

2020-12-16

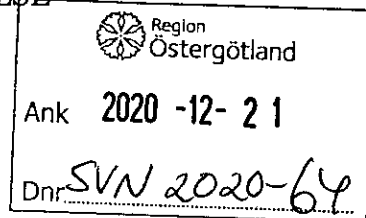
REVISIONSSKRIVELSE

Regionfullmäktige

För beaktande till:  
Regionstyrelsen

För kännedom till:

Hälsa- och sjukvårdsnämnden  
Patientnämnden  
Regionutvecklingsnämnden  
Trafik- och samhällsplaneringsnämnden  
Samverkansnämnden för sydöstra  
sjukvårdsregionen  
samt i övrigt enligt bifogad sändlista

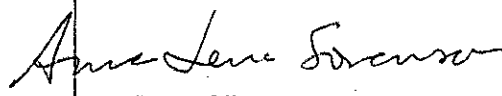


### Granskning av upphandling, avtalshantering och avtalstrohet

Regionens revisorer har gett PwC i uppdrag att genomföra granskning av regionens upphandling, avtalshantering och avtalstrohet. Regionens revisorer har beslutat att ställa sig bakom PwC:s rapport och vill särskilt lyfta fram följande:

- Vår samlade revisionella bedömning är att den interna kontrollen inom upphandlings- och avtalsområdet **inte** är helt tillräcklig.
- Det finns delvis uppdaterade och ändamålsenliga regler och rutiner avseende upphandling och avtalshantering. Tillgängliga styrande dokument är dock inte helt uppdaterade och ansvaret för uppföljning av upphandlingar och köptrohet framgår inte på ett tydligt sätt och behöver förtydligas. Bristande kännedom om styrande dokument finns i organisationen.
- Den egna uppföljningen av köptrohet är inte säkerställd och sker ej systematiskt. Detta har även påtalats och konstaterats vid tidigare granskningar.
- Vi bedömer att det delvis finns ändamålsenliga rutiner för att hantera anspråk som riktas mot regionen vid händelse av att leverantör hävdar avtalsbrott.
- Bedömningen är att det endast delvis finns ändamålsenliga rutiner för att tillse att leverantörer följer avtal och hantera avsteg. Positivt är att det pågår ett utvecklingsarbete för att stärka denna process.

  
Anders Senestad  
Ordförande

  
Anna-Lena Sörenson  
Vice ordförande

Bifogas: PwC:s revisionsrapport "Granskning av upphandling, avtalshantering och avtalstrohet".  
Revisionskrivelse och revisionsrapport finns tillgänglig på [www.regionostergotland.se](http://www.regionostergotland.se), revisorer.

# Granskning av upphandling, avtalshantering och avtalstrohet

Region Östergötland

2020-12-16

*Karin Jäderbrink, certifierad kommunal revisor*

*Matti Leskelä, certifierad kommunal revisor*

*Sofia Nylund, certifierad kommunal revisor*

*Ulrik Hellmark, revisionskonsult*



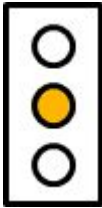
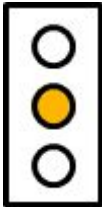
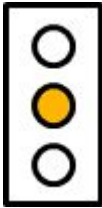
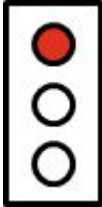
# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattande bedömning</b>	<b>3</b>
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	6
Avgränsning	6
Metod	6
<b>lakttagelser och bedömningar</b>	<b>7</b>
<b>Finns uppdaterade och ändamålsenliga regler och rutiner avseende upphandling och avtalshantering?</b>	<b>7</b>
<b>Är regler och rutiner kända i organisationen?</b>	<b>9</b>
<b>Är roller och ansvar i avtalshanterings- och inköpsprocessen tydliga?</b>	<b>9</b>
<b>Är den egna uppföljningen av köptrohet mot avtal säkerställd ur ett internt kontrollperspektiv?</b>	<b>10</b>
<b>Finns ändamålsenliga rutiner för att hantera anspråk som riktas mot regionen vid händelse av att leverantör hävdar avtalsbrott?</b>	<b>13</b>
<b>Finns ändamålsenliga rutiner för att tillse att leverantörer följer avtal och hantera avsteg?</b>	<b>14</b>

# Sammanfattande bedömning

PwC har på uppdrag av Region Östergötlands revisorer genomfört en granskning av upphandling, avtalshandling och avtalstrohet. Revisionsobjekt är regionstyrelsen. Granskningen ingår i revisionsplanen för år 2020.

Utifrån genomförd granskning är den revisionella bedömningen att den interna kontrollen inom upphandlings- och avtalsområdet **inte är helt tillräcklig**. Bedömningen grundar sig på nedanstående resultat utifrån respektive revisionsfråga.

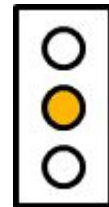
Revisionsfråga	Bedömning	
Finns uppdaterade och ändamålsenliga regler och rutiner avseende upphandling och avtalshandling?	Vi bedömer att det delvis finns uppdaterade och ändamålsenliga regler och rutiner avseende upphandling och avtalshandling. Bedömningen grundar sig på tillgängliga dokument är delvis uppdaterade. Enkätresultat samt pågående process för att skapa en effektiv inköpsorganisation har vägts in i bedömningen. Ansvar för uppföljning av upphandlingar och köptrohet framgår dock inte på ett tydligt sätt och behöver förtydligas.	
Är regler och rutiner kända i organisationen?	Vi bedömer att regler och rutiner delvis är kända i organisationen. Intervjuer och enkätresultat pekar på att kännedomen behöver bli bättre.	
Är roller och ansvar i avtalshandling och inköpsprocessen tydliga?	Vi bedömer att roller och ansvar till viss del är tydliga. Bedömningen grundar sig på att styrande dokument finns men att dessa behöver uppdateras utifrån genomförda organisationsförändringar. Intervjuade och enkätrespondenter redovisar att det finns behov av att tydliggöra roller och ansvar.	
Är den egna uppföljningen av köptrohet mot avtal säkerställd ur ett internkontrollperspektiv?	Vi bedömer att den egna uppföljningen av köptrohet utifrån ett internkontrollperspektiv <b>inte</b> är säkerställd. Bedömningen grundar sig på att uppföljning för närvarande inte sker systematiskt. Detta kan ses som en avvikelser från styrande dokument där	

det framgår att upphandlingar, avtal och krav aktivt skall följas upp. De intervjuade anger att brister finns och att en stor andel respondenter menar att det finns oklarheter kring uppföljning.

Genomförd registeranalys (inklusive kompletterande stickprovskontroller) visar även på ett antal avvikelser vilka bedöms utgöra avsteg från upphandlingsreglerna och regionens riktlinjer.

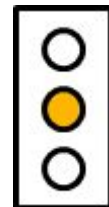
Finns ändamålsenliga rutiner för att hantera anspråk som riktas mot regionen vid händelse av att leverantör hävdar avtalsbrott?

Vi bedömer att det delvis finns ändamålsenliga rutiner för att hantera anspråk som riktas mot regionen vid händelse av att leverantör hävdar avtalsbrott. Bedömningen grundar sig på aktuell delegationsordning där ansvar regleras. De intervjuade redovisar att riktlinjer inte finns dokumenterade men att det finns en process internt och externt med juriststöd. En modell för att hantera avvikelser har nyligen utarbetats.



Finns ändamålsenliga rutiner för att tillse att leverantör följer avtal och hantera avsteg?

Bedömningen är att det endast delvis finns ändamålsenliga rutiner för att tillse att leverantörer följer avtal och hantera avsteg. Bedömningen grundar sig på att det sedan oktober 2020 finns beslut om ett enhetligt arbetssätt för hur hantering av avvikelser ska ske under en avtalsperiod. Detta arbetssätt är dock inte fullt ut implementerat ännu.



### Rekommendationer

- Uppdatera och tydliggör ansvar för uppföljning i styrande dokument och rutiner.
- Regionstyrelsen rekommenderas säkerställa att inköp görs i enlighet med de direktupphandlingsgränser som anges i upphandlingsreglerna.
- Regionstyrelsen rekommenderas initiera en process för att analysera om det finns inköp under direktupphandlingsgränsen som skett vid sidan av befintliga avtal eller om det finns behov av ytterligare ramavtal.
- Regionstyrelsen säkerställer att alla eventuella avvikelser hanteras löpande och att ansvarsfördelning är tydlig.

# Inledning

## Bakgrund

Av kommunallagens kapitel 12 framgår bland annat att revisorerna ska pröva om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Vidare framgår det i kapitel 6 att det är nämnderna som ansvarar för att den interna kontrollen är tillräcklig.

Regionfullmäktige har 2020-02-12 antagit policy och riktlinje för intern styrning och kontroll. Den interna styrningen och kontrollen ska säkerställa en ändamålsenlig och kostnadseffektiv drift av verksamheten och en säker hantering av resurserna.

Region Östergötland upphandlar årligen varor och tjänster för betydande belopp. Regionen har en inköps- och upphandlingspolicy samt tillhörande riktlinjer för inköp och upphandling. På regionens intranät framgår att det i den nya organisation från 2020 är enheten Inköp, service och logistik inom Verksamhetsstöd som ansvarar för upphandlingar och tecknande av avtal. Ytterst ansvarig för upphandlingsområdet är regionstyrelsen.

Regionens revisorer genomförde 2013 en granskning av följsamhet mot ramavtal. Bedömningen var bland annat att det fanns behov av att kontrollinsatserna strukturerades och fördjupades på produktionsenhetsnivå. Översyn och definition av ansvar och gränssnitt för uppföljning av följsamhet till ramavtal föreslogs.

2017 genomförde regionens revisorer en granskning av regionens upphandlingsverksamhet. Bedömningen var att upphandlingsverksamheten sammantaget inte bedrevs på ett ändamålsenligt vis. Då noterades att ingångna avtal inte följdes upp i tillräcklig omfattning. Uppföljningen av köptrohet hade kvalitetsbrister och direktupphandlingar dokumenterades inte i tillräcklig omfattning.

I regionens utredning och beslut gällande organisation och ledning samt effektivisering av administrativa processer framgår att styrelsen får i uppdrag om att effektivisera de administrativa processerna. I antagen ekonomisk handlingsplan för 2020 redovisas åtgärder och besparingar gällande effektiv inköpsorganisation. En översyn skall ske gällande avtal, priser och samordnade inköp.

Revisorerna har med utgångspunkt från väsentlighet och risk beslutat att granska regionens upphandlings- och avtalsverksamhet som ett av flera väsentliga områden i revisionsplanen för 2020.

## Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om styrelsens interna kontroll inom upphandlings- och avtalsområdet är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- Finns uppdaterade och ändamålsenliga regler och rutiner avseende upphandling och avtalshantering?

- Är regler och rutiner kända i organisationen?
- Är roller och ansvar i avtalshanterings- och inköpsprocessen tydliga?
- Är den egna uppföljningen av köptrohet mot avtal säkerställd ur ett internt kontrollperspektiv?
- Finns ändamålsenliga rutiner för att hantera anspråk som riktas mot regionen vid händelse av att leverantör hävdar avtalsbrott?
- Finns ändamålsenliga rutiner för att tillse att leverantörer följer avtal och hantera avsteg?

### Revisionskriterier

- Lagen om offentlig upphandling, LoU
- Region Östergötlands strategiska plan med treårsbudget 2020- 2022 samt ekonomisk handlingsplan 2020
- Region Östergötlands Inköps- och upphandlingspolicy
- Region Östergötlands Inköp- och upphandlingsriktlinje
- Policy och riktlinje för intern styrning och kontroll (intern kontroll) samt tillhörande intern kontrollplaner
- Övriga rutiner, mallar och styrande dokument inom upphandlings- och avtalsområdet

### Avgränsning

Granskningen har avgränsats till regionstyrelsen och till ovanstående revisionsfrågor. Registeranalys har skett för transaktioner för köp av material och tjänster för perioden januari 2020 till och med augusti 2020.

### Metod

Genomgång har skett av styrande dokument och policys inom upphandlings och avtalsområdet.

Registeranalys har skett av räkenskapsdata gällande inköp av material och tjänster som matchats mot regionens avtalsförteckning för januari till och med augusti 2020. Kontroll har skett huruvida det i avtal och upphandlingar framgår hantering av leverantörs avsteg från överenskommelse i avtal.

Intervjuer har skett med berörda tjänstepersoner såsom chef för verksamhetsstöd, verksamhetschef för inköp, service och logistik, enhetschefer för tjänster och material, redovisningschef verksamhetsstöd samt upphandlingsjurist för verksamhetsområdet Inköp, service och logistik. Vidare har ekonomidirektören intervjuats.

Enkätundersökning har skickats till ett urval av regionens huvudattestanter och utanordnare (50 + 50) totalt 100 respondenter. Urvalet har skett utifrån volymer (större och mindre) samt ansvarsområde/centrum. Svarsfrekvensen är 51 %. Frågor som ställts i enkätundersökningen framgår under respektive revisionsfråga. De förtroendevalda revisorerna Jan Gyllenhammar och Christian Nordin Olsson har följt granskningen.

# Iakttagelser och bedömningar

## Finns uppdaterade och ändamålsenliga regler och rutiner avseende upphandling och avtalshantering?

### *Iakttagelser*

Lagen om offentlig upphandling (LOU) infördes 1 januari 1994 till följd av EU:s upphandlingsregler. LOU omfattar upphandlingar hos kommuner, regioner, staten och offentligt ägda företag. Lagen är ett detaljerat regelverk och ska alltid tillämpas när den upphandlande myndigheten köper varor eller tjänster. Varor och tjänster som köps frekvent upphandlas genom ramavtalsupphandling. Region Östergötland upphandlar stora volymer årligen.

Region Östergötlands fullmäktige har 2018 fattat beslut om **Inköps- och upphandlingspolicy**. Denna omfattar förutom begrepp, omfattning, syfte och utgångspunkter även en målbild för inköp inom regionen och dess styrande principer för inköpsverksamheten. Exempel på det är att inköp skall beakta patientsäkerhet, hållbarhet och arbetsrättsliga villkor. En helhetssyn för regionens gemensamma mål har företräde framför enskild verksamhets eller funktions intresse. Det framgår att helhetssynen möjliggör att leverans, ekonomi och uppfyllelse av avtalskrav kan följas upp och förutsätter att inköpsverksamheten samordnas i en sammanhållen process.

Regionen har som komplement till policyn **inköps- och upphandlingsriktlinjer** som är uppdaterade 2018-10-09. Dessa innefattar bland annat omfattning, övergripande roller och ansvar, uppföljning, styrande principer och grundförutsättningar vid upphandling. Uppdatering är ej gjord efter genomförd omorganisation. Upphandling (nuvarande Inköp, service och logistik) ansvarar för alla inköp och upphandlingar av varor och tjänster med undantag för att verksamheter får genomföra enstaka inköp upp till 100 tkr där avtal inte finns. Av riktlinjerna framgår också att upphandlingar och avtal aktivt skall följas upp avseende ekonomiskt utfall och uppfyllande av krav som ställts vid upphandlingstillfället. Dock framgår inte ansvaret på ett tydligt sätt.

Avtal som tecknas skall finnas i regionens avtalsdatabas och göras tillgängliga. Regionens verksamheter är skyldiga att känna till de avtal som upprättats. Inköp enligt avtal sker enligt **riktlinjer för inköp och beställningar**. Dessa innefattar beskrivning om beställningsförfarande och rutiner vid avrop.

I delegationsordningar för regionstyrelsen samt för regiondirektör framgår att styrelsen delegerat ansvar för tecknande av regionens firma och externa avtal, att föra talan i domstol samt utfärdande av fullmakt med mera till regiondirektören. Vidaredelegation har skett till områdeschef för inköp, service och logistik samt till produktionsenhetschefer och centrumchefer. Upphandlingsjurist för verksamhetsområdet inköp, service och logistik har delegation på att föra regionens talan i mål gällande offentlig upphandling eller tvister hänförliga till kommersiella avtal.



Ett ytterligare styrande dokument för kontroll inom upphandlings- och avtalshantering är **policy och riktlinje för intern styrning och kontroll**. Där framgår att styrelse och nämnder skall utarbeta interna kontrollplaner för sin verksamhet och att den enhet som hanterar inköp i regionen behöver beskriva mer specifika internkontrollrutiner för sin verksamhet.

Inför 2020 antogs beslut om **ny organisation och ledning samt effektivisering av administrativa processer**. En **ekonomisk handlingsplan för 2020** finns antagen och avseende effektiv inköpsorganisation är målbilden "en väldefinierad och kostnadseffektiv inköpsorganisation med tydlig samverkan med produktionsenheten". De konkreta åtgärderna som framgår är en effektiv inköpsorganisation med ansvar för hela inköpsprocessen. Bland annat skall översyn av avtal ske och inköpsorganisationen ska ses över.

Tillgång till inköpsorganisation, kontaktpersoner, stöd och serviceportal, tillvägagångssätt i inköpssystem, vissa mallar, inköpsprocess och upphandlingsfas finns på regionens intranät.

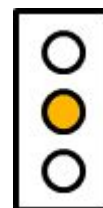
De intervjuade redovisar att man sedan föregående revisionsgranskning (2017) genomfört en översyn av styrande dokument. Exempelvis har beslut fattats om ny Upphandlings- och inköspolicy och nya riktlinjer. Delegationsordningar har uppdaterats och beslut om en ny inköpsorganisation har tagits inför 2020. Enhetschefer inom inköpsorganisationen anger att ledningsgruppen driver ett utvecklingsarbete under namnet "Movin On" som är en del i förändringsresan och enheten har genomfört en intern omorganisation. Kategoriteam har skapats utifrån sju olika kategorier och team som hanterar olika inköp och upphandlingar för stöd till olika verksamheter. Rekryteringar har skett för att stärka upphandlings- och inköpsfunktionen. Samtidigt anges att arbetet med att skapa en effektiv inköpsorganisation och översyn av avtal har pausats under året med anledning av pandemin. Planerade åtgärder och dess kalkylerade ekonomiska effekter kommer inte kunna verkställas 2020.

I den enkät som genomförts inom ramen för granskningen har följande påstående ställts gällande styrande dokument. "Det finns styrande uppdaterade dokument och/eller riktlinjer för upphandling, inköp och avtalshantering". 94 % av respondenterna har svarat ja på påståendet. På följdfrågan om riktlinjer följs svarade 73 % "alltid" och 27 % "ibland". Respondenterna har givits möjlighet till att lämna kommentarer till de påståenden som ställs. I dessa anges bland annat att styrande dokument finns på regionens intranät samt att avsteg ibland görs för att inköpsprocessen upplevs komplicerad och att det interna stödet brister.

### *Bedömning*

Vi bedömer att det delvis finns uppdaterade och ändamålsenliga regler och rutiner avseende upphandling och avtalshantering.

Bedömningen grundar sig på tillgängliga dokument är delvis uppdaterade . Enkätresultat samt pågående process för att skapa en effektiv inköpsorganisation



har vägts in i bedömningen. Ansvaret för uppföljning av upphandlingar och köptrohet framgår dock inte på ett tydligt sätt.

## Är regler och rutiner kända i organisationen?

### *lakttagelser*

De intervjuade redovisar att kunskap finns i organisationen men också att den brister då regler och rutiner inte alltid är kända. Det anges finnas behov av att tydliggöra regler och rutiner för organisationens tjänstepersoner kring vad som gäller och inköpsorganisationen avser att ta stöd internt av kommunikationsenheten. Inköps- och upphandlingsenheten har haft möten med berörda tjänstepersoner inom exempelvis vårdenheter. Enligt intervjuerna ges också stöd löpande till verksamheterna.

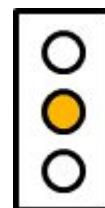
Process för att stärka kompetensen pågår och det planeras för exempelvis interna webbutbildningar. Samtidigt redovisas att arbetet med utbildningsaktiviteter har fått avvaktas till följd av pandemin.

Av genomförd enkät framgår följande gällande påstående gällande kännedom;

- “Jag har god kunskap om innehållet i regionens inköps- och upphandlingspolicy samt i inköps- och upphandlingsriktlinjer”. Svaren indikerar att detta *delvis stämmer*.
- “Jag upplever att det är enkelt att hitta information om inköp, upphandling och avtal när jag behöver den”. Svar från respondenterna pekar på att detta *stämmer i begränsad utsträckning*. Kommentarer till påståendet indikerar också att dokumenten och information finns men att dessa är omfattande samt att lathundar skulle underlätta arbetet.
- “Jag känner till de avtal som berör min verksamhets behov och har kunskap om var jag kan finna dem” Svaren indikerar att *detta delvis stämmer*. Informationen anges finnas men att den inte är helt tillgänglig.
- “Jag upplever det enkelt att hitta avtalade villkor i regionens avtalsregister” Svaren *indikerar på brister*. 43 % svarar “i begränsad utsträckning” och 16 % “inte alls”. Kommentarer till påståendet redovisar att det är svårt att hitta och söka i system.

### *Bedömning*

Vi bedömer att regler och rutiner delvis är kända i organisationen. Intervjuer och enkätresultatet pekar på att kännedom finns men att denna behöver stärkas.



## Är roller och ansvar i avtalshanterings- och inköpsprocessen tydliga?

### *lakttagelser*

I styrande dokument samt på intranät framgår roller och ansvar inom organisationen. De styrande dokumenten är dock inte till fullo uppdaterade till följd av ny organisation.

De intervjuade redovisar att regionen rent allmänt behöver utveckla området och tydliggöra roller och ansvar. Exempelvis behöver detta ske inom e-handel och materialförsörjning. Pandemin har visat på behovet av att kvalitetssäkra området. Det behöver bli enklare att göra rätt då det upplevts vara ganska omständigt. Det anges ha funnits mer otydligheter tidigare men viss förbättring uppges ha skett. Med pågående process att utveckla inköpsorganisationen kommer att tydliggöra ansvar och roller ytterligare är de intervjuades förhoppning.

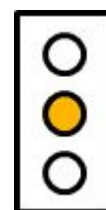
Delegationsordningarnas beloppsgränser anges i intervju ha en viss betydelse för helheten och det redovisas att det finns vissa oklarheter till följd av omorganisation kring nivåer för upphandling och inköp för olika funktioner.

Av genomförd enkät framgår följande gällande påståenden gällande roller och ansvar;

- Svaren på påståendet "Jag upplever att roller och ansvar är tydliga gällande upphandling, avtalshantering och inköp" indikerar vissa brister. 47 % svarar "stämmer delvis" och 24 % svarar "stämmer i begränsad utsträckning". Kommentarer till påståendet indikerar likaså att viss otydlighet finns gällande roller och ansvar. Processen anges vara komplicerad och vidare anges bland annat att "det är rörigt just nu".
- Gällande påståendet "Det finns en tillfredsställande samverkan mellan upphandlingsenhet och den verksamhet jag arbetar inom" indikerar svaren på att detta *delvis stämmer*. Av erhållna kommentarer noteras att samverkan är god men att tillgänglighet och stöd utifrån verksamhetens behov brister.

### Bedömning

Vi bedömer att roller och ansvar till viss del är tydliga. Bedömningen grundar sig på styrande dokument finns men dessa behöver uppdateras med aktuella funktioner. Intervjuade och enkätrespondenter redovisar att det finns behov av att ytterligare tydliggöra roller och ansvar.



### Är den egna uppföljningen av köptrohet mot avtal säkerställd ur ett internt kontrollperspektiv?

#### lakttagelser

I antagna policydokument för inköp och upphandling framgår att upphandlingar, avtal och dess krav aktivt skall följas upp. Ansvar för detta framgår dock inte på ett tydligt sätt.

I styrelsens interna kontrollplan framgår de kontroller som kommer att ske under 2020. Kontroller gällande köptrohet mot avtal ingår ej. Den enhet som hanterar inköp i regionen (Inköp, service och logistik) behöver beskriva mer specifika internkontrollrutiner enligt styrelsens interna kontrollplan.

De intervjuade redovisar att det inte sker några regionövergripande kontroller av köptrohet i nuläget och att det är oklart i vilken utsträckning det förekommer otillåtna direktupphandlingar. Uppföljningen är vid granskningstillfället inte säkerställd. Tidigare modell för uppföljning av köptrohet används ej numera. Det har funnits svårigheter att genomföra kontrollerna systemmässigt. Vissa enheter har dock inköpsstrategier som arbetar med uppföljning och vissa avtal följs upp mer kontinuerligt.

De intervjuade anger att man bedömer det finnas en svag följsamhet till riktlinjer gällande avtalstrohet. Vissa verksamheter önskar specifika varor till sin verksamhet och det anges behövas styrgrupper där inköp och verksamhet möts. Sanktioner för noterade avvikelser vid otillåten direktupphandling och där tecknande av avtal ändock sker finns ej. I samband med pandemin har extrema förhållanden uppstått där materialbrist funnits i hela världen. I samband med detta redovisas att avsteg har gjorts och direktupphandlingar skett.

Området anges behöva utvecklas med tydligare roller och ansvar. De intervjuade anger att i uppdraget med utveckling av hela inköpsprocessen ingår avtalsuppföljning som en del. Regionen avser att tillsätta resurser för att löpande arbeta med uppföljning. Avtalsuppföljningen skall enligt uppgift ingå i inköpsorganisationens uppdrag.

Under granskningsperioden har regionen gjort leverantörsbetalningar för ca 6,1 mdkr till ca 4000 olika leverantörer<sup>1</sup>. Bland dessa utbetalningar ingår även sådant som inte omfattas av upphandlingsreglerna, såsom exempelvis hyror och bidrag. De tio största leverantörerna står för cirka hälften av utbetalningarna under perioden.

#### *Kontroll av köptrohet (att köp görs från avtalade leverantörer)*

I granskningen har kontroll gjorts av regionens köptrohet. I denna kontroll har ett urval leverantörer, till vilka regionen utbetalt 1 mnkr eller mer under granskningsperioden, matchats mot regionens avtalsregister. I granskningen noterades en svårighet att matcha leverantörer mot avtalsregister. Detta förklaras i huvudsak av att leverantörerna har olika namn i avtalsdatabas och leverantörsregister. I ett fall synes fakturor även inkommit under fel leverantörsnamn i redovisningen.

I avstämningen noterades tre leverantörer från vilka regionen gjort inköp som uppges avse skyddsmaterial under pandemin. Av EU-kommissionens meddelande "MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN Vägledning från Europeiska kommissionen om användningen av reglerna om offentlig upphandling i nödsituationen i samband med covid-19-krisen (2020/C 108 I/01) 1" framgår att covid-19-krisen innebär synnerlig och oförutsägbar brådska. Enligt uppgift från regionen har direktupphandling i dessa fall därför bedömts vara motiverade. Utifrån utdrag ur redovisningen kan vi se att fakturor från dessa tre leverantörer inkommit under pandemin samt är konterade på det projektnummer som regionen lagt upp för pandemirelaterade kostnader.

I urvalet fanns en leverantör där det kunde konstateras att det fanns risk för avsteg från beloppsgränserna i upphandlingsreglerna, dvs en otillåten direktupphandling. För ytterligare en leverantör saknades avtal för 2020 men enligt intervju skulle det kunna röra sig om beställningar som gjorts tidigare (regionen hade avtal med leverantören 2019) men som utförts först under 2020.

Det är dock viktigt att notera att en kontroll utifrån beloppsgränserna inte endast kan fokusera på enskilda leverantörer. Detta eftersom beloppsgränserna avser varor/tjänster av samma slag och kan därmed avse liknande inköp från olika leverantörer, vilket denna typ av matchning inte fångar upp. Kontrollen fångar heller inte upp om utbetalningarna verkligen avser inköp från de avtal som de matchats mot (det som brukar kallas för avtalstrohet). Utifrån att det inte görs några sådana kontroller i regionen, varken avseende köptrohet eller avtalstrohet, finns en risk för att det finns ytterligare otillåtna direktupphandlingar.

#### *Kontroll av avtalstrohet (att rätt varor/tjänster köps till rätt villkor av rätt leverantör)*

I granskningen har en kontroll gjorts av regionens avtalstrohet. Kontrollen har omfattat 16 leverantörer (två fakturor per leverantör) och de kontroller som gjorts är följande:

- Det fanns ett giltigt avtal för perioden när köpet genomfördes
- Köpet avser en avtalad produkt/tjänst
- Köpet har gjorts till avtalat pris
- Övriga avtalade villkor är uppfyllda

Utfallet av kontrollen visar att det för majoriteten av av de granskade fakturorna fanns ett giltigt avtal för perioden när köpet genomfördes. För en leverantör har dock flertalet inköp gjorts innan avtalets startdatum.

---

<sup>1</sup> En del av leverantörerna borde snarare kallas betalningsmottagare eftersom här även finns bidragsmottagare, myndigheter etc. För enkelhetens skull kallas dock alla för leverantörer. Privatpersoner har exkluderats från analysen.

Majoriteten av de granskade fakturorna synes avse de produkter/tjänster som avtalats. För en leverantör noteras dock avvikelser, det vill säga de produkter som köpts ingår inte i avtalet med leverantören. I granskningen har det inte utretts huruvida dessa produkter har avtalats med någon annan leverantör. Dock noteras att de två granskade fakturorna beloppsmässigt överstiger direktupphandlingsgränsen för perioden.

Avseende pris har det för flertalet av fakturorna varit svårt att bedöma huruvida rätt pris fakturerats utifrån information som framgår på fakturan. För flera fakturor har kompletterande underlag inhämtats (offert/beställning) och då har pris kunnat verifieras.

### Kontroll av direktupphandlingar

I granskningen har även gjorts en kontroll av regionens direktupphandlingar överstigande 100 tkr. Dokumentationsplikten i upphandlingsreglerna innebär att upphandlande myndigheter och enheter ska dokumentera omständigheter av betydelse om upphandlingen överstiger 100 tkr.

Enligt regionens riktlinjer får verksamheterna genomföra enstaka köp av varor, tjänster och utrustningar upp till 100 tkr som är regionens gräns för direktinköp. Överstiger köp 100 tkr eller om ett generellt behov anses föreligga ska Inköp, service och logistik kontaktas. Det är även Inköp, service och logistik ansvar att säkerställa alla underlag för genomförda direktupphandlingar (med dokumentationskrav) sparas i TendSign. Det saknas en kontroll av att alla direktupphandlingar över 100 tkr hanteras i enlighet med lagens och regionens riktlinjer.

I genomfört stickprov på tio direktupphandlingar hade Inköp, service och Logistik endast kontaktats i två fall och för dessa fanns dokumentation i TendSign. För de åtta övriga bedöms därmed avsteg från både lag och regionens riktlinjer föreligga. Det saknas en kontroll av att alla direktupphandlingar över 100 tkr hanteras i enlighet med lagens och regionens riktlinjer.

### Inköpsmönster

Registeranalysen visar på följande inköpsmönster i form av omsättning och leverantör i regionen:

Inköpsvolym	Antal leverantörer	Andel (%)	Tkr	Andel (%)
>5 000 000	141	4%	5 209 192 291	85%
1 000 000- 5 000 000	264	7%	601 177 104	10%
615 000 - 1 000 000	107	3%	83 027 043	1%
100 000 - 615 000	629	16%	163 130 681	3%
10 000 -100 000	1326	33%	46 912 433	1%
>10 000	1529	38%	5 296 111	0,1%
	<b>3996</b>	<b>100%</b>	<b>6 108 735 662</b>	<b>100%</b>

Av tabellen ovan framgår att 85% av alla utbetalningar går till 4% av alla anlidade leverantörer.

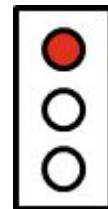
Vidare noteras att det görs många "småinköp" (<100 000 kr) i regionen då 71 % av leverantörerna svarar för endast 1,1% av den totala inköpsvolymen. Att småinköp finns är i sig inget ovanligt och i lagstiftningen finns inget som uttryckligen förbjuder detta. Däremot behöver det säkerställas att inköpen inte avser sådant som ska handlas från upphandlade leverantörer. Det kan även finnas merkostnader förknippade med småinköp, såsom t.ex. leverans- och fakturaavgifter, samt indirekta merkostnader såsom arbetstid för inköp samt upplägg och kontroll av nya leverantörer. En stor andel småinköp skulle också kunna vara en indikation på att det inte finns ramavtal som täcker behoven.



I genomförd enkät svarar respondenterna på påståendet "Uppföljning avseende avtalstrohet sker löpande" att det finns en viss ovisshet. 49 % anger att man inte vet.

### Bedömning

Vi bedömer att den egna uppföljningen av köptrohet utifrån ett intern kontrollperspektiv **inte** är säkerställd. Bedömningen grundar sig på att uppföljning för närvarande inte sker systematiskt. Detta kan ses som en avvikelse från styrande dokument där det framgår att upphandlingar, avtal och krav aktivt skall följas upp. De intervjuade anger att brister finns och att en stor andel respondenter menar att det finns oklarheter kring uppföljning.



Genomförd registeranalys (inkl kompletterande stickprovskontroller) visar även på ett antal avvikelser vilka bedöms utgöra avsteg från upphandlingsreglerna och regionens riktlinjer.

Utifrån ovanstående lämnas följande rekommendationer:

- Regionstyrelsen rekommenderas säkerställa att inköp görs i enlighet med de direktupphandlingsgränser som anges i upphandlingsreglerna.
- Regionstyrelsen rekommenderas initiera en process för att analysera om det finns inköp under direktupphandlingsgränsen som skett vid sidan av befintliga avtal eller om det finns behov av ytterligare ramavtal.

### Finns ändamålsenliga rutiner för att hantera anspråk som riktas mot regionen vid händelse av att leverantör hävdar avtalsbrott?

#### lakttagelser

Av gällande delegationsordning framgår att regionstyrelsen och regiondirektör vidaredelegerat ansvar för tecknande av regionens firma, externa avtal, föra talan i domstol samt utfärdande av fullmakt. Vidaredelegation har skett till områdeschef för inköp, service och logistik, produktionsenhetschefer och centrumchefer samt till upphandlingsjurist för att föra regionens talan i mål gällande offentlig upphandling eller tvister hänförliga till kommersiella avtal.

Region Östergötland har enligt uppgift inga centrala riktlinjer eller policys som beskriver processen i samband med anspråk som riktas mot regionen. Regionjurist och inköpsjurist har enligt delegationsordning ansvar för att föra regionens talan.

När eventuella anspråk på regionen inkommer för avtal som tecknats av upphandlingsenhet och inköpsorganisation anges den hanteras inom inköpsorganisationen. Inköpsjurist kontaktas och process påbörjas tillsammans med aktuell enhetschef. Resurser finns avsatta i budget för eventuella advokatkostnader.

Enligt uppgift har ledningsgruppen för inköpsorganisationen i oktober 2020 beslutat om en eskaleringstrappa vars syfte är att i ett tidigt skede identifiera potentiella avvikelser och tillsammans med leverantören lösa dem innan de skapar störningar i regionens verksamheter eller påverkar affärsrelationen. (Se även kommande revisionsfråga).

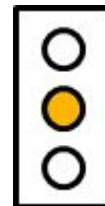
I kommentarer till genomförd enkät noteras att det finns behov av att ha dialog med och stöd från inköps- och upphandlingsorganisation i samband med viten eller hantering av garantifrågor.

De intervjuade beskriver att anspråk inte riktas mot regionen så ofta och att man inte känner till några pågående anspråksprocesser mot regionen. Kontakter med

leverantörer har dock förekommit vid flera tillfällen under året med anledning av pandemin där force majeure hävdats från leverantörer.

### *Bedömning*

Vi bedömer att det delvis finns ändamålsenliga rutiner för att hantera anspråk som riktas mot regionen vid händelse av att leverantör hävdar avtalsbrott. Bedömningen grundar sig på aktuell delegationsordning där ansvar regleras. De intervjuade redovisar att riktlinjer inte finns dokumenterade men att det finns en process internt och externt med juriststöd. En modell för att hantera avvikelser har nyligen utarbetats.



## **Finns ändamålsenliga rutiner för att tillse att leverantörer följer avtal och hantera avsteg?**

### *Iakttagelser*

Enligt regionens riktlinjer ska upphandlingar och avtal aktivt följas upp avseende ekonomiskt utfall och uppfyllande av krav som ställts vid upphandlingstillfället. Som tidigare nämnts framgår det dock ej på ett tydligt sätt ansvar för detta i aktuella styrande dokument.

Ledningsgruppen för Inköp, service och logistik har i oktober 2020 beslutat om en eskaleringstrappa vars syfte är att i ett tidigt skede identifiera potentiella avvikelser och tillsammans med leverantören lösa dem innan de skapar störningar i regionens verksamheter eller påverkar affärsrelationen. Eskaleringstrappan kommer, enligt uppgift, att framöver styra hur regionen arbetar med sina avtal när det gäller avvikelser. Det framkommer även att avtalsskrivningar kommer att harmoniseras med innehållet i eskaleringstrappan. Även tidigare har det funnits skrivningar i avtal om viten och andra eventuella sanktioner vid avvikelser. Dock har avvikelser inte alltid hanterats strukturerat.

Som tidigare nämnts skall numera inköpsorganisationen ta ansvar för hela inköpsprocessen. De intervjuade redovisar att detta är en viktig del att hantera. Krav anges finnas i beställningar och upphandlingar.

IT och förbrukningsmaterial anges vara varuområden där stora volymer finns med behov av att ytterligare stärka uppföljning.

Nedan redovisas en bild av eskaleringstrappan som beskrivits ovan.

## Hantering av avvikelser

Steg	Eskaleringsnivåer	Ansvarig	Vem ger input?	Aktiviteter hos Inköp
0	<b>Normal nivå</b> Enstaka avvikelser	Verksamhet, beställare	Centraldepå, verksamhet, beställare, Inköp**	Avtalsuppföljning med normal frekvens, löpandekommunikation mellan ansvarig och leverantör.
1	<b>Avvikelser*</b> Återkommande avvikelser eller flera enstaka avvikelser	Verksamhet, beställare	Centraldepå, verksamhet, beställare, Inköp**	Avtalsuppföljning med ökad frekvens halvårsvis, löpandekommunikation, upprättande av handlingsplan samt avstämning, meddela leverantör att kostnader bokförs
2	<b>Allvarliga avvikelser***</b> Handlingsplan följs inte. Handlingsplan utan avsedd effekt.	Leverantörsansvarig/ strategisk inköpare (involvera enhetschef)	Centraldepå, verksamhet, beställare, Inköp**	<b>Affärsmöten</b> - ökad frekvens månads/kvartalsvis, följ upp handlingsplan fysiska möten. Skicka skrivelse till KAM eller relevant nivå. Första debitering av upplupna kostnader/viten -involvera juridiken. Informera relevanta regioner om situationen
3	<b>Fortsatta allvarliga avvikelser***</b> <i>Businesson hold.</i> Alt.1: Avsluta affärssamarbetet, Alt.2: Tillsätt ett Task Force Team	Leverantörsansvarig/ strategisk inköpare (involvera enhetschef)	Centraldepå, verksamhet, beställare, Inköp**	Affärsmöte - Skicka kallelse till företagsledningen, Alt.1: Säg upp avtalet med leverantören -involvera juridiken Alt.2: Ärendet drivs vidare <i>Spärra leverantören internt.</i>

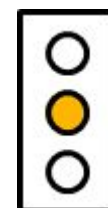
Avvikelser\* = Gällande leverans, kvalitet, miljökrav, avtal, uppförandekod etc.  
Inköp\*\* = Vem som helst kan bistå med information  
Allvarlig avvikelse\*\*\* = Avvikelsens allvarlighetsgrad avgör eskaleringsnivå



Genomgången av 16 avtal visar att samtliga i någon mån innehåller skrivningar om åtgärder vid avvikelser. I huvudsak avser detta vite vid försenad eller utebliven leverans och/eller vite vid fel i uppdragets utförande. Huruvida vite (eller motsvarande) har utkrävts under granskningsperioden har dock inte kunnat bedömas.

### Bedömning

Utifrån iakttagelserna ovan gör vi bedömningen att det endast delvis finns ändamålsenliga rutiner för att tillse att leverantörer följer avtal och hantera avsteg. Bedömningen grundar sig också på att det sedan oktober 2020 finns beslut om ett enhetligt arbetssätt för hur hantering av avvikelser ska ske under en avtalsperiod. Detta arbetssätt är dock inte fullt ut implementerat ännu, t.ex. har avtalskrivningar ännu inte anpassats.



Utifrån våra iakttagelser och bedömningen ovan lämnas följande rekommendationer:

- Regionstyrelsen behöver säkra att alla eventuella avvikelser hanteras löpande och att ansvarsfördelningen är tydlig.