyller ska-kraven i en upphandling, då detta begränsar själva tävlandet i anbudsgivningen, d.v.s. alla kan inte vara vinnare

Enligt upphandlingschef håller sig upphandlingsenheten uppdaterad i vad som krävs i syfte att upprätthålla maximal konkurrens genom policyn, riktlinjer, nationell upphandlingsstrategi och relevanta rättsfall.¹⁸

Vi bedömer att rekommendationen har beaktats.

- ▶ Att landstingsstyrelsen (Regionstyrelsen) snarast skapar förutsättningar för att få kontroll på att direktupphandlingar av samma slag, som sker på olika håll inom landstinget, inte tillsammans överskrider gränsbeloppet under samma räkenskapsår

I föreliggande rapport lämnas bedömning avseende revisionsfrågan om bevakning sker av att direktupphandlingar inte överskrider gällande gränsbelopp. Svar på revisionsfrågan framgår i avsnitt 5.1.

Vi bedömer att rekommendationen har delvis beaktats.

- ▶ Att landstingsstyrelsen (Regionstyrelsen) säkerställer att den referenstagning och behörighetskontroll beträffande hyrläkare och specialister som görs av bemanningsföretag är adekvat kvalitetssäkrad

Region Värmland har regionövergripande ramavtal för hyrläkare och specialister. I avtal framgår vilka kontroller som ska göra. Exempelvis framgår det att leverantören för varje läkare ska bifoga bevis om läkarlegitimation och relevanta referenser. Upphandlingsenheten uppger att för att få köpa hyrläkare eller specialister måste det numera gå igenom hälso- och sjukvårdsledningen. Vidare uppger enheten att avrop inte får genomföras, även om det finns avtal, utan allt måste godkännas av sjukvårdsledningen. Detta framgår även i aktuella avtal. Vidare pågår nationell upphandling avseende hyrpersonal i regionerna.

Vi bedömer att rekommendationen har beaktats.

4.3. Vår bedömning

Vår bedömning är att från föregående granskningar är:

¹⁸ Enligt upphandlingschefen baserades den lämnade rekommendationen på en specifik upphandling. För upphandlingen fanns speciella omständigheter och upphandlingen speglade inte landstingets normala rutiner.

- ▶ Att sju rekommendationer har beaktats.
- ▶ Att fyra rekommendationer delvis har beaktats.
- ▶ Att en rekommendation inte har beaktats.

5. Samlad bedömning

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p><i>Hur har Regionstyrelsen och ansvariga nämnder genom styrning, uppföljning och intern kontroll säkerställt att Region Värmlands upphandlingsprocess:</i></p>	
<p>▶ <i>Leder till att upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och andra fastställda styrdokument?</i></p>	<p>Delvis.</p> <p>Granskningen visar att styrningen och styrdokumenterna bidrar med förutsättningar att regionens inköp och upphandlingar sker i enlighet med lagstiftningen och fastställda styrdokument.</p> <p>Däremot framkommer att styrdokumenterna inte är helt kända i alla verksamheter samt att inköpsansvar och organisation för arbetet med olika delar av processen inom vissa verksamheter är otydliga.</p> <p>Granskningen visar att det saknas tillräcklig styrning från Regionstyrelsen avseende uppföljning och kontroll för att säkerställa efterlevnad av lagstiftningen och det som fullmäktige beslutat om i inköspolicyn. Det sker inte heller någon systematisk uppföljning/rapportering till Regionstyrelsen av arbetet med inköp. Nämnderna har följt upp arbetet med inköp och upphandling utifrån respektive ansvarsområde.</p> <p>Arbetet med inköpsrapporterna utgör en god struktur för arbetet med intern kontroll gällande inköp och upphandling som bidrar att lagstiftning och styrdokument följs. Inköpsrapporterna visar också på att de flesta verksamhetsområden har en jämförelsevis god avtalstrohet. Granskningen visar däremot att lagstiftning, styrdokument och avtal inte följs fullt ut och att det med anledning av detta finns behov av att stärka den interna kontrollen ytterligare.</p>
<p>▶ <i>Tillgodoser Region Värmlands behov?</i></p>	<p>Delvis.</p> <p>Enligt vår mening bidrar styrningen och styrdokumenterna med förutsättningar att regionens inköp och upphandlingar tillgodoser regionens behov. Upphandlingsenheten upplevs som ett väl fungerande stöd till verksamheterna. Granskningen visar även på att de flesta verksamhetsområden har en jämförelsevis god avtalstrohet vilket indikerar på behoven tillgodoses.</p>

	<p>Dock saknas en tydlig struktur och organisation för analys av behov samt planering av upphandlingar i flera verksamheter. Regionens styrdokument anger inte hur roller och ansvar för detta ska fungera inom verksamheterna. Det medför risk för att upphandlingarna inte tillgodoser regionens behov genom att behov inte fångas upp och/eller upphandling inte planeras i tid.</p>
<p>► <i>Förhindrar oegentligheter i genomförda upphandlingar?</i></p>	<p>I huvudsak.</p> <p>Granskningen visar att det finns policy och stöddokument kopplade till mutor, trolöshet mot huvudman och jäv. Enligt vår mening bidrar även styrningen och kontrollen som finns för arbetet med inköp och upphandling till att förhindra risker för oegentligheter inom inköp och upphandling.</p> <p>Granskningen visar däremot att det finns behov av ytterligare arbete för att minska köp utanför avtal. Risker för oegentligheter betraktas som större vid inköp som inte sker enligt avtal som upphandlats enligt regionens styrdokument.</p>
<p>► <i>Bevakar att direktupphandlingar inte överskrider gällande gränsbelopp?</i></p>	<p>Delvis.</p> <p>De riktlinjer, rutiner och stöddokument som finns bidrar till kontroll avseende arbetet med direktupphandlingar. Antalet med direktupphandlingar som upphandlingsenheten utfört på uppdrag av verksamheterna har också ökat kraftigt de senaste åren, vilket underlättar kontroll avseende direktupphandlingsgräns. Vidare finns uppföljning och kontroll avseende avtalstrohet. Kommunikation sker med verksamheter som visar sämre resultat.</p> <p>Däremot framgår att uppföljning och kontroll av direktupphandlingsgränsen är en utmaning. Det saknas system för att bevaka direktupphandlingsgränsen inte överskrids för olika varor och tjänster.</p>
<p>► <i>Har revisorernas synpunkter från tidigare granskningar 2016 respektive 2018 beaktats?</i></p>	<p>Delvis.</p> <p>Granskningen visar att sju rekommendationer har beaktats, att fyra rekommendationer delvis har beaktats samt att en rekommendation inte har beaktats.</p>

5.2. Slutsatser

Granskningens syfte har varit att bedöma om Regionstyrelsen samt ansvariga nämnder har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll över inköps- och upphandlingsprocessen. Syftet har även varit att följa upp de rekommendationer som lämnats i tidigare granskningar av inköp- och upphandlingsverksamheten i region Värmland.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att Regionstyrelsen delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll över inköps- och upphandlingsprocessen av inköps- och upphandlingsprocessen. Granskningen visar att det finns styrning och intern kontroll som till stor del bidrar till ett ändamålsenligt arbete med inköp och upphandling. Däremot visar granskning på att det finns vissa brister och utvecklingsområden. Det framgår bland annat att otillåtna direktupphandlingar har gjorts och som uppgår till betydande belopp. Det finns behov av att tydliggöra organisation, roller och ansvar i verksamheterna samt av att ytterligare stärka den interna kontrollen för att säkerställa följsamhet till lagstiftning och fastställda styrdokument samt säkerställa att regionens behov tillgodoses. För att minska riskerna för otillåtna direktupphandlingar och oegentligheter behövs ett fortsatt arbete med att minska antalet köp utanför avtal. Enligt vår mening är det också en brist att Regionstyrelsen inte har säkerställt tillräcklig uppföljning och rapportering av arbetet med inköp och upphandling. Enligt vår bedömning har nämnderna säkerställt ett i huvudsak ändamålsenligt arbete med inköp och upphandling utifrån sina ansvarsområden.

Vidare bedömer vi att Regionstyrelsen delvis säkerställt att rekommendationer från tidigare granskningar har beaktats. Granskningen visar att det fortsatt finns utvecklingsområden kopplat till flera av de tidigare lämnade rekommendationerna både vad gäller styrning, uppföljning och kontroll.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar Regionstyrelsen att:

- ▶ Tillse att styrdokumentet för arbetet med inköp och upphandling förankras och görs kända i samtliga berörda verksamheter.
- ▶ Stärka styrningen av roller- och ansvar i verksamheterna kopplade till inköp och upphandling. Exempelvis genom inköpsansvariga/inköpssamordnare samt tydliggjord struktur och organisation för analys av behov samt planering av upphandlingar.
- ▶ Stärka intern kontroll och uppföljning för att säkerställa följsamhet till lagstiftning och fastställda styrdokument samt minska risken för oegentligheter.
 - Tydliggöra vilken uppföljning och kontroll som ska ske avseende inköp och upphandling.
 - Säkerställ systematisk uppföljning/rapportering till Regionstyrelsen av arbetet med inköp och upphandling.
 - Fortsatt arbeta för att minska antalet köp från leverantörer utan avtal.
 - Ytterligare stärka den interna kontrollen avseende direktupphandlingar. Exempelvis genom kontroller av genomförda direktupphandlingar och bevakning av direktupphandlingsgräns.

Utifrån granskningen bedömer vi att nedanstående rekommendationer från tidigare granskningar kvarstår i stort¹⁹:

- ▶ Tillse att inköpsansvariga finns i verksamheterna för att säkerställa regelefterlevnad.
- ▶ Säkerställa att skyddet mot jäv är tillräcklig inom landstinget (regionen).
- ▶ Tillse att landstingets (regionens) samlade system för intern kontroll av direktupphandlingar utvärderas, besluta om förbättringar utifrån utvärderingen (vid behov) samt informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i verksamheterna
- ▶ Tillse att samtliga avtal finns i den centrala avtalsdatabasen.
- ▶ Att landstingsstyrelsen (Regionstyrelsen) snarast skapar förutsättningar för att få kontroll på att direktupphandlingar av samma slag, som sker på olika håll inom landstinget, inte tillsammans överskrider gränobeloppet under samma räkenskapsår.

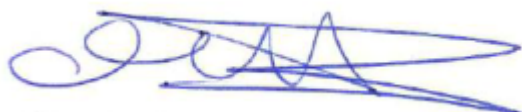
Göteborg den 11 februari 2022



Andreas Haugen
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Christoffer Henriksson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

¹⁹ Vissa av rekommendationer från tidigare granskningar kan avse och tangera rekommendationerna i föreliggande granskning.

Bilaga 1. Bakgrund

Region Värmland genomför ett stort antal upphandlingar till ett betydande värde varje år. Upphandlingsprocessen ska uppfylla lagens krav och följa de grundläggande principerna inom området. Med det menas bland annat att processen ska säkerställa att regionens inköp är transparenta, sker på affärsmässiga grunder och minimerar risker för att brister och fel (avsiktliga och oavsiktliga) uppstår. Om brister och fel förekommer kan detta leda till att upphandlingsprocessen fördröjs på olika sätt vilket i sin tur kan få flera negativa konsekvenser. Om en leverantör lider skada på grund av att en upphandlande organisation brutit mot lagen kan den senare bli skyldig att betala skadestånd.

Granskningar av inköp och upphandling är exempel på granskningar som genomförs löpande av regionens revisorer. Den senaste genomfördes 2018 och avsåg det dåvarande landstingets verksamhet i vilken ett antal rekommendationer lämnades till styrelsen. En annan granskning med fokus på upphandling av konsulttjänster i det dåvarande landstinget genomfördes 2016 och även i denna lämnades ett flertal rekommendationer till styrelsen. Med denna granskning avses att göra en uppföljning av de två föregående granskningarna.

Den 1 januari 2019 bildades Region Värmland genom en sammanslagning av Landstinget i Värmland, kommunalförbundet Region Värmland och Värmlandstrafik AB. I och med regionbildningen tillkom en ny politisk organisation samt delvis nya verksamheter, vilka ska ingå i denna granskning.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av:

Kommunallagen (2017:725)

Av 6 kap 1 § kommunallagen framgår att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter. Av 6 kap 6 § framgår även att styrelse och nämnder ska tillse att den interna kontrollen är tillräcklig.

Lag om offentlig upphandling (2016:1145)

LOU syftar till att upphandlande myndigheter ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga uppköp på bästa sätt och leverantörer ska ges möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling. Vidare anges att alla leverantörer ska behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att det ska finnas en transparens i upphandlingar. Med upphandlande myndigheter avses statliga och kommunala myndigheter. LOU reglerar hur offentliga upphandlingar ska gå till.

Av LOU framgår bland annat att den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning om direktupphandling (19 kap 7 §). Vidare ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret (19 kap 8 §). I lag (2014:474) om ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling framgår att det är en skyldighet för upphandlande myndigheter att dokumentera direktupphandlingar vars värde överstiger 100 tkr.

Upphandlingsförordningen (2016:1162)

I upphandlingsförordningen finns bestämmelser om annonsering och innehållet i individuella rapporter. Upphandlingsförordningen gäller upphandlingar som utförs enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen om upphandling av koncessioner (LUK) och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFFS).

Reglementen för regionstyrelse, hälso- och sjukvårdsnämnd, kollektivtrafiknämnd samt hjälpmedelsnämnd.

Regionstyrelsen

Enligt reglemente ska Regionstyrelsen ansvara för ledning och samordning över regionens angelägenheter. Därtill ansvarar Regionstyrelsen för regionens riktlinjer för upphandlingar om inte annat anges i respektive nämnds reglemente.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Enligt reglemente ansvarar Hälso- och sjukvårdsnämnden för upphandling av vårdvalsystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

Kollektivtrafiknämnden

Enligt reglemente ansvarar Kollektivtrafiknämnden för upphandling inom ramen för allmän trafikplikt.

Hjälpmedelsnämnden

Enligt reglemente ansvarar Hjälpmedelsnämnden för upphandlingar av hjälpmedel.

Regionens riktlinjer, rutiner och policys avseende inköps- och upphandlingsprocessen

Inköspolicy för Region Värmland

Inköspolicyn beskriver grundläggande värderingar, principer och förhållningssätt för region Värmlands inköp. Det står att Region Värmlands inköp ska vara kostnadseffektiva och utförda på ett rättssäkert, miljömässigt och socialt ansvarsfullt sätt. Det står även att alla nivåer inom organisationen ska följa interna styrande dokument och avtal för inköp.

Regionstyrelsens riktlinje om Inköp

Riktlinjen beskriver Region Värmlands organisation, roller och ansvar kopplat till inköp och upphandling, samt processen för att genomföra inköp på ett kvalitetssäkrat sätt. Riktlinjen utgår ifrån en tillämpad cyklisk inköpsprocess i fyra steg:

1. Analys och inköpsstrategi

I denna fas utförs övergripande inköpsrelaterad planering, kartläggning och analys avseende köpvolymer, köpbeteende, prioritering, risker med mera. Det utförs även behovs-, totalkostnads-, leverantörs- och marknadsanalyser. I denna process beslutas även hur e-handel ska tillämpas. Syftet med denna fas är att långsiktigt och systematiskt genomföra ett strategiarbete på vilket det operativa inköpsarbetet baseras.

2. Upphandling

I upphandlingsfasen utarbetas ett upphandlingsdokument på underlag från analys- och inköpsstrategifasen. Därefter utförs upphandlingen med anbudsinfordran, anbudsutvärdering och eventuell förhandling. Slutligen beslutas om tilldelning av kontrakt och avtalstecknande. Syftet med denna fas är att utifrån regionens behov konkurransutsätta marknaden och teckna avtal på ett totalkostandseffektivt och rättssäkert sätt.

3. Implementering

När ett kontrakt har tecknats ska det implementeras i verksamheten. Implementeringsåtgärder kan exempelvis innebära informationsinsatser till berörda verksamheter, stöd och vägledning för beställning och avrop, samt besök på arbetsplatser. Syftet med denna fas är att ge förutsättningar till verksamheterna att använda avtalet på det sätt som det är avsett för.

4. Förvaltning, uppföljning och utveckling

I denna fas följs avtalet upp. Exempel på insatser i denna fas är identifiering av besparingspotentialer, uppföljning av inköpsmönster, leverantörssamverkan, analys, samt främjande av avtalstrohet. Syftet med denna fas är att säkerställa att leverantören och verksamheten tillämpar avtalen på rätt sätt.

Bilaga 3. Källförteckning och metod

Dokumentförteckning

- ▶ Attestregler
- ▶ Delegationsordning
- ▶ Inköspolicy för Region Värmland
- ▶ Inköpsrapporter
- ▶ Miljökrav vid upphandling
- ▶ Policy mot korruption
- ▶ Processbeskrivning
- ▶ Regionstyrelsens och nämndernas protokoll och handlingar för år 2021
- ▶ Reglementen för nämnder med upphandlingsansvar
- ▶ Riktlinje om Inköp
- ▶ Stöddokument: Avtalsimplementering
- ▶ Stöddokument: Direktupphandlingsprocessen
- ▶ Stöddokument: Informationsblad om offentlig upphandling
- ▶ Stöddokument: Uppdrag strategigrupp
- ▶ Stöddokument: Upphandlingens genomförande
- ▶ Stöddokument: Verksamhetsstöd Inköp (VSI) funktion
- ▶ Upphandlingsdirektiv
- ▶ Upphandlingsförfaranden

Intervjuer

- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Upphandlingschef
- ▶ Kanslidirektör & regionsjurist
- ▶ Upphandlingsansvariga tjänstepersoner inom verksamheterna
- ▶ Regionstyrelsens presidium

Dataanalys och substansgranskning

- ▶ Regionens avtal utifrån avtalsdatabasen
- ▶ Företeckning över leverantörsfakturor för perioden 2021-01-01 till 2021-10-31
- ▶ Upphandlingsunderlag, fakturor och avtal för samtliga inköp som varit föremål för substansgranskning