



Granskning av upphandling och inköp inkl. uppföljning

Rapport

Region Värmland

KPMG AB

2024-06-14

Antal sidor 30



Region Värmland
Granskning av upphandling och inköp

2024-06-14

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	6
3	Tidigare granskning av regionens upphandlings- och inköpsprocess (2021)	7
4	Resultat av granskningen	9
4.1	Styrning och ledning av upphandlingar och inköp	9
4.2	Organisation av regionens upphandlingar	12
4.3	Behovsanalyser	18
4.4	Uppföljning och internkontroll av upphandlingar och inköp	19
4.5	Registeranalys och stickprovskontroll	24
4.6	Förebyggande arbete mot oegentligheter i upphandlingar	27
5	Samlad bedömning och rekommendationer	29
	Bilaga 1	31
	Bilaga 2	34
	Bilaga 3	35

1 Sammanfattning

KPMG har av Region Värmlands förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska regionens upphandlingar och inköp. Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen samt ansvariga nämnder har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll över inköpsprocessen.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att regionstyrelsen och ansvariga nämnder delvis har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll över inköpsprocessen.

Regionstyrelsen bedöms delvis ha säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll för att säkerställa att upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och andra fastställda styrdokument. Regionstyrelsen bedöms i allt väsentligt ha säkerställt att det finns en tillräcklig styrning, i form av mål, styrdokument och processer, som skapar förutsättningar för att upphandlingar ska genomföras i enlighet med gällande lagstiftning och andra fastställda styrdokument. Uppföljningen och den interna kontrollen avseende inköp och upphandling bedöms dock kunna stärkas ytterligare. Genomförd stickprovsgranskning visar även att avtalsförvaltningen kan utvecklas. Utifrån genomförd stickprovskontroll bedömer vi att hälso- och sjukvårdsnämnden bör stärka sin uppföljning och interna kontroll ytterligare.

Regionstyrelsen och ansvariga nämnder bedöms i allt väsentligt ha säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll för att säkerställa att regionens inköpsprocess tillgodoser regionens inköpsbehov. Behovsanalyser sker på ett strukturerat och systematiserat sätt, på både regionövergripande nivå och på verksamhetsnivå, vilket sammanställs i en årlig upphandlingsplan för regionen. Vi bedömer dock att hälso- och sjukvårdsnämnden inte fullt ut beaktat rekommendationen avseende tillsättande av inköpssamordnare.

Regionstyrelsen och ansvariga nämnder bedöms delvis ha säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll för att förhindra oegentligheter i upphandlingar. Det finns fastställda styrdokument som tydligt redogör hur regionen ska arbeta för att minska risken/förhindra oegentligheter vid inköp och upphandling. Det sker dock inte någon systematisk uppföljning eller kontroll för att minska riskutsättningen för oegentligheter/mutor i samband med inköp och upphandling.

Regionstyrelsen och ansvariga nämnder bedöms inte ha en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll för att säkerställa att direktupphandlingar inte överskrider gällande gränsbelopp. Det saknas tydliga rutiner och internkontroller som specifikt syftar till att minska risken för otillåtna direktupphandlingar. Vidare saknas en systematiserad rutin som syftar till att säkerställa att beräkningen av det totala värdet av liknande kontrakt i regionen (som helhet) inte överskrider direktupphandlingsgränsen. Efter genomfört stickprov avseende enskilda inköp/direktupphandlingar kan vi inte utesluta att två inköp, som gjorts av Hälso- och sjukvård, kan likställas med otillåtna direktupphandlingar, vilket inte är förenligt med gällande lagstiftning.

Granskningen visar att revisorernas rekommendationer från den granskning som genomfördes under 2021 delvis beaktats. Det bedöms därmed finnas ett flertal rekommendationer som inte beaktats i tillräcklig utsträckning.

I följande tabell redovisas våra bedömningar och rekommendationer kopplat till revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Bedömning
Har regionstyrelsen och ansvariga nämnder genom styrning, uppföljning och intern kontroll säkerställt att Region Värmlands inköpsprocess:	
<ul style="list-style-type: none">• leder till att upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och andra fastställda styrdokument?	Delvis
<ul style="list-style-type: none">• tillgodoser Region Värmlands behov?	I allt väsentligt
<ul style="list-style-type: none">• förhindrar oegentligheter i genomförda upphandlingar?	Delvis
<ul style="list-style-type: none">• bevakar att direktupphandlingar inte överskrider gällande gränsbelopp?	Nej
Har revisorernas synpunkter från granskningen 2021 beaktats?	Delvis

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till redogjorda iakttagelser och delbedömningar i respektive underkapitel i kapitel 4. För en samlad bedömning avseende om styrelsen beaktat de synpunkter som revisorerna lämnade i granskningen 2021, se bilaga 3.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi regionstyrelsen och granskade nämnder att:

- stärka sin interna kontroll och uppföljning avseende risker för oegentligheter/mutor i samband med inköp och upphandling.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi regionstyrelsen att:

- förtydliga roll- och ansvarsfördelningen avseende specifikt behovsägande beställare och inköpssamordnare ytterligare.
- se över möjligheten att nyttja systemstöd ändamålsenligt och genom detta minska riskutsättningen för att inköp genomförs utanför avtal.
- tillse riktlinjer/rutiner som specifikt syftar till att minska risken för otillåtna direktupphandlingar samt att dessa följs ändamålsenligt.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi hälso- och sjukvårdsnämnden att:



Region Värmland

Granskning av upphandling och inköp

2024-06-14

- beakta revisorernas rekommendation från 2021 och tillse att rollen som inköpssamordnare implementeras i samtliga verksamheter.
- stärka den interna kontrollen avseende inköp och upphandling och tillse att inköp genomförs i enlighet med gällande lagregler och interna regelverk.

Utifrån resultatet av vår granskning bedömer vi att regionstyrelsen och ansvariga nämnder fortsatt bör arbeta vidare med/beakta följande rekommendationer från 2021:

- 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.
- Tillse att 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 avtal¹ finns i den centrala avtalsdatabasen.

¹ Författarens förtydligande: Avtal med leverantörer kopplade till inköp av varor och tjänster avseende inköp >100 000 kronor där Regioninköp genomför inköpet.

2 Bakgrund

KPMG har av Region Värmlands förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska upphandling och inköp. Uppdraget inrymmer även en uppföljande granskning av den revisionsgranskning avseende upphandling och inköp som genomfördes 2021. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Med offentlig upphandling åsyftas enligt lag de åtgärder som avses för att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt. Myndigheter ska vara sakliga och följa de upphandlingsprinciper som gäller i hela EU: likabehandling, transparens, proportionalitet, icke-diskriminerande samt ömsesidigt erkännande. I Sverige gäller sedan 1 januari 2017 lag (2016:1145) om offentlig upphandling, lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna samt lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Vid brott mot upphandlingslagstiftningen finns i vissa fall möjlighet och ibland krav från Konkurrensverket att ansöka om upphandlingsskadeavgift (böter) hos förvaltningsrätten. Om en otillåten direktupphandling påbörjats den 1 januari 2024 eller senare kan Konkurrensverket själva besluta att en myndighet eller enhet ska betala en upphandlingsskadeavgift. Om upphandlingen påbörjats före den 1 januari 2024 behöver Konkurrensverket ansöka om prövning om upphandlingsskadeavgift (böter) hos förvaltningsrätten. En upphandlingsskadeavgift uppgår till mellan 10 000 kronor och 20 miljoner kronor, men får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet gör Konkurrensverket en bedömning av hur stor upphandlingsskadeavgiften ska vara.

Upphandling kräver löpande kontroll. Regionen gör årligen ett stort antal köp från många olika leverantörer som utgör en betydande del av verksamhetens kostnader. Det är av vikt att styrning och intern kontroll fungerar väl för att inköp och upphandling ska ske på ett organiserat och ändamålsenligt sätt. Det är även av vikt att hanteringen säkerställer god ekonomisk hushållning av organisationens resurser.

Under 2022 genomförde regionen köp utanför avtal uppgående till 263 miljoner kronor. I augusti 2023 var prognosen att köp utanför avtal 2023 skulle uppgå till 361 miljoner kronor (bildspel i Regionstyrelsens handlingar inför mötet 29 augusti 2023). Regiondirektören beslutade i juni 2023, som en del av åtgärderna för att nå en ekonomi i balans, att inköp ska göras via avtal/e-handelsportal och att ansvarig direktör ska besluta om avvikelser i respektive verksamhet.

Inköpsprocessen 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 inköpsprocessen 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. Regionens revisorer har därför i sin riskanalys prioriterat en granskning av upphandling och inköp.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om regionstyrelsen samt ansvariga nämnder har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll över inköpsprocessen. I syftet ingår även att göra en uppföljning av granskningen från 2021.

Granskningen avser att besvara följande revisionsfrågor:

- Hur har regionstyrelsen och ansvariga nämnder genom styrning, uppföljning och intern kontroll säkerställt att Region Värmlands inköpsprocess:
 - o leder till att upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och andra fastställda styrdokument?
 - o tillgodoser Region Värmlands behov?
 - o förhindrar oegentligheter i genomförda upphandlingar?
 - o bevakar att direktupphandlingar inte överskrider gällande gränsbelopp?
- Har revisorernas synpunkter från granskningen 2021 beaktats?

Granskningen avgränsas till Region Värmlands upphandlingsverksamhet under verksamhetsåret 2023 samt 2024. En uppföljning av granskningen av regionens upphandlings- och inköpsprocess från 2021 har genomförts.

Granskningen omfattar styrelsens samt samtliga nämnders verksamhetsområden med undantag av upphandling av byggentreprenad samt kollektivtrafiknämndens upphandling av olika trafikslag.

I avsnitt 3 redogörs de rekommendationer som lämnades i samband med 2021 års granskning och som följts upp inom ramen för denna fördjupade granskning.

2.2 Revisionskriterier

Granskningen utgår från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallag (2017:725) 6 kap. 6 §, KL
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU
- Regionstyrelsens reglemente, RF 2023-04-19, § 93
- Reglemente för intern kontroll, LF² 2018-12-11, § 154

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- dokumentstudier av för granskningen relevant dokumentation så som styrelsens och nämnders reglementen och delegationsordningar, Budget 2024, inköspolicy och inköpsstrategi, riktlinjer för inköp, regionens upphandlingsplan, inköpsrapporter 2021–2023, samt rutiner och mallar avseende upphandling och inköp.

² Landstingsfullmäktige

- Intervjuer som genomförts med medarbetare vid regionens verksamheter på strategisk- och operativ nivå. En förteckning över roller som intervjuats framgår av Bilaga 2.
- En registeranalys med tillhörande stickprov har genomförts i syfte att granska den interna kontrollen i regionens upphandlingar och inköp. Inköpen har genomförts under perioden 2023-01-01 – 2023-12-31. Kontrollen avser både inköp där den totala summan överskrider lagstadgad direktupphandlingsgräns (700 000 konor), samt enskilda inköp över 100 000 kronor. Se avsnitt 3.5 för övergripande iakttagelser och bedömningar.

Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Tidigare granskning av regionens upphandlings- och inköpsprocess (2021)

Nedan anges kortfattat den samlade bedömning som gjordes, och de rekommendationer som lämnades i revisorernas granskning av regionens upphandlings- och inköpsprocess år 2021.

Den samlade bedömningen var att regionstyrelsen delvis säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll över inköps- och upphandlingsprocessen. Därtill bedömdes nämnderna ha säkerställt ett i huvudsak ändamålsenligt arbete med inköp och upphandling utifrån sina ansvarsområden.

Följande rekommendationer lämnades till regionstyrelsen:

- Tillse att styrdokumenterna 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.



Region Värmland

Granskning av upphandling och inköp

2024-06-14

Därtill bedömdes det kvarstå rekommendationer från tidigare granskningar inom området, genomförda år 2016 och 2018, enligt följande:

- Tillse att inköpssamordnare 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.

4 Resultat av granskningen

4.1 Styrning och ledning av upphandlingar och inköp

Regionens upphandlings- och inköpsprocess styrs övergripande av den av regionfullmäktige fastställda inköspolicyn³. Enligt policyn ska regionens inköp vara kvalitets-säkra, kostnadseffektiva och utförda på ett rättssäkert, miljömässigt och socialt an-svarsfullt sätt. Inköp ska också, i möjligaste mån, främja innovationer och alternativa lösningar samt följa gällande lagar och förordningar.

Regionens inköp ska enligt policyn även vara miljömässigt ansvarsfulla och hållbara, samt användas som ett strategiskt verktyg för att nå nationella miljömål och uppfylla de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030.

Utöver inköspolicyn har regionstyrelsen fastställt en inköpsstrategi⁴ och riktlinjer för direktupphandlingar⁵. Båda styrdokumenterna har reviderats och fastställts efter 2021 års revisionsgranskning avseende upphandling och inköp. Vi noterar att regionfullmäktige även fastställt reviderade riktlinjer för representation, mutor och jäv under 2022. Efter regionstyrelsens fastställande har styrdokumenterna enligt intervjuade presenterats på regionens olika ledningsgrupper för att därefter kommuniceras vidare ut i respektive verksamhet. Granskningen visar att intervjuade känner till styrdokumenterna, men att kunskapen varierar i detaljnivå kopplat till den roll och det ansvar den intervjuade har.

I följande avsnitt beskrivs nämnda styrdokument övergripande, tillsammans med regionens riktlinjer för upphandling som fastställts av regiondirektören.

4.1.1 Inköpsstrategi för Region Värmland

Regionens inköpsstrategi utgår från inköspolicyn och bygger på *Nationella upphandlingsstrategin*⁶ som tagits fram av regeringen. Inköpsstrategin ska bidra till styrningen av regionens arbete med inköp samt säkerställa att beslut som fattats i fullmäktige full-följs. Inköpsarbetet är enligt strategin av strategisk betydelse och en viktig del i region-ens vision⁷. Regionens vision ska uppnås genom arbete mot fyra effektmål. Ett av de fyra effektmålen *Trygga och nöjda invånare*, har brutits ned till fokusområdet *Hållbara inköp*, vilket i sin tur brutits ned i följande sju mål:

- Tillvarata den strategiska betydelsen och potentialen i regionens inköp.
- Uppnå den bästa affären vid inköp utifrån regionens behov, krav på kvalitet och kostnadsram.
- Tillvarata konkurrensen på marknaden vid inköp och verka för en mångfald av aktörer.
- Utföra rättssäkra inköp.

³ RF 2019-10-22, § 96

⁴ RS 2022-10-04, § 213

⁵ RS 2023-10-17, § 257

⁶ [Nationella upphandlingsstrategin \(regeringen.se\)](#), 2024-05-07

⁷ Regionens vision – "Livskvalitet i världsklass"

- Öppenhet för utveckling och alternativa lösningar vid inköp.
- Ansvarsfullt inköp och hållbar utveckling.
- Bidra till robusthet i regionen med inköp.

Inköpsstrategin beskriver även specifika aktiviteter och prioriteringar som syftar till att uppfylla ovan sju mål.

De fyra effektmålen följs upp och redovisas för regionstyrelsen och regionfullmäktige i samband med delårs- och årsbokslut.

4.1.2 Riktlinjer för direktupphandlingar

Enligt 19 a kap 5 §, LOU ska en upphandlande myndighet besluta om riktlinjer för direktupphandlingar.

Regionens riktlinjer för direktupphandling, som fastställts av regionstyrelsen, tydliggör bland annat definitionen av en direktupphandling, beskriver hur värdet av upphandlingar ska beräknas, när direktupphandling får och kan genomföras, samt var medarbetare i regionen kan få mer information om genomförande av enskilda inköp/direktupphandlingar.

Konkurrensutsättning ska ske i största möjliga mån vid all direktupphandling. Om möjligt rekommenderas att minst tre offerter begärs in. Om det inte finns ett avtal som täcker efterfrågat inköpsbehov ska Regioninköp kontaktas.

Enligt riktlinjerna kan verksamheterna, i undantagsfall, själva genomföra inköp till ett belopp upp till 100 000 kronor, förutsatt att de följer regionens övriga instruktioner för direktupphandling.

Direktupphandlingar som överskrider 100 000 kronor ska alltid utföras av Regioninköp. Skäl för beslut om direktupphandling, samt annat av betydelse, ska dokumenteras och ett skriftligt avtal ska upprättas. Dokumentation ska vara spårbar och ska därför diarieföras och arkiveras enligt regionens gällande regler. Enligt Inköpsrapport 2023 genomförde Regioninköp 184 direktupphandlingar under 2023 och 194 under 2022.

4.1.3 Riktlinje om inköp

Riktlinje om inköp, som beslutats av regiondirektören, beskriver hur inköp ska genomföras i regionen utifrån gällande lagstiftning, fastställd inköspolicy samt inköpsstrategi. Riktlinjen beskriver inköpsprocessen än mer detaljerat än övriga fastställda styrdokument och syftar till att tydliggöra arbetssätt, roller och ansvar avseende inköp.

Anledning till att Riktlinje om inköp beslutas av regiondirektören och inte av regionstyrelsen uppges av intervjuade vara att riktlinjerna ska fungera som verksamheternas närmaste stöddokument vid inköp och därmed behöver revideras löpande för att kunna aktualiseras.

Enligt riktlinjen tar regionens inköpsarbete avstamp från det s.k. *offentliga inköpssystemet* som enligt riktlinjen består av nationell styrning (i form av lagstiftning, mål och prioriteringar etc.), strategisk samverkan (samverkan och samarbete mellan de olika

aktörerna i det offentliga inköpssystemet), samt styrning av inköp på organisationsövergripande nivå.

Riktlinjen beskriver även regionens inköpsprocess som uppdelad i tre faser; planeringsfasen, upphandlingsfasen och realiseringsfasen. Syftet är att klargöra arbetssätt och roll- och ansvarsfördelning avseende de aktiviteter som ska ske inom respektive fas, både hos Regioninköp och inköpande verksamhet.

Stöd vid inköp

I Riktlinjer för direktupphandling framgår att direktupphandling kan användas i vissa särskilda situationer som finns angivna i upphandlingslagarna. Särskilda situationer som anges i 19a kap. LOU, är bland annat⁸

- när det inte har lämnats några lämpliga anbudsansökningar eller anbud och de villkor som har angetts i de ursprungliga upphandlingsdokumenten inte har ändrats väsentligt.
- när det endast har lämnats in anbud som är ogiltiga eller oacceptabla.
- när det på grund av synnerlig brådska, som beror på omständigheter som varken kan tillskrivas eller har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten, inte är möjligt att genomföra upphandlingen enligt 19 kap. och anskaffningen är absolut nödvändig.
- när det finns synnerliga skäl.
- när det vid en anskaffning/inköp som är nödvändig för att tillgodose ett angeläget behov som har uppstått till följd av att en allmän förvaltningsdomstol prövat en tidigare upphandling.

Rutiner för avvikelser från befintliga avtal/ramavtal

Därtill finns en regionövergripande rutin – ”Stöd vid inköp”, där det framgår att varor och tjänster upp till 99 999 kronor beställs av verksamheterna själv men måste vara godkända av budgetansvarig chef. Vidare framgår att upphandlande avtal alltid ska nyttjas i första hand oavsett belopp och värde samt att ansvarig direktör beslutar om avvikelser i respektive verksamhet. Undantag är dock IT-inköp som alltid ska skickas som ett upphandlingsuppdrag via ärendeportalen till Regioninköp. Detta bekräftas även av intervjuade som beskriver att avsteg från gällande ramavtal måste beslutas av ansvarig direktör.

4.1.4 Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen och ansvariga nämnder säkerställt att det finns en ändamålsenlig styrning, i form av mål och styrdokument, som i allt väsentligt utgör ett tillräckligt stöd i samband med upphandling och inköp.

⁸ För fler specifika undantag, se 19a kap. LOU.

Granskade styrdokument bedöms fånga hela inköpsprocessen genom att detaljerat beskriva planeringsfas, upphandlingsfas och realiseringsfas samt tillhörande roll- och ansvarsfördelning inom respektive fas för både Regioninköp och verksamheterna. Vi bedömer det som positivt att inköbspolicy, inköpsstrategi samt riktlinjer för direktupphandling är fastställda. Det faktum att Riktlinjer om inköp endast fastställs av regiondirektören bedömer vi som rimlig, utifrån det skäl som angivits vid granskningen.

Regionens rutiner för avvikelshantering vid inköp utanför befintliga ramavtal är inte beskrivna i fastställda styrdokument. Det finns dock en hänvisning till gällande lagregler (se Riktlinjer för direktupphandling) för undantag. Därtill framgår det av erhållen rutinbeskrivning att ansvarig direktör alltid ska besluta om avsteg från befintliga ramavtal. Med bakgrund av ovan bedömer vi att det finns kända rutiner för avvikelshantering vid inköp utanför befintligt ramavtal.

Mot bakgrund av våra iakttagelser och bedömningar enligt ovan bedömer vi att regionstyrelsen beaktat rekommendationen från 2021 om att tillse att styrdokumenterna för arbetet med inköp och upphandling förankras och görs kända i berörda verksamheter.

4.2 Organisation av regionens upphandlingar

4.2.1 Roll- och ansvarsfördelning

Reglementen

Regionstyrelsen ansvarar enligt reglementet⁹ för regionens upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling, om inte annat anges i övriga nämnders reglementen.

Enligt kollektivtrafiknämndens reglemente¹⁰ ansvarar nämnden för upphandling och avtal inom ramen för allmän trafikplikt, samt för upphandling och avtal för främjande av hållbart resande i enlighet med mål i det regionala trafikförsörjningsprogrammet (RFTP). Kollektivtrafiknämnden ansvarar även för upphandling och avtal inom ramen för sjukresor, färdtjänst och skoltrafik i de fall kommuner överlåtit uppgiften till myndigheten.

Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar för upphandling av vårdvalssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem¹¹ och den gemensamma hjälpmedelsnämnden ansvarar för upphandling av hjälpmedel¹². Avseende övriga nämnder regleras inte upphandling och inköp i deras respektive reglementen.

Delegationsordningar

Regionstyrelsen har genom fastställande av delegationsordningen¹³, vidaredelegerat beslut åt presidiet, utskott, en ledamot eller ersättare att besluta i styrelsens vägnar i

⁹ RF 2023-04-19, § 93

¹⁰ RF 2023-04-19, § 96

¹¹ RF 2023-04-19, § 95

¹² RF 2022-06-08, § 84

¹³ RS, 2024-01-23, § 13

vissa ärenden. Enligt delegationsordningen har regionstyrelsen delegerat till inköpschefen att besluta om:

- genomförande av upphandling,
- förfrågningsunderlag avseende varor och tjänster,
- tilldelning avseende varor och tjänster,
- att avbryta upphandling av varor och tjänster, samt
- förlängning av ramavtal avseende varor och tjänster.

Fastighetsdirektören har även delegation från regionstyrelsen att besluta om samma uppgifter som inköpschefen men endast inom ramen för fastighetsentreprenader och närliggande tjänster.

Chefen för vårdvalsenheten har delegation från hälso- och sjukvårdsnämnden¹⁴ att besluta om att godkänna sökande i valfrihetsystem, samt beslut att ingå samverkansavtal/vårdavtal enligt lagen om ersättning för fysioterapi resp. lagen om läkarvårdersättning.

Trafikdirektören har delegation från kollektivtrafiknämnden¹⁵ att besluta om

- vid särskilt tillfälle eller vid nya behov som skyndsamt behöver tillgodoses, genomförande av upphandling inom ramen för trafik,
- avtal som nämnden ansvarar för enligt reglementet,
- förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut samt avbrytande av upphandling i ärenden som berör upphandlingar som nämnden ansvarar för.
- ingå tilläggsavtal (högst 1 000 000 kronor), samt
- smärre justeringar av tillköpsavtal med kommuner.

Övriga granskade nämnder har inte enligt granskade delegationsordningar delegerat beslut avseende upphandling och inköp.

4.2.2 Organisation

Regioninköp är regionens centrala inköpsfunktion och arbetar strategiskt¹⁶, taktiskt¹⁷ och operativt¹⁸ med upphandling och inköp. Avdelningen, som övergripande leds av en inköpschef, har vid granskningstillfället numera två enheter: Upphandling samt Verksamhetsstöd Inköp, som leds av två enhetschefer. Enligt de intervjuade var 2021 års granskning bidragande till omorganisationen som syftat till att tydliggöra struktur och organisation för analys av behov och planering av upphandlingar. I dagsläget finns det

¹⁴ HSN, 2023-11-14, § 224

¹⁵ KN, 2023-11-14, § 175

¹⁶ Det strategiska inköpsarbetet avser arbetet med att analysera, planera och följa upp inköpsverksamheten på en organisationsövergripande nivå.

¹⁷ Det taktiska inköpsarbetet bygger på det strategiska arbetet och omfattar i huvudsak att genomföra upphandling, leverantörsväl, avtalsförvaltning och uppföljning m.m.

¹⁸ Det operativa inköpsarbetet bygger på det taktiska arbetet och omfattar främst hantering av beställningar, leveransbevakning och arbetet direkt kopplat till utförandet i verksamheterna.

totalt 21 medarbetare fördelat på de två enheterna, varav två tjänster är vakanta. Direkt underställda inköpschefen finns även en inköpsstrateg och en kategoriledare.

Avdelningen är organisatoriskt placerad inom regionledningskontoret och *Planering och ekonomi*, och ansvarar för att samordna, kvalitetssäkra och utveckla inköpsprocessen så att den uppfyller regionens mål. De ska stödja verksamheterna vid upphandling av varor, tjänster och entreprenader, med undantag av vissa upphandlingar av kollektivtrafik, samt upphandling av färdtjänst och skoltrafik som upphandlas av kollektivtrafiknämnden, samt vara rådgivande i frågor som berör inköp samt för juridiska frågor inom upphandling.

Regioninköp har även ett samordningsansvar för regionens e-handelsprocess.

Kategoristyrkt arbetssätt

Enligt fastställd inköpsstrategi ska regionen arbeta utifrån och utveckla ett kategoristyrkt arbetssätt. Syftet är bland annat att öka medvetenheten för verksamhetens behov, dra nytta av den samlade kompetensen och överbrygga stuprör i organisationen. Det kategoristyrda arbetssättet utgår från ett kategoriträd bestående av följande tio kategorier med tillhörande underkategorier:

- Övergripande material och tjänster
- Fastighet
- IT och Kommunikation
- Fordon
- Transporter
- Facility Management
- Vårdrelaterad utrustning och förbrukningsvaror
- Läkemedel och tillhörande tjänster
- Vård- och tandvårdsrelaterade tjänster
- Medicinteknik och relaterade förbrukningsvaror

Upphandlingsfasen

Vid upphandling ska en upphandlingsgrupp formas bestående av en representant från Regioninköp, verksamhetsföreträdare och sakkunniga inom berört inköpsområde (exempelvis IT, smittskydd, fastigheter, medicinteknik etc.). Till denna grupp kan en referensgrupp och/eller referenspersoner knytas som består av andra nyckelpersoner med expertkunskap. Upphandlingsgruppen ansvarar för att utarbeta upphandlingsdokumenten. Regioninköp genomför därefter upphandling, vilket kan utmynna i tilldelning av kontrakt och avtalstecknande eller avbruten process. Beslut om detta regleras av respektive styrelse/nämnds delegationsordning (se avsnitt 3.2.1). Utsedd upphandlare är ägare av inköpsprocessen, medan verksamheten är ägare av det färdiga avtalet.

Inköpssamordnare och behovsägande beställare

Som ett resultat av 2021 års granskning fick verksamheterna i uppdrag att utse inköpsamordnare som ska fungera som kontaktlänk mellan verksamheterna och Regioninköp. Övrigt ansvar som åligger inköpsamordnare enligt Riktlinje om inköp är:

- Utveckla arbetet med behovsanalys tillsammans med verksamheten.
- Planering av upphandling på kort och lång sikt.

2024-06-14

- Granska upphandlingar innan start (reellt behov, förankrat behov i relevant ledningsgrupp, prioriteringsordning, möjligheter inom befintliga avtal, kravspecifikation).
- Säkerställa resurser med rätt kompetens vid kravställning i upphandlingar.
- Genomföra och stödja beställningar.
- Utveckla arbetet med implementering av avtal tillsammans med verksamheten.
- Utveckla arbetet med kontroll och uppföljning av leveranser, fakturor, avvikelser, takbelopp eller takvolym och statistik tillsammans med verksamheten.
- Informera och utbilda verksamheten om dess ansvar inom inköp.
- Förvaltning av framtagna kategoristategier (inköpsstrategier) kopplat till verksamheten.
- Ingå i forum för inköpssamordnare.
- Samverka med controller.
- Återrapportera till verksamhetschef/ledningsgrupp.

Rollen kombineras i regel med andra arbetsuppgifter.

Vid granskningstillfället har regionen omkring 40 utsedda inköpssamordnare inom samtliga verksamheter. Respektive verksamhetsledning ansvarar enligt riktlinjerna för att inköpssamordnare tillsätts i verksamheten.

I samband med intervjuer uppger Hälso- och sjukvårdsledningen att det inte finns utsedda inköpssamordnare i verksamheten. Enligt ledningen uppges regionens ekonomiskt ansträngda situation bidra till att medarbetarna inte kan prioritera andra arbetsuppgifter. Rollen som inköpssamordnare anges även vara otydlig vilket ska bidra till en återhållsamhet vid implementering av denna roll. I samband med faktakontroll framgår dock att det finns utsedda inköpssamordnare (27 av 40 inköpssamordnare arbetar inom Hälso- och sjukvård) inom delar av Hälso- och sjukvård, trots att ledningen uppgett motsatsen vid intervjutillfället. Deltagande vid nätverksträffarna hos dessa inköpssamordnare uppges dock ha varit lägre under 2024 p.g.a. att andra arbetsuppgifter prioriterats. Vi noterar att samtliga verksamheter inom Hälso- och sjukvård inte har utsedda inköpssamordnare.

Verksamheterna har även utsedda behovsägande beställare som, enligt Riktlinje om inköp, ansvarar för att ta fram en långsiktig planering av verksamhetens inköp med utgångspunkt från ett analyserat och förankrat behov. Beställaren ansvarar även för planering av resurssättning, med rätt kompetens, vid de upphandlingar som verksamheten är en del av samt löpande inköpsrelaterat arbete. Vid behov ansvarar behovsägande beställare också för tillsättning av styrgrupp kopplat till upphandlingsprojekt och eventuell förhandling med fackliga organisationer innan en upphandling påbörjas.

Samverkan avseende upphandling och inköp

Inom regionen sker samverkan kring upphandling bland annat genom ett regioninköpsråd bestående av regiondirektör, ekonomidirektör, inköpschef, inköpsstrateg och kategoriledare. Inköpsrådet, som handhar frågor av strategisk karaktär, sammanträder två gånger per år.

Ett annat exempel är det interna nätverk av inköpssamordnare som träffas fyra ggr per år. Nätverket hade sin första träff november 2023 med 33 inköpssamordnare närvarande. Sammanfattande till träffarna är en utsedd inköpscontroller vid Regioninköp. Syftet med träffarna har hitintills varit i utbildnings- och informationssyfte och deltagarna har möjlighet att påverka innehållet/dagordningen genom att önska innehåll/fördjupning inför kommande träffar.

Av Inköpsstrategin framgår även att regionen har för avsikt att öka samarbetet ytterligare mellan Regioninköp och verksamheterna genom att utforma *kategoriteam*, vilket är tvärfunktionella arbetsgrupper kopplade till respektive inköpskategori. Samverkan ska ske inom ramen för det kategoristyrda arbetssättet och kopplas till kategoriprojektet och blir därmed temporära kategoriteam som upphör vid projektets slut.

Det har inte vid granskningen framkommit om behovsägande beställare och utsedda inköpssamordnare samverkar avseende frågor som berör upphandling och inköp.

Utöver ovan beskrivna områden sker även veckovisa avstämningsmöten med IT och möten varannan vecka med Medicinteknik för planering av kommande upphandlingsprojekt. Vidare sker sedan våren 2024 även veckovisa möten med Säkerhet och Beredskap, i syfte att fastställa vilka kommande upphandlingar de ska delta i.

4.2.3 Systemstöd

E-handelssystem

Enligt intervjuade görs en bedömning i samband med planeringsfasen vid en upphandling om efterfrågad vara/tjänst ska föras in i regionens e-handelssystem. Leverantören ska stå för eventuella kostnader som krävs för att uppfylla kraven för användande av e-handelssystemet om de inte uppfyller kraven genom sin ordinarie IT-lösning.

Enligt Inköpsrapport 2023 genomfördes 69 % av regionens inköp via e-handelssystemet, av de leverantörer som finns i e-handelssystemet. Andelen är densamma som under 2022.

Avtalsdatabas

Enligt Riktlinje om inköp ska regionens avtal finnas registrerade i avtalsdatabasen som går att nå via regionens intranät och den externa webbplatsen. Alla medarbetare som gör inköp av varor och tjänster ska känna till och nyttja de avtal som tecknats för regionens räkning. Enligt Inköpsrapport 2023 hade regionen 2224 aktiva avtal 2023 och 2137 aktiva avtal 2022.

Avtalsdatabasen beskrivs av flera intervjuade som svårnavigerad och otillgänglig. Till exempel måste exakta sökord användas för att hitta specifika avtal. En del intervjuade uppger att de hellre vänder sig till Regioninköp direkt och frågar om det finns avtal i stället att leta själva i avtalsdatabasen.

Vid intervjuer framgår att det finns möjlighet att bevaka avtalstiden i avtalsdatabasen och därmed få en automatisk kontroll en tid innan avtalet löper ut. Denna funktion används dock inte vid granskningstillfället. Eftersom användaren behöver ange exakta

ord vid sökning av avtal är det enligt intervjuade svårt kontrollera att det inte redan finns ett befintligt avtal.

Enligt intervjuade finns inte samtliga avtal kopplade till inköp av varor och tjänster inlagda i avtalsdatabasen. Flera avtal som kollektivtrafiknämnden ansvarar för och som upprättades innan databasen började att användas är inte inlagda då den administrativa insatsen att lägga in dem bedöms som oproportionerligt stor eftersom avtalen ska upphandlas på nytt inom kort. I samband med genomförd stickprovskontroll har vi identifierat även andra verksamheter, utöver Kollektivtrafik, som ansvarar för avtal som inte lagts in i avtalsdatabasen (se avsnitt 3.5).

Enligt intervjuade har utsedda inköpsamordnare även tillgång till en SharePoint-sida, där nyheter om nya avtal publiceras (fr. 1 januari 2024). Via sidan delas information om nya avtal, agendor, presentationer från nätverksträffar, minnesanteckningar, underlag från workshops m.m. Sidan är inte kopplad till regionens intranät.

Övriga medarbetare på regionen kan via nyhetsflödet på intranätet ta del av nyheter om avtal och upphandlingar. Det finns möjlighet att prenumerera på nyhetsflödet för den som önskar mer löpande återkoppling avseende nyheter i regionen.

4.2.4 Utbildning och informationsinsatser

Enligt regionens inköbspolicy ska inköpsarbetet kännetecknas av gediget kunnande, hög kapacitet och ett gemensamt sätt som kontinuerligt utvecklas. Enheten Verksamhetsstöd Inköp (inom regioninköp) ansvarar för att utbilda och stödja verksamheternas beställare och inköpsamordnare.

Av intervjuer framgår att kunskapen kring upphandling och inköp varierar stort i regionens verksamheter. Flera av de intervjuade ställer sig därför positivt till initiativet till inköpsamordnare i verksamheterna. De får, sedan november 2023, löpande utbildnings- och informationsinsatser avseende upphandling och inköp. Samordnarna uppger att det även finns stora möjligheter att påverka innehållet vid kommande utbildningstillfällen. Enligt intervjuade kommuniceras informationen vidare i respektive verksamhet vid nästkommande ledningsgrupp och därefter APT (Arbetsplatsträff), samt via mailutskick till behovsägande beställare.

4.2.5 Bedömning

Vi bedömer att regionstyrelsen och ansvariga nämnder delvis har säkerställt en ändamålsenlig organisation för att säkerställa att upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och andra fastställda styrdokument.

Vi bedömer att regionstyrelsen, utifrån rekommendation från granskning från 2021, delvis har stärkt styrningen av roller och ansvar i verksamheterna kopplade till inköp och upphandling. Roll- och ansvarsfördelning bedöms ha tydliggjorts i granskade styrdokument sedan 2021. Dock beskrivs rollerna som behovsägande beställare och inköpsamordnare mycket lika och ibland även identiskt. Detta kan bidra till ökad oklarhet kring vad som skiljer rollerna åt. Vi bedömer utifrån det att regionstyrelsen kan

förtydliga roll- och ansvarsfördelningen avseende specifikt behovsägande beställare och inköpsamordnare ytterligare

Vidare bedömer vi att regionstyrelsen, i enlighet med rekommendationen från 2021 års granskning, har tydliggjort struktur och organisation för analys av behov samt planering av upphandlingar. Vi bedömer även att regionstyrelsen beaktat rekommendationen om att tillse att det finns inköpsamordnare i verksamheterna. Vi noterar dock att inköpsamordnare inte utsetts inom samtliga verksamheter inom Hälso- och sjukvård, vilket vi bedömer bör ses över.

Granskningen visar att det finns ett systemstöd för bevakning av upphandlingar, men att detta inte används vid granskningstillfället. Granskningen visar även att databasen upplevs som svårnavigerad och otillgänglig, vilket försvårar möjligheten att följa upp om det finns ett befintligt avtal eller om verksamheten kan genomföra en direktupphandling. Vår bedömning är att ett icke användarvänligt systemstöd, som hade kunnat användas som ett verktyg för att öka avtalstroheten, snarare ökar riskutsättningen för att medarbetare väljer att genomföra inköp utanför avtal.

Vi bedömer att det genomförs löpande utbildnings- och informationsinsatser till berörda medarbetare avseende upphandling och inköp. Efter genomförd granskning bedömer vi även att det finns rutiner för spridning vidare i respektive verksamhet avseende information kopplat till upphandling och inköp. Bland annat sker detta genom mailutskick till berörda medarbetare, samtal i ledningsgrupper och vid APT samt via digitala plattformar som regionen tillhandahåller.

4.3 Behovsanalyser

4.3.1 Styrning kring behovsanalyser

Av regionens Inköpsstrategi framgår bland annat att ett målstyrt och faktabaserat arbetssätt avseende inköp, som är integrerat i verksamheten, ska bidra till regionens måluppfyllelse. Inköpsarbetet ska bedrivas utifrån definierade mål och behov.

Strategin tydliggör även att, tidigare nämnda, tvärfunktionella team ska öka medvetenheten för verksamhetens behov och därigenom överbrygga stuprör i regionen ur ett köpsperspektiv.

Inom ramen för inköp som främjar innovationer och alternativa lösningar har regionen som strategi att utveckla arbetet med metodisk kartläggning av behov och skapa möjliga alternativ till befintliga lösningar genom ökat samarbete med verksamheterna.

I Riktlinjer för direktupphandling framgår att Regioninköp löpande analyserar inköpsvolymer för att identifiera behov av samordning av upphandling. Detta bekräftas dels av intervjuade, dels av erhållen Inköpsrapport (se avsnitt 3.4).

4.3.2 Analys och upphandlingsplan

Sedan 2021 års granskning har enligt intervjuade stort fokus lagts på den förberedande fasen i inköpsprocessen. I denna fas sker en kartläggning och analys avseende behov, marknad, totalkostnad, risker, prioriteringar och målkonflikter. Om det finns framtagna

enskilda inköpsstrategier (som utgår från regionens övergripande Inköpsstrategi) ska dessa tillämpas.

Inköpssamordnaren och behovsägande beställare ansvarar båda för att utveckla arbetet med behovsanalyser tillsammans med sin respektive verksamhet samt planera upphandlingar på kort och lång sikt.

De verksamhetsspecifika behovsanalyserna ska kommuniceras till Regioninköp som varje år arbetar fram en upphandlingsplan för regionens kommande inköpsbehov, som sträcker sig över två år. Utöver de verksamhetsspecifika behovsanalyserna innehåller planen avtal som löper ut (utan möjlighet till förlängning) och upphandlingar för godkända investeringar. Planen kompletteras även löpande under året med inköpsbehov som verksamheter inte förutsett genom att behovsägande beställare skickar ett upphandlingsuppdrag till Regioninköp som hanterar prioriteringsordningen.

Upphandlingar klassificeras utifrån en A-B-C-D-modell, vilket avser behovet av varan/tjänsten, hållbarheten, tillgången samt leverantörsmarknaden. Av intervjuer framgår att upphandlingsuppdragen vanligen inkommer enligt angiven framförhållning, men att det förekommer beställningar med kortare framförhållning.

4.3.3 Bedömning

Vi bedömer att regionstyrelsen och ansvariga nämnder i allt väsentligt har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av att inköpsprocessen tillgodoser regionens behov.

Detta då det sker återkommande behovsanalyser både på regionövergripande nivå och på verksamhetsnivå, samt att dessa sker på ett strukturerat sätt. Behovsanalyserna utgör underlag för en regionövergrupande upphandlingsplan som tydliggör regionens kommande inköpsbehov. Det finns en rutin- och processbeskrivning avseende behovsanalyser där det framgår metod och ansvarsfördelning, vilket vi bedömer som positivt.

4.4 Uppföljning och internkontroll av upphandlingar och inköp

4.4.1 Avtalsuppföljning

Uppföljning och utveckling av inköp sker både på en regionövergripande nivå och på verksamhetsnivå. Enligt de intervjuade sker rapportering kring arbetet med upphandling och inköp till regionstyrelsen löpande. Framför allt sker rapportering avseende enskilda upphandlingar som är av större karaktär räknat till volym, pris, samt stort samhällsintresse.

I följande stycken beskrivs arbetet övergripande för både regionövergripande- och verksamhetsnivå.

Regionövergripande avtalsuppföljning

På regionövergripande nivå sker uppföljning och kontroll framför allt av inköpsmönster, inköpsbeteende, besparingspotential, leverantörsbas och inköpsvolym.

Inom Verksamhetsstöd Inköp, vid Regioninköp, bevakar tre inköpscontrollers regionens avtal löpande. Avtalen har delats upp mellan medarbetarna inom olika fokusområden beroende på kategoriområde. Frekvensen av uppföljningen beslutas utifrån risk, beloppsvolym och konsekvenser för verksamheten. En del avtal följs upp mer frekvent medan andra avtal följs upp på förekommen anledning.

Som tidigare nämnt finns möjlighet i regionens nuvarande systemstöd att bevaka avtal och därigenom erhålla notiser när avtalsperioden närmar sig sitt slut. Denna funktion används emellertid inte vid granskningstillfället utan i stället sker en manuell bevakning av Verksamhetsstöd Inköp som meddelar ansvarig/a verksamhet/er sex månader innan avtalet löper ut, om det finns möjlighet till förlängning. I de fall förlängningsmöjlighet saknas så kontaktas verksamheten 15 månader innan avtalets utgång.

Granskningen visar att inköpsadministratörer, vid regioninköp, genomför 100 stickprovskontroller på avtal varje år i syfte att följa upp samarbetet med avtalade leverantörer. Vidare genomförs en ekonomisk kontroll på leverantörerna så att de följer avtalade prisvolymmer.

Verksamhetsspecifik avtalsuppföljning

Enligt Riktlinje om inköp är det i huvudsak respektive verksamhet som ansvarar för avtalsförvaltningen¹⁹ samt implementering och uppföljning av inköpet. Enligt intervjuade är Regioninköp dock involverade vid större implementeringsinsatser som exempelvis nya IT-system.

Verksamheterna ansvarar för leveransbevakning, leveranskontroll, kvalitetskontroll, rapportering av avvikelser, fakturakontroll, samt tillse en regelbunden kommunikation med löpande avstämningar med leverantören. Verksamheten ansvarar för den operativa uppföljningen, dvs. vanligtvis periodavstämningar och statistikhantering med avtalade leverantörer. Vid större uppföljningar och analyser samt mer strategiska leverantörsdiskussioner är enligt de intervjuade även Regioninköp involverade.

Det åligger enligt Riktlinje om inköp inköpssamordnaren att utveckla arbetet med kontroll och uppföljning av leveranser, fakturor, avvikelser, takbelopp/takvolym och statistik tillsammans med verksamheten. Intervjuade menar att det vid granskningstillfället inte alltid sker en strukturerad avtalsuppföljning och att det vid granskningstillfället kvarstår arbete kopplat till avtalsuppföljningen i verksamheterna. Ett utvecklingsarbete har initierats i samband med att inköpssamordnare utsågs under hösten 2023.

Enligt intervjuade tar verksamheterna (både inköpssamordnare och behovsägande beställare) löpande kontakt med Regioninköp för stöttning vid identifiering av avvikelser kopplat till leverans eller krav i avtalet. Det finns inte några kända rutiner som beskriver när Regioninköp ska involveras, men av intervjuer framgår att detta vanligtvis sker då leverantören inte, efter flertalet kontakter, vidtar åtgärder.

¹⁹ Avtalsförvaltning avser intern administration, avtalsuppföljning samt utveckling av regionens avtal.

4.4.2 Internkontroll avseende upphandling och inköp

Enligt regionens inköspolicy ska ingångna avtal alltid efterlevas. Regionstyrelsen ansvarar enligt Reglemente för intern kontroll för att se till att det finns en tillräcklig intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att ett internt kontrollsystem finns inom regionen och att detta utvecklas utifrån regionens kontrollbehov. Regionstyrelsen ska årligen informera fullmäktige om organisationens samlade arbete med intern kontroll.

Nämnderna ansvarar för att det finns en tillräcklig intern kontroll inom sina respektive ansvarsområden, och ska vid behov initiera åtgärder som följd av resultaten av såväl regionövergripande som egna kontrollmoment.

Internkontrollplaner

Regionstyrelsens löpande uppföljning av den egna verksamheten sker enligt erhållen internkontrollplan genom förvaltningens presentation av månadsrapporter till varje sammanträde från och med mars 2024. Regionstyrelsens internkontroll följer under 2024 utvalda nyckeltal med i förväg beslutad frekvens avseende genomförande. Ett av de beslutade nyckeltalen att följa upp, per tertial, under året är 'Inköp utanför avtal'. I samband med granskningen har vi tagit del av protokoll som styrker att uppföljning gjorts vid tertial 1, 2024. Utöver detta har regionstyrelsen inte beslutat om några andra risker avseende upphandling och inköp inom ramen för sin internkontrollplan.

Kultur- och bildningsnämnden har inför 2024 värderat risker kopplade till upphandling och inköp inom ramen för sin risk- och väsentlighetsanalys, som nämndens internkontrollplan har sin grund i. Riskerna bedömdes inte varit av så pass hög risk och väsentlighet att de lyftes till internkontrollplanen 2024.

Övriga nämnder har inte beaktat risker kopplade till upphandling och inköp inom ramen för genomförd risk- och väsentlighetsanalys 2024 och därmed inte heller lyft någon risk till internkontrollplanen.

Internkontroll avseende direktupphandlingar

Enligt riktlinjer för direktupphandling är det av mycket stor vikt att regionens verksamheter försäkras om att direktupphandlingar som görs är tillåtna enligt LOU. Otillåtna direktupphandlingar medför en stor risk för ogiltighetsförklaring av ingångna avtal, upphandlingsskadeavgift och eventuellt skadestånd. Enligt riktlinjerna är det den verksamhet som utför direktupphandlingen som bär de ekonomiska konsekvenserna som kan komma av en otillåten direktupphandling.

I samband med granskningen framgår att regionen, med start från 2024, ska arbeta fram inköpsanalyser per inköpsområde som redovisas varje tertial. Vi har efterfrågat de första inköpsanalyserna för tertial 1. Dessa var dock inte färdigställda vid tidpunkten för granskningen. Resultatet av dessa analyser ska återrapporteras till respektive

verksamhets ledningsgrupp för hantering. Enligt intervjuade ligger detta uppdrag i linje med Planeringsdirektivet²⁰ 2024.

I samband med granskningen har vi inte identifierat enskilda insatser som specifikt syftar till att minska risken för otillåtna direktupphandlingar. Ansvaret att, inför genomförande av direktupphandlingar, kontrollera att beräkningen av det totala värdet beaktar värdet av liknande kontrakt (antingen föregående tolv månadsperiod alt. uppskattat värde för kommande tolv månadsperiod), är delat mellan regioninköp och verksamheterna. Avser direktupphandling ett värde under 100 000 kronor så är det verksamheterna som ansvarar för att säkerställa att hänsyn tas till eventuella andra inköp av liknande art. Av intervjuer framgår att det inte finns någon systematiserad rutin för kontroll av inköp i andra delar av regionens verksamheter.

Inköp/direktupphandlingar kan enligt lagregler genomföras även om det finns ett avtal om särskilda krav uppfylls. Enligt regionens riktlinjer kan endast ansvarig direktör besluta om dessa avsteg från avtal. Enligt intervjuade rapporteras inte besluten till ansvarig styrelse/nämnd.

Årliga inköpsrapporter

Sedan 2021 års granskning upprättas en årlig regionövergripande inköpsrapport i syfte att analysera inköp och följsamhet till avtal över tid. Målet med sammanställningen och analysen är att identifiera köpmönster och skapa underlag för fördjupade analyser och beslut. Data som presenteras i rapporten är hämtade från regionens ekonomisystem samt avtalsdatabas. Rapportens nyckeltal är:

- antal inkomna upphandlingar,
- upphandlat värde,
- antal direktupphandlingar,
- andel inköp från avtalade leverantörer (leverantörstrohet)²¹,
- genomsnittligt antal kvalificerade anbud vid annonserad upphandling,
- antal överprövningar,
- antal aktiva avtal,
- antal upphandlingar där utökade hållbarhetskrav ställts,
- antal leverantörer med inköpsbelopp under 20 tkr per år,
- andel de 100 största leverantörerna utgör av den totala inköpssumman,

²⁰ Planeringsdirektivet är ett verktyg för att underlätta nämndernas styrning av verksamheterna i enlighet med regionens vision och långsiktiga effektmål. Mot bakgrund av ett utmanande ekonomiskt läge för hela regionsektorn ska nämndernas planering för 2024 rymmas inom respektive nämnds nettokostnadsram för 2023. Enligt planeringsdirektivet ska nämnderna och verksamheterna arbeta tillsammans för att ta fram möjligheter att frigöra medel genom omprioriteringar i verksamheten. Planeringsdirektivet 2024 är godkänt av regionstyrelsen.

²¹ Inköpsrapporten 2023 redogör en leverantörstrohet på 93%.

2024-06-14

- andel inköp som sker via inköpsportalen av de leverantörer som finns i portalen, samt,
- antal anställda på Regioninköp vid årets slut.

Inköpsrapporten lyfts till regionstyrelsen och nämnderna en gång per år i samband med årsredovisningen.

Avtalstrohet

Vid granskningstillfället saknar regionen ett systemstöd för att möjliggöra uppföljning av avtalstroheten. Enligt intervjuade pågår vid granskningstillfället en upphandling av nytt ekonomisystem där ambitionen är att köpa in ett system som möjliggör denna typ av uppföljning. Tillsammans med insatser för att öka andelen inköp i e-handelssystemet finns ambitionen även att öka regionens köptrohet mot ingångna avtal långsiktigt.

4.4.3 Bedömning

Vi bedömer att regionstyrelsen och ansvariga nämnder delvis har säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll för att säkerställa att inköp och upphandlingar sker i enlighet med gällande lagstiftning och andra fastställda styrdokument.

Vi bedömer att det finns en strukturerad och återkommande kontroll av leverantörstroheten genom den årliga Inköpsrapporten. Vid granskningstillfället saknas dock systemstöd för att övergripande följa upp avtalstroheten. Ett nytt ekonomisystem, som upphandlas under våren 2024, uppges kunna möjliggöra denna typ av kontroller mer systematiserat vilket vi bedömer som positivt.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar enligt ovan bedömer vi att regionstyrelsen beaktat rekommendationen från 2021 gällande att tydliggöra vilken uppföljning som ska ske, genom att prioritera avtalen utifrån risk, beloppsvolym och konsekvenser för verksamheten. Vidare bedöms regionstyrelsen ha beaktat rekommendationen om att säkerställa en systematisk uppföljning till styrelsen av arbetet med inköp och upphandling, dels genom den årliga inköpsrapporten, dels genom löpande rapportering avseende enskilda upphandlingar.

Vidare bedömer vi att regionstyrelsen och ansvariga nämnder genom styrning, uppföljning och kontroll inte har säkerställt att bevakning sker av att direktupphandlingar inte överskrider gällande gränsbelopp.

Avsteg från regionens avtal följs upp i samband med den årliga inköpsrapporten som rapporteras till ansvarig styrelse/nämnd. Vi bedömer dock att det vid granskningstillfället saknas tydliga rutiner/kontroller som specifikt syftar till att minska risken för otillåtna direktupphandlingar. Vidare bedömer vi att det saknas en systematiserad rutin/kontroll som syftar till att säkerställa att beräkningen av det totala värdet av liknande kontrakt i regionen inte överskrider direktupphandlingsgränsen. De inköpsanalyser per verksamhetsområde som arbetas fram under 2024 kan enligt bedömning skapa förutsättningar för att löpande identifiera avvikelser kopplade till upphandling och inköp.

Rekommendationer som vi bedömer kvarstår är:

- Fortsatt arbeta för att minska antalet köp från leverantörer utan avtal.
- Ytterligare stärka den interna kontrollen avseende direktupphandlingar. Exempelvis genom kontroller av genomförda direktupphandling och bevakning av direktupphandlingsgräns.
- Tillse att 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.

4.5 Registeranalys och stickprovskontroll

I samband med granskningen har en registeranalys och ett stickprov genomförts. Analysen genomförs genom att automatiskt och manuellt kontrollera regionens leverantörsfakturförteckning för en period mot regionens avtalsförteckning/databas under samma period. Syftet är dels att identifiera avtal som inte finns inlagda i avtalsdatabasen, dels identifiera inköp där det inte finns något avtal.

Kontrollen syftar även till att identifiera eventuella inköp som överskrider direktupphandlingsgränsen (f.n. 700 000 kronor), men där avtal inte finns. Kontrollen har avgränsats till enskilda inköp över 100 000 kronor.

4.5.1 Stickprovskontroll avseende enskilda inköp

Efter genomförd registeranalys har 28 inköp identifierats där leverantören inte återfinns i erhållen avtalsförteckning/databas. Inköp från nationella inköpscentraler, som exempelvis Adda har exkluderats från stickprovet, liksom avgifter, bidrag, hyra etc. Vidare har även inköp kopplat till byggtreprenader samt kollektivtrafik/trafikslag exkluderats i enlighet med avgränsningen i beslutad projektplan.

Kontroll har skett avseende:

Om det finns ett avtal, även om det inte framgår av erhållen avtalsförteckning/databas:

- Om avtalet är giltigt vid tiden för inköpet.
- Om angiven takvolym i avtalet inte överskrider av det totala fakturerade beloppet för granskad period.
- Om rätt delegat signerat avtalet.

Om det inte finns ett avtal i erhållen avtalsförteckning/databas eller är en direktupphandling:

- Om inköpet utförts av Regioninköp.
- Om det finns dokumenterade skäl för beslut om direktupphandling.
- Om det finns ett skriftligt avtal i enlighet med Riktlinjer för direktupphandling.
- Om inköpet är diariefört.

lakttagelser från stickprovet

Inom ramen för granskningen har vi erhållit underlag avseende 23 av 28 inköp. Avseende övriga fem inköp pågår utredning kring inköpen. Samtliga fem inköp som ej

granskats har gjorts inom Hälso- och sjukvård. I nedanstående avsnitt redogörs övergripande iakttagelser avseende de 23 leverantörsinköp där vi erhållit underlag.

Av de granskade stickproven avser 14 inköp från leverantörer som fakturerat mer än 700 tkr under granskningsperioden. I tolv av 14 stickprov har vi erhållit giltiga avtal, som föregåtts av en annonsering enligt LOU, trots att dessa inte identifierats i genomförd registeranalys. Den sammanlagda beloppsvolymen under 2023 har inte överskridit angiven takvolym i granskade avtal. Ett av tolv avtal har signerats av en verksamhetschef, dvs. inte i enlighet med gällande delegationsordning.

Två inköp kan kopplas till leverantörer som fakturerat 1 033 436 kronor respektive 1 295 136 kronor utan avtal under 2023. Inköpen har gjorts av Hälso- och sjukvård.

Resterande nio stickprov (av 23) avser inköp från leverantörer som fakturerat mindre än 700 tkr per inköp, dvs. direktupphandling. I sex av nio stickprov har vi erhållit dokumenterade skäl för genomförande av inköpet. Dessa sex stickprov är även diarieförda i enlighet med regionens styrdokument. Följande avvikelser har konstaterats vid stickprovsgranskningen avseende direktupphandling:

- Sex av nio inköp har inte genomförts av Regioninköp i enlighet med regionens riktlinjer för direktupphandling.
- För fem av nio inköp har inte avtal upprättats enligt regionens riktlinjer för direktupphandling.

För redogörelse av ett detaljerat resultat se Tabell 1 och Tabell 2 i Bilaga 1.

4.5.2 Granskning av upphandlingsunderlag

Inom ramen för granskningsperioden har tre annonserade upphandlingar valts ut för att kontrollera om de genomförts i enlighet med gällande lagstiftning och regionens fastställda styrdokument på området.

Stickprovet har valts ut genom ett riktat urval där tre av regionens inköpsområden som upphandlades under 2022–2023, där avtalet har signerats 2023, har granskats fördjupat; Yttre skötsel, Förpackningsmaterial till kost för kylda måltider och Tvätt & Textilier.

Följande upphandlingsunderlag har efterfrågats för granskning:

- | | |
|---|----------------------|
| - Annonser | - Vinnande anbud |
| - Förfrågningsunderlag/ Administrativa föreskrifter | - Tilldelningsbeslut |
| - Öppningsprotokoll | - Undertecknat avtal |
| - Anbudsutvärdering | - Efterannonser |

Kontroll har skett avseende:

- Val av upphandlingsförfarande.
- All väsentlig dokumentation finns på plats och samtliga moment efterlever gällande krav.
- Annonsering och anbudstider är korrekta och rimliga utifrån lagregler.
- Öppningsprotokoll har upprättats av två personer.
- Kvalificering och utvärdering har skett enligt vad som anges i förfrågningsunderlag.

- Tilldelning har skett enligt angiven utvärderingsmodell.
- Avtalsspärr har beaktats (och framgår av tilldelningsbeslut).
- Avtal har tecknats med rätt part och i enlighet med förfrågningsunderlaget.
- Avtal har tecknats av behörig person.

lakttagelser från granskat upphandlingsunderlag

Yttre skötsel

Regionen genomförde under år 2022 en upphandling av ett avtal avseende yttre skötsel. Upphandlingen avsåg ett avtal med på två års löptid²², med option om förlängning maximalt 12 månader + 12 månader, till ett uppskattat värde av 25 mnkr. Av sju inkomna anbud gick två vidare i kvalificeringen. Kontrakt tilldelades Riksbyggen ekonomisk förening samt Råums Maskin AB. Av genomförd stickprovskontroll framgår att anbud utvärderas utifrån det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Förpackningsmaterial till kost för kylda måltider

Regionen genomförde under år 2023 en upphandling som avser avtal på förpackningsmaterial till kost för kylda måltider. Upphandlingen avsåg ett avtal med två års löptid²³ och option på två ettåriga förlängningar, till ett uppskattat värde av 3 mnkr. Tre anbud inkom och kontraktet tilldelades NHTRADING AB. Av genomförd stickprovskontroll framgår att anbud utvärderas utifrån det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Tvätt och textilier

Regionen genomförde under år 2022 en upphandling av ramavtal för tillhandahållande och tvätt av textilier. Upphandlingen avsåg ett avtal med två års löptid²⁴ och option på två ettåriga förlängningar, till ett uppskattat värde av 135 mnkr. Två anbud inkom och kontraktet tilldelades Textilia tvätt & textilservice AB. Av genomförd stickprovskontroll framgår att anbud utvärderas utifrån bästa förhållande mellan pris och kvalitet, och att detta förhållande utvärderas genom en särskilt angiven utvärderingsmodell.

Kommentar

I samtliga tilldelningsbeslut som granskats tillhörande de tre upphandlingarna ovan framgår inte att avtalsspärr skulle tillämpas. Däremot framgår datum för tilldelning och att avtalet är tecknat mer än 10 dagar efter angivet datum i tilldelningsbesluten. I samband med granskningen har Regioninköp ändrat texten i mallen för tilldelningsbeslut, i sitt IT-stöd, så att en text avseende avtalsspärr numera framgår.

4.5.3 Bedömning

Utifrån vår registeranalys och stickprovskontroll bedömer vi att hälso- och sjukvårdsnämnden bör stärka sin interna kontroll avseende inköp ytterligare. Granskningen visar att två inköp som genomförts inom Hälso- och sjukvård saknar avtal och underlag. Vi kan därmed inte utesluta att inköpen är att ses som otillåtna direktupphandlingar, vilket inte är förenligt med gällande lagkrav.

²² 2023-10-01 till 2024-09-31

²³ 2023-08-29 – 2025-08-28

²⁴ 2023-04-01 till 2025-05-31

I genomförd registeranalys identifieras vidare tolv avtal som inte fanns registrerade i regionens avtalsdatabas. Det är enligt vår bedömning viktigt att giltiga leverantörsavtal finns tillgängliga och är sökbara i ett IT-stöd för att minska riskutsättningen för att inköp görs utanför avtal. Vidare noterar vi att sex inköp (överstigande 100 tkr), som enligt riktlinjerna skulle ha genomförts av Regioninköp, har genomförts av verksamheter. Dessutom saknas upprättade avtal (vid direktupphandling) för fem inköp.

Utifrån det underlag vi tagit del av har endast ett fåtal avvikelser konstaterats vid granskning av annonserade upphandlingar. Med bakgrund av det bedömer vi att granskade annonserade upphandlingar i allt väsentligt genomförts i enlighet med gällande lagstiftning och fastställda styrdokument.

4.6 Förebyggande arbete mot oegentligheter i upphandlingar

4.6.1 Riktlinjer för representation, mutor och jäv

Enligt inköspolicyn ska regionen vara rättssäker och aktivt arbeta för att motverka korruption. Tilltron från såväl leverantörer som medborgare får aldrig ifrågasättas. Regionfullmäktige har även fastställt riktlinjer för representation, mutor och jäv²⁵ som gäller för alla förtroendevalda och tjänstepersoner på Region Värmland.

I riktlinjerna omnämns personal som genomför inköp och upphandling, inklusive gruppen arbetstagare som deltar i förberedelser eller utvärderingskedet av sådana som en särskild riskgrupp kopplat till mutor och yttre påverkan. Denna grupp bör enligt riktlinjen iakttäta större försiktighet än andra medarbetare.

Riktlinjerna beskriver bland annat hur gåvor, måltider, kundträffar, studieresor, kurser och seminarier bör hanteras. Vidare framgår att förtroendevalda och medarbetare bör rådgöra med närmaste gruppchef/chef om den känner sig osäker på om en förmån är otillåten eller inte. Om tillfrågad chef bedömer att förmånen inte är en muta och förtroendevald/medarbetare tar emot förmånen, som vid ett senare tillfälle prövas av domstol så är det den förtroendevalda/medarbetaren som är ansvarig mottagare.

Vid misstanke om att någon annan har tagit emot en muta ska det anmälas till verksamhetschef eller närmsta chef.

Av riktlinjen framgår även exempel på situationer när jäv föreligger.

Intervjuade upplever att samtalsklimatet kring frågor avseende oegentligheter, korruption och jäv som transparent och öppet. Bland annat upplever medarbetare att de kan fråga, och en del har även har frågat, närmaste chef det senaste året kring frågor som berör området.

Mutor, oegentligheter och jäv kopplat till upphandling finns enligt intervjuade som ett inslag i regionens introduktionsprogram för nyanställda chefer från 2024. Därtill uppges frågor kopplade till området lyftas vid verksamhetens APT:er. Arbetet med att medvetandegöra medarbetare vid regionen kring dessa frågor sker enligt de intervjuade även som en integrerad del i arbetet med inköpssamordnare.

²⁵ RF 2022-04-06, §46

4.6.2 Intern kontroll avseende oegentligheter kopplade till upphandling

Regionstyrelsen eller nämnderna har inte beslutat om några interna kontroller inom ramen för internkontrollplanerna 2024 som avser risk för oegentligheter kopplat till upphandling och inköp.

Enligt de intervjuade är jäv och oegentligheter en punkt på dagordningen vid upphandlingsgruppernas första möte (med representanter från Regioninköp och upphandlande verksamheter). Vi har inte identifierat några andra kontrollaktiviteter som syftar till att minska risken för oegentligheter vid upphandling och inköp.

4.6.3 Bedömning

Vi bedömer att regionstyrelsen och ansvariga nämnder delvis har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll gällande att förhindra oegentligheter i samband med upphandling och inköp.

Vi bedömer att det finns fastställda styrdokument som syftar till att förhindra oegentligheter i samband med upphandling och inköp. Styrdokumentet bedöms även beskriva roll- och ansvarsfördelningen på ett tydligt sätt.

Vi bedömer dock att regionstyrelsen och nämnderna endast delvis tillser en tillräcklig internkontroll och uppföljning avseende oegentligheter/mutor och jäv kopplade till upphandling. Granskningen visar att det finns kända rutiner för att förhindra mutor och jäv samt kända rutiner vid misstanke om mutor och jäv. Ämnet lyfts fram i regionens upphandlingsgrupper i samband med annonserade upphandlingar. Därtill upplever intervjuade att det finns en tillåtande miljö för att lyfta frågor avseende mutor och jäv, vilket vi bedömer kan minska riskutsättningen. Samtidigt genomförs inte några andra löpande och återkommande kontrollaktiviteter för att minska risker för oegentligheter/mutor vid inköp och upphandling.

Utifrån våra iakttagelser och bedömning enligt ovan bedömer vi att regionstyrelsen beaktat rekommendationen från 2021 om att säkerställa att skyddet mot jäv är tillräckligt för att säkerställa regelefterlevnad genom att tydliggöra situationer när jäv kan uppstå i fastställd riktlinje.

5 Samlad bedömning och rekommendationer

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att regionstyrelsen och ansvariga nämnder delvis har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll över inköpsprocessen.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi regionstyrelsen och granskade nämnder att:

- stärka sin interna kontroll och uppföljning avseende risker för oegentligheter/mutor i samband med inköp och upphandling.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi regionstyrelsen att:

- förtydliga roll- och ansvarsfördelningen avseende specifikt behovsägande beställare och inköpssamordnare ytterligare.
- se över möjligheten att nyttja systemstöd ändamålsenligt och genom detta minska riskutsättningen för att inköp genomförs utanför avtal.
- tillse riktlinjer/rutiner som specifikt syftar till att minska risken för otillåtna direktupphandlingar samt att dessa följs ändamålsenligt.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- beakta revisorernas rekommendation från 2021 och tillse att rollen som inköpssamordnare implementeras i samtliga verksamheter.
- stärka den interna kontrollen avseende inköp och upphandling och tillse att inköp genomförs i enlighet med gällande lagregler och interna regelverk.

Utifrån resultatet av vår granskning bedömer vi att regionstyrelsen och ansvariga nämnder fortsatt bör arbeta vidare med/beakta följande rekommendationer från 2021:

- 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.
- Tillse att 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 avtal²⁶ finns i den centrala avtalsdatabasen.

²⁶ Författarens förtydligande: Avtal med leverantörer kopplade till inköp av varor och tjänster avseende inköp >100 000 kronor där Regioninköp genomför inköpet.



Region Värmland
Granskning av upphandling och inköp

2024-06-14

Datum som ovan

KPMG AB

Anna Hammarsten
Certifierad kommunal revisor

Liam Alldén
Verksamhetsrevisor

Liz Gard
Certifierad kommunal revisor
Kvalitetsansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Bilaga 1

Resultatet av stickproven redogörs i tabellerna nedan.

Tabell 1 – Annonserade upphandlingar/avtal

Leverantör	Faktura- belopp (kr)	Totalt fakture- rat belopp 2023 (kr)	Giltigt vid tiden för inköpet?	Överskrids angiven takvolym?	Är det rätt delegat som signerat av- talet enligt dele- gationsord- ningen?	Kommentar
L1	164 370	2 242 045,00	Ja.	Nej.	Ja.	Inga övriga kommentarer.
L2	153 445	228 153,02	Ja.	Nej.	Nej.	Avtalet är signerat av en verksamhetschef, vilket inte är i enlighet med gällande delegationsordning.
L3	350 000	350 000	Ja.	Nej.	Ja.	Inga övriga kommentarer.
L4	3 690 696	61 788 149,61	Ja.	Nej.	Ja.	Inga övriga kommentarer.
L5	172 500	690 000,00	Ja.	Nej.	Ja.	Inga övriga kommentarer.
L6	158 286	1 643 406,00	Ja.	Nej.	Ja.	Inga övriga kommentarer.
L7	302 873	766 310,52	Ja.	Nej.	Ja.	Inga övriga kommentarer.
L8	2 128 860	10 256 442,54	Ja.	Nej.	Ja.	Inga övriga kommentarer.
L9	838 866	6 550 663,55	Ja.	Nej.	Ja.	Inga övriga kommentarer.
L10	241 500	241 500	Ja.	Nej.	Ja.	Inga övriga kommentarer.
L11	264 000	469 800	Ja.	Nej.	Ja.	Inga övriga kommentarer.
L12	1 236 830	27 891 372	Ja.	Nej.	Ja.	Inga övriga kommentarer.
L13	269 532	1 033 436	-	-	-	Ett äldre avtal, där inköp löpt på.

						Verksamheten har ej hittat avtalet.
L14	133 654	1 295 136	-	-	-	Ett äldre avtal från 2014, där inköp löpt på. Ej erhållit avtal.

Tabell 2 – Direktupphandlingar

Leverantör	Belopp (kr)	Totalt fakturerat belopp 2023 (kr)	Har inköpet genomförts av Regioninköp?	Finns det dokumenterade skäl för beslut om upphandling?	Finns ett skriftligt avtal?	Är inköpet diarietefört?	Kommentar
L1	118 000	128 080	Nej	Ja	Ja	Ja	Vi noterar att direktupphandlingen genomförts av Kultur och bildning och inte regioninköp, även om priset avser >100 tkr.
L2	351 000	2 497 500	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.	Avser en direktstyrd direktupphandling avseende PCR-baserad Covid-19 analys. Verksamheten menar att det är en direktupphandling. Vi noterar att det totalt fakturerade beloppet under 2023 överskrider 700 tkr.
L3	130 000	360 000	Nej.	Ja.	Nej.	Ja.	Finns ifylld mall för dokumentation vid direktupphandling. Ej erhållit ett avtal. Vi noterade att de samlade värdet för 2023 överskrider uppskattat värde med 100 tkr.

L4	350 000	421 524	Nej.	Ja.	Ja.	Ja.	Avser leverans av bilder. Inköpet har inte genomförts av Regioninköp i enlighet med regionens riktlinjer för direktupphandling.
L5	224 560	224 560	Ja.	Ja.	Nej.	Ja.	Ej erhållit avtal som ska finnas i enlighet med regionens riktlinjer för direktupphandling.
L6	560 000	928 500	Ja.	Ja	Ja.	Ja.	Avser diplomeringutbildning om jämställdhet och normer. Verksamheten menar att det är en direktupphandling. Vi noterar att det totalt fakturerade beloppet under 2023 överskrider 700 tkr.
L7	500 000	512 002	Nej.	Nej.	Nej.	Nej.	Ej erhållit avtal. Enligt verksamheten finns det ej något.
L8	235 212	451 856	Nej.	Nej.	Nej.	Nej.	Ej erhållit avtal. Enligt verksamheten finns det ej något.
L9	219 800	228 009	Nej.	Nej.	Nej.	Nej.	Ej erhållit avtal. Enligt verksamheten finns det ej något.



Region Värmland
Granskning av upphandling och inköp

2024-06-14

Bilaga 2

Roller som intervjuats under granskningen av upphandling och inköp samt uppföljning är:

- Regiondirektör
- Ekonomidirektör
- Områdesdirektörer tillsammans med ekonomer
- Jurist vid regionledningskontoret.
- Inköpschef
- Inköpsstrateg
- Enhetschef för Upphandling
- Enhetschef för Verksamhetsstöd Inköp
- Upphandlare
- Inköpscontroller
- Hållbarhetsstrateg
- Inköpssamordnare

Regionstyrelsens ordförande och vice ordförande har även intervjuats i granskningens slutskede, där de muntligen fått ta del av preliminära

Bilaga 3

Nedan redogörs för våra bedömningar avseende om styrelse/nämnd beaktat de rekommendationer som lämnades i den tidigare granskningen som genomfördes 2021.

Rekommendation – granskning 2021	Bedömning
<p>Tillse att styrdokumenterna för arbetet med inköp och upphandling förankras och görs kända i samtliga berörda verksamheter.</p>	<p>I allt väsentligt. Vår bedömning baseras bland annat på att det finns styrdokument som vi bedömer utgör ett tillräckligt stöd i samband med upphandling och inköp, samt att dessa är förankrade i berörda verksamheter och kända enligt intervjuade.</p>
<p>Stärka styrningen av roller- och ansvar i verksamheterna kopplade till inköp och upphandling. Exempelvis genom inköpssamordnare samt tydliggjord struktur och organisation för analys av behov samt planering av upphandlingar.</p>	<p>Delvis. Vår bedömning baseras på att rollerna som behovsägande beställare och inköpssamordnare är mycket lika och ibland även identiska, vilket enligt vår bedömning kan bidra till ökad oklarhet kring vad som skiljer rollerna åt.</p>
<p>Tillse att inköpssamordnare finns i verksamheterna för att säkerställa regelbundenhet.</p>	<p>I allt väsentligt. Regionstyrelsen och nämnderna bedöms ha beaktat denna rekommendation. Undantag är hälso- och sjukvårdsnämnden där rekommendationen inte bedöms ha beaktats till fullo.</p>
<p>Stärka intern kontroll och uppföljning för att säkerställa följsamhet till lagstiftning och fastställda styrdokument samt minska risken för oegentligheter.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>Delvis. Vi bedömer att det sker en strukturerad och återkommande kontroll av leverantörstroheten. Däremot saknas systemstöd för att övergripande följa upp avtalstroheten.</p> <p>Vi bedömer att styrelsen och nämnder, delvis, säkerställt en tillräcklig uppföljning. Avsteg från regionens avtal (leverantörstrohet) följs upp i samband med den årliga inköpsrapporten som rapporteras till ansvarig styrelse/nämnd. Inköpsanalyserna per verksamhetsområde kan enligt vår bedömning skapa ytterligare förutsättningar för att löpande identifiera avvikelser.</p> <p>Leverantörstroheten har enligt Inköpsrapporten gått ned från 95 % till 93%. Av den anledningen kvarstår enligt vår bedömning rekommendationen om att fortsatt arbeta för att minska antalet köp från leverantörer utan avtal.</p>

<p>direktupphandlingar och bevakning av direktupphandlingsgräns.</p>	<p>Vi bedömer att tydliggörande av vilken uppföljning som ska ske har beaktats genom att prioritera avtalen utifrån risk, beloppsvolym och konsekvenser för verksamheten.</p> <p>Vi bedömer att en systematisk uppföljning till styrelsen säkerställs, dels genom den årliga inköpsrapporten, dels genom löpande rapportering avseende enskilda upphandlingar.</p> <p>Saknas tydliga rutiner som specifikt syftar till att minska risken för otillåtna direktupphandlingar. I verksamheterna saknas en systematiserad rutin som syftar till att säkerställa att beräkningen av det totala värdet av liknande kontrakt i regionen inte överskrider direktupphandlingsgränsen. Vår bedömning är att regionstyrelsen och ansvariga nämnder fortsatt bör arbeta vidare med/beakta rekommendationen.</p>
<p>Säkerställa att skyddet mot jäv är tillräcklig inom landstinget (regionen).</p>	<p>I allt väsentligt. Vår bedömning baseras på att situationer när jäv kan uppstå har tydliggjorts i fastställd riktlinje samt på att ämnet lyfts i upphandlingsgruppen och upplevs av intervjuade som ett tillåtande ämne att diskutera.</p>
<p>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.</p>	<p>Nej. Det har inte gjorts någon utvärdering av det samlade systemet för internkontroll av direktupphandlingar.</p> <p>Vår bedömning är att regionstyrelsen och ansvariga nämnder fortsatt bör arbeta vidare med/beakta rekommendationen.</p>
<p>Tillse att samtliga avtal finns i den centrala avtalsdatabasen. Att landstingsstyrelsen (Regionstyrelsen) snart 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.</p>	<p>I genomförd registeranalys identifieras tolv avtal som inte fanns registrerade i regionens avtalsdatabas. Vår bedömning är att regionstyrelsen och ansvariga nämnder fortsatt bör arbeta vidare med/beakta rekommendationen.</p>