

Granskning av upphandling med fokus på att förebygga välfärdsbrott

Region Örebro län

December 2024

Josefine Bennet, upphandlingsspecialist

Sofie Plomér Sundqvist, revisionskonsult

Rebecka Hansson, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning






PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Örebro län genomfört en granskning av upphandling med fokus på att förebygga välfärdsbrott. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen säkerställer en tillräcklig intern kontroll i inköps- och upphandlingsverksamheten och därmed minskar risken för välfärdsbrott.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen **inte helt** säkerställer en tillräcklig intern kontroll i inköps- och upphandlingsverksamheten.

Bristande intern kontroll och avsaknad av adekvat uppföljning kan öka risken för välfärdsbrott. Utan tillräckliga kontroller kan aktörer utföra bedrägerier som falska fakturor, överfakturering eller fakturering för tjänster och varor som inte levererats. Dessutom kan bristen på resurser och kompetens inom avtalsuppföljning resultera i ineffektiv allokering av offentliga medel, där medel används för icke-avtalade eller överprissatta tjänster och varor.

Vidare riskerar otillbörlig påverkan från leverantörer att förbli oupptäckt om inte uppföljning av inköp och upphandlingar genomförs med regelbundenhet och noggrannhet, vilket i sin tur hotar transparensen och rättvisan i upphandlingsprocessen.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Är organisationen ändamålsenlig?	Delvis	
2. Finns adekvata riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp med ändamålsenligt innehåll (exempelvis inom direktupphandling, jäv, mutor och oegentligheter)?	Delvis	
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet och systematisk uppföljning av leverantörer?	Delvis	
4. Efterlevs regler kring avtalstrohet och uppföljning av leverantörer?	Delvis	
5. Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?	Delvis	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Säkerställ att översyn av regionens inköpsorganisation genomförs och att åtgärder vidtas därefter.
- Säkerställ tillräckliga resurser och kompetens för avtalsuppföljning.
- Säkerställ att personalen får utbildning för att stärka kompetensen kring avtalstrohet och välfärdsbrott.
- Säkerställ att det finns rutiner och arbetssätt på regionövergripande nivå för uppföljning och kontroll av inköp.
- Säkerställ att policyer och riktlinjer är uppdaterade.
- Säkerställ att nämndernas internkontrollplaner med tillhörande uppföljning tydligt beskriver vilka aktiviteter/åtgärder som vidtagits samt hur kontrollerna genomförts.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Organisation	6
Riktlinjer, rutiner och processer	8
Rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet och uppföljning	11
Efterlevnad till regler kring avtalstrohet och uppföljning	13
Uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten	16
Samlad bedömning	19

Inledning

Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver, men mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Dessa ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut.

Upphandling och inköp har en stor betydelse för regionens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. I inköp- och upphandlingsprocessen finns risk för välfärdsbrott och om åtgärder för att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrottslighet i regionen inte är tillräckliga finns risk för att regionen lider ekonomisk och förtroendemässig skada.

Mot bakgrund av den förstudie av regionens arbete med att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrottslighet som har genomförts har revisorerna beslutat att granska inköps- och upphandlingsverksamheten med fokus på att förebygga välfärdsbrott.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen säkerställer en tillräcklig intern kontroll i inköps- och upphandlingsverksamheten och därmed minskar risken för välfärdsbrott.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Är organisationen ändamålsenlig?
2. Finns adekvata riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp med ändamålsenligt innehåll (exempelvis inom direktupphandling, jäv, mutor och oegentligheter)?
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet och systematisk uppföljning av leverantörer?
4. Efterlevs regler kring avtalstrohet och uppföljning av leverantörer?
5. Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Följande revisionskriterier tillämpas i granskningen:

- Kommunallag (2017:725): 6 kap. 1§, 6 kap. 6§, 6 kap. 11§.
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU): 5 kap. 11§, 12 kap. 14§, 12 kap. 17§, 19 a kap. 11§, 19 a kap. 12§, 19 a kap. 15§.
- Regionens riktlinjer/policyer inom området.

Avgränsning

Granskningen avgränsas till år 2023/2024 och till regionstyrelsens ansvar i huvudsak samt Hälso-och sjukvårdsnämnden och Folk tandvårdsnämnden.

Metod

Granskningen har genomförts via intervjuer med ansvariga avseende upphandling och inköp samt genom granskning och analys av relevanta styrande dokument.

17 stickprov har även genomförts för att kontrollera avtalstrohet och huruvida leverantörer följs upp.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten har kvalitetssäkrats av Rebecka Hansson, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Granskningsresultat

Organisation

Revisionsfråga 1: Är organisationen ändamålsenlig?

lakttagelser

Av erhållen dokumentation framgår att Regionsservice Inköp och upphandling, Regionsservice Medicinsk teknik och Varuförsörjningen i Uppsala utgör de tre primära upphandlingsenheterna inom regionen. Regionsservice Medicinsk teknik upphandlar medicinteknisk utrustning med tillhörande service och underhåll samt i enstaka fall tillhörande förbrukningsartiklar. Varuförsörjningen i Uppsala upphandlar förbrukningsmaterial inom vården och utgör en gemensam nämnd tillsammans med flera andra regioner. Regionsservice Inköp och upphandling är en central upphandlingsfunktion som upphandlar alla varor, tjänster och byggtreprenader som inte upphandlas av de andra två enheterna. Regionsservice Inköp och upphandling representerar Region Örebro län även i permanenta och tillfälliga upphandlingssamarbeten med andra regioner, kommuner samt nationella inköpscentraler.

Utöver dessa tre ansvarar Hälsovalsenheten vid staben Hälso- och sjukvård för upphandlingar enligt lag om valfrihetssystem (LOV).

Vidare anges att regionens upphandlingsenheter ansvarar för den affärsmässiga, juridiska och formella delen i en upphandling medan de verksamheter som är uppdragsgivare eller berörda av upphandlingen ansvarar för att avsätta tid och resurser för deltagande i projekt eller referensgrupp. Verksamhetsföreträdarnas primära ansvar är att utforma kravspecifikationen i nära samverkan med upphandlingsenheterna. Detta bekräftas i intervjuer med representanter för verksamheterna inom folkandvården och hälso- och sjukvården. Ingen av verksamheterna har några egna upphandlare utan gör beställningar till regionens upphandlingsenheter för större upphandlingar inklusive direktupphandlingar över 300 000 kr samt deltar i referensgrupper. Samverkan mellan beställande verksamhet och upphandlingsenhet uppges fungera bra.

Ansvarsfördelningen upplevs som tydlig.

Av dokumentationen framgår vidare att verksamheterna direktupphandlar på egen hand utifrån ansvarsbeskrivningar i delegationsordningen upp till en kostnad om 299 000 kr. Vid behov kan beställningar göras till upphandlingsenheten för belopp mellan 100 000–299 000 kr. Direktupphandlingar under 299 000 kr genomförs enligt de intervjuade av medarbetare ute i verksamheterna. Av sakgranskningen framgår att all medicinteknisk utrustning över ett prisbelopp äskas och hanteras i investeringsprocessen, varvid Regionsservice Medicinsk teknik ansvarar för upphandlingen.

I intervjuer framkommer att regionen har en decentraliserad inköpsorganisation varvid många inköp sker ute i verksamheten. Inom Folkandvårdsnämndens verksamhet finns

det beställare på respektive klinik som ansvarar för de dagliga inköpen. Totalt uppgår antalet beställare till 31 stycken. Därtill finns det en inköpssamordnare på deltid som stöttar beställarna och som organisatoriskt är knuten till förvaltningschefens stabsfunktion. Verksamheterna inom Folkandvården genomför direktupphandlingar till lägre belopp på egen hand utifrån regionens riktlinjer på området med stöd av inköpssamordnare och förvaltningschef. Det vanliga är dock att upphandlingar genomförs tillsammans med någon av upphandlingsenheterna.

Inom hälso- och sjukvården finns det inte några inköpssamordnare eller avtalscontroller som stöd i arbetet med inköp och avtalsefterlevnad vilket lyfts som en brist. Beställarorganisationen utgörs av chefer vars beslutanderätt regleras av delegationsordningen. Därtill diskuteras inköp i olika utskott såsom det medicinskt tekniska utskottet och fastighetsutskottet med underliggande beredningsgrupper.

De intervjuade berättar att de upphandlande enheterna får information från verksamheterna om inköp över 300 000 kr. För inköp under 300 000 kr ges ingen information. Regionens stora beställarorganisation har i en intervju lyfts som en stor risk då det medför vissa svårigheter med att få kontroll över vilka som har rätt kompetens att genomföra inköp. Som ett led i detta uppges det finnas ett uppdrag inför verksamhetsplaneringen 2025 att titta på regionens inköpsorganisation överlag.

Det uppges vidare inte finnas någon funktion anställd som särskilt arbetar mot välfärdsbrott inom någon av de intervjuade verksamheterna. I en intervju lyfts behovet av att utveckla kompetensen bland beställarna för att upptäcka välfärdsbrott, i syfte att även stärka kontrollorganisationen. Av intervju framgår att upphandlingsenheterna gör kontroller och bakgrundskontroller i den utsträckning som är möjligt via kreditupplysningsföretag, upphandlingssystem och Skatteverket. Det görs inga utdrag ur belastningsregister då det idag inte finns något samlat register för det. Kontroller genomförs både inför avtal som under avtalets löptid. De använder uteslutningskriterier och har inom Regionenservice gjort en definition av välfärdsbrott, och det är att *tillskansa sig medel som man inte har rätt till*. Folkandvården och Hälso- och sjukvårdsförvaltningen gör inga egna bakgrundskontroller.

Bedömning

Är organisationen ändamålsenlig?

Delvis.

Bedömningen baseras på att det finns en organisation för upphandling inom regionen som är centrerad kring tre upphandlande enheter; Regionenservice Inköp och upphandling, Regionenservice Medicinsk teknik och Varuförsörjningen i Uppsala. Övriga verksamheter fungerar som beställare och är med och utformar kravställan.

Bedömningen baseras även på att regionens inköpsorganisation är decentraliserad med ett stort antal beställare vilket lyfts som en stor risk i en intervju då det gör det svårt att få kontroll över vilka som har rätt kompetens att genomföra inköpt. Granskningen visar även att verksamheterna har kommit olika långt när det gäller att etablera en

inköpsorganisation. Folk tandvården har byggt upp en beställarorganisation med inköpsamordnare och beställare på respektive klinik. Inom hälso- och sjukvården utgörs beställarorganisationen av chefer. Inga stödfunktioner såsom inköpsamordnare eller avtalscontroller ingår i dagsläget i hälso- och sjukvårdens beställarorganisation.

Det saknas även kompetens kring välfärdsbrottsfrågor. Det finns ingen utsedd person på varken Region service, Hälso- och sjukvårdsförvaltningen eller Folk tandvården som arbetar med välfärdsbrottsfrågor. Däremot görs bakgrundskontroller i viss mån på Region service.

Riktlinjer, rutiner och processer

Revisionsfråga 2: Finns adekvata riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp med ändamålsenligt innehåll (exempelvis inom direktupphandling, jäv, mutor och oegentligheter)?

I avsnittet redogörs de styrande och stödjande dokument som erhållits inom ramen för granskningen, uppdelat på områdena upphandling, direktupphandling samt jäv, mutor och oegentligheter.

lakttagelser

Upphandling

Regiondirektören har fastställt en *Upphandlingspolicy* för Region Örebro län som tillsammans med berörda lagar och regler utgör ett ramverk för genomförande av upphandlingar. Policyn lyfter fram upphandling både som ett medel för att tillgodose verksamhetens behov och som ett medel för att främja en hållbar utveckling, avseende såväl miljö som etiska och sociala hänseenden. Policyn innehåller även övergripande målsättningar som ska beaktas vid genomförandet av upphandlingar. Policyn är reviderad 2018-10-17 och gäller tills vidare.

Regiondirektören har även fastställt en *Riktlinje för social hänsyn i upphandlingar* som ska fungera som ett stöd vid upphandlingar vad gäller kravställningar på social hänsyn med arbetsmarknadsfokus. Riktlinjen är reviderad 2016-04-21 och gäller tills vidare.

Till detta finns även en upphandlingshandbok som upphandlingschefen tagit fram och som är gällande sedan 2020-03-10. Handboken beskriver de olika stegen i upphandlingsprocessen och aktiviteter kopplade till detta. Av handboken framgår bland annat att påskrivet avtal tillsammans med prislistor och andra för beställarna viktiga dokument ska läggas upp i avtalsdatabasen. Handboken innehåller överlag ingen information eller vägledning kring arbetet mot välfärdsbrott, med undantag för att handboken nämner kontroller av bolagets ekonomi samt mot Skatteverket.

Regionstyrelsen har vidare beslutat om särskilda avtalsvillkor kopplat till tillbörlig aktsamhet för hållbara leveranskedjor samt om en uppförandekod för leverantörer som utgör bilaga till avtalsvillkoren. Båda dokumenten är daterade 2024-01-30.

Därutöver finns det blanketter framtagna för initiering av upphandlingsuppdrag (daterad 2022-06-23), beställning (odaterad) samt avtalsmall (odaterad). Det finns även ett framtaget utbildningsmaterial (odaterat) för deltagande i referensgrupper med information om bland annat upphandlingsprocessen samt jävsregler.

I kontakt med regionen framkommer att alla avtal för annonserade upphandlingar läggs upp i avtalsdatabasen. En del avtal är dock inte synliga för alla utan är riktade till specifika verksamheter som har beställaruppdrag såsom IT eller telefonutrustning som beställs via Servicecenter.

Direktupphandling

I upphandlingshandboken finns ett flödesschema över processen för direktupphandling. I dokumentet anges att det finns en framtagen riktlinje för direktupphandling som är styrande och vägledande för alla direktupphandlingar inom regionen. Som stöd för framtagande av eventuella avtal finns två avtalsmallar; en för varor och en för tjänster. Påskrivet avtal ska vidare tillsammans med prislistor och andra för beställarna viktiga dokument läggas upp i avtalsdatabasen. För alla direktupphandlingar över 100 000 kr ska direktupphandlingsformulär även fyllas i efter avslutad direktupphandling.

I *Riktlinje för direktupphandling* beskrivs processen för direktupphandlingar mellan 0–99 000 kr, mellan 100 000–299 000 kr samt över 300 000 kr. Riktlinjen gäller för hela regionen med undantag för byggentreprenader och medicintekniska produkter för vilka Fastighet och Medicinsk Teknik har egna riktlinjer och rutiner. Enbart dessa får utföra direktupphandlingar inom sina respektive områden. Riktlinjen gäller inte heller för upphandling av tjänstekoncessioner enligt LUK. Dessa direktupphandlingar får endast utföras av upphandlingsenheten.

Som komplement till riktlinjen finns ett direktupphandlingsformulär som ska diarieföras tillsammans med offert från antagen leverantör, kontroll av F-skatt, beställning och eventuellt avtal.

I intervjuer framkommer att verksamheterna inom Folk tandvården genomför kontroller av F-skatt på egen hand samt tar ut en kreditupplysning och efterfrågar registreringsintyg av skatter. Inom hälso- och sjukvårdens verksamheter genomförs kontroller via upphandlingssystemet. Därtill genomför upphandlingsenheterna kontroller av skatter och sociala avgifter för de direktupphandlingar som enheterna fått information om då förvaltningarna uppges sakna rätt verktyg för att kunna genomföra dem på egen hand. I intervjuer lyfts dessa kontroller som ett område där regionen kan bli bättre.

Alla direktupphandlingar ska enligt Regionservice Inköp och upphandling diarieföras i Platina. Intervjuade uppger däremot att de inte är medvetna om att det finns något gemensamt arkiv för direktupphandlingar utan att de förvaras på respektive avdelning eller förvaltning. Folk tandvården diarieför och dokumenterar inköp och upphandlingar i deras egna avtalsarkiv med papperskopior. Upphandlingar uppges även kunna sökas fram i diariet och i regionens avtalsdatabas om de lagts in av berörd verksamhet. I intervjuer anges att det inte finns någon central verksamhet som följer upp

förvaltningarnas direktupphandlingar, utan det åligger respektive förvaltning att följa riktlinjerna. Av sakgranskningen framkommer att alla direktupphandlingar ska diarieföras i dokument- och ärendehanteringssystemet.

Mutor, jäv och oegentligheter

Regionfullmäktige har 2024-06-18 § 85 beslutat om att anta *Verksamhetsplan med budget 2025 och planering 2026–2027*. I dokumentet ges regionstyrelsen och nämnderna i uppdrag att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet.

Regionen har sedan tidigare en framtagen *Policy mot mutor och jäv*. Policyn är fastställd av regiondirektören 2023-01-12 och omfattar anställda och förtroendevalda inom regionens förvaltningar samt bolag. Policyn beskriver vilket förhållningssätt som ska råda inom regionen när det gäller mutor och jäv. Till denna finns det en *Riktlinje mot mutor och jäv* som regiondirektören också antagit, daterat 2022-12-02, och som konkretiserar policyn ytterligare. Därtill finns det en riktlinje för *Regionens visseblåstjänst* som regiondirektören beslutat om 2022-05-02.

I regionens *Tillämpningsanvisningar till attestreglementet*, fastställd av ekonomidirektör 2019-12-05, finns även ett avsnitt om jäv där det anges att in- och utbetalningar avseende en själv eller närstående utgör en jävsgrund. Vi noterar att avsnittet kan utvecklas kring vad som menas med jäv i sammanhanget samt att en hänvisning till styrdokument inom området kan läggas till.

Det finns även en specifik riktlinje framtagen för leverantörskontakter inom Regionservice som förvaltningschef fastställt 2020-07-01 och som tydliggör den reglering som finns i lag. Riktlinjen syftar till att skapa ett konsekvent och tillämpbart förhållningssätt för relationerna mellan Regionservice medarbetare och leverantörer så att samarbetet inte kan uppfattas som förtroendeskadligt eller kan ifrågasättas från juridisk eller etisk utgångspunkt.

Av intervjuer framkommer att verksamheterna inom Folk tandvården och hälso- och sjukvården inte har några egna styrande eller stödjande dokument inom granskningsområdet utan nyttjar regionens policy och riktlinjer. Styrdokumenterna upplevs av vissa som lätta att hitta på regionens intranät.

I intervjuer bekräftas att information eller utbildning ges till de personer som deltar i upphandlingar utifrån deltagande i referensgrupper. Upphandlingsenheterna håller i utbildningen kopplat till sekretess, jäv etc. inför varje ny upphandling samt genomför utbildningar om inköp och attest för chefer. Beställarna på respektive klinik inom Folk tandvården har även fått utbildning i regionens ekonomisystem där alla avtalade produkter finns, samt utbildning i regionens e-handelsplats. Alla produkter uppges inte finnas inlagda på e-handelsplatsen i nuläget. Det saknas dock utbildning och fokus specifikt på välfärdsbrottsfrågor.

Vid intervju framkommer även att upphandlingsenheten genomför en enkät efter genomförd upphandling för att fånga upp eventuella synpunkter.

Bedömning

Finns adekvata riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp med ändamålsenligt innehåll (exempelvis inom direktupphandling, jäv, mutor och oegentligheter)?

Delvis.

Bedömningen grundar sig i att det finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling, direktupphandling, jäv, mutor och oegentligheter med ändamålsenligt innehåll och medarbetarna får utbildning kopplat till sekretess, jäv etc. Medarbetarna får däremot ingen utbildning eller information kopplat till välfärdsbrott eller hur man uppmärksammar och undviker välfärdsbrott. Det saknas även styrande dokument med innehåll specifikt kopplat till välfärdsbrott.

Upphandlingspolicyn är beslutad på tjänstemannanivå, av regiondirektören, men policydokument såsom upphandlingspolicy bör fastställas på regionstyrelse- eller fullmäktigenivå. Upphandlingspolicyn är senast reviderad 2018 men upphandlingslagstiftningen uppdaterades under 2022, varför bland annat information om direktupphandling är utdaterad.

Rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet och uppföljning

Revisionsfråga 3: Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet och systematisk uppföljning av leverantörer?

lakttagelser

I upphandlingspolicyn anges att regionens verksamheter är skyldiga att känna till och utnyttja de avtal som har ingåtts. Avtalen finns tillgängliga i regionens avtalsdatabas. Vidare anges att avtalen aktivt ska följas upp avseende ekonomiskt utfall samt ställda krav vad gäller såväl miljö som etiska och sociala krav samt kvalitetskrav. Regionens avtalstrohet gentemot upphandlade leverantörer och underleverantörer ska kontinuerligt kontrolleras.

I Region Örebro län används den regiongemensamma eskaleringstrappan som beskriver arbetssätt och aktiviteter gällande leverantörsrelaterade avvikelser. Med avvikelse menas här icke uppfyllandet av ett krav. Eskaleringstrappan bygger på principen att om avvikelser eller potentiella risker upptäcks i leveranskedjan, ska upphandlande myndighet tillsammans med leverantören alltid sörja för att så snabbt som möjligt åtgärda avvikelsen eller risken. Syftet är att minimera risken för störningar i regionernas verksamheter. Dokumentet är daterat till 2024-03-07.

Vid intervju framgår att inköp följs upp via e-handelssystemet och leverantörsreskontra. Upphandlingar följs upp i olika omfattningar utifrån regionens klassificeringsstruktur. Upphandlingar klassificeras utifrån en skala mellan A-C, där A innebär att upphandlingen har ett högt ekonomiskt värde och är viktig för regionen utifrån ett verksamhetsperspektiv. B-klassificeringen avser antingen ett högt ekonomiskt värde eller att upphandlingen är viktig för regionen utifrån ett verksamhetsperspektiv.

C-klassificering innebär varken eller, det vill säga, ett relativt lågt ekonomiskt och verksamhetsmässigt värde.

I intervjuer anges att upphandlingsenheten inte har tillräckliga resurser för att gå igenom alla avtal samt att det saknas bra verktyg för att kunna separera avtalade produkter från eventuella sidoköp. I dagsläget har enheten en person som arbetar med inköp- och upphandlingsuppföljning. Det dagliga arbetet med fakturering beskrivs därav som ett viktigt arbete inom ramen för avtalsuppföljning. Leverantörsdialoger beskrivs även som ett område där fler insatser kan göras. I sakgranskningen anges att dialoger med leverantörer sker utifrån hur upphandlingen klassificerats och om det bedöms som nödvändigt för att kunna kravställa på ett bra och ändamålsenligt sätt.

Vidare framkommer att upphandlingsenheterna följer upp leverantörer via kontroller i upphandlingssystemet och i avtalsdatabasen. Regionen använder tjänsten Inyett för bevakning av leverantörsreskontra löpande i syfte att kontrollera att leverantörerna inte har några anmärkningar. Inga varningslistor i övrigt uppges upprättas med undantag för Serviceresor där förare placeras på varningslista om de av någon anledning inte är behöriga för taxitrafik. Regionen kontrollerar även sina anbudsgivare via Creditsafe¹ och Skatteverket. Kontrollerna sker löpande fram tills att avtal tecknats via upphandlingsverktyget. Leverantörerna bevakas även genom upphandlingsverktyget efter att avtal tecknats. Eventuella förändringar i status informeras via Creditsafe. Vidare anges att tillkommande underleverantörer kontrolleras exempelvis gällande taxitrafiktillstånd och ekonomisk ställning innan de godkänns.

Av intervjuer framkommer vidare att Folkandvårdsnämndens verksamheter arbetat mycket med utbildning för att säkerställa en hög avtalstrohet. I dagsläget uppges avtalstroheten uppgå till 99 procent. Verksamheten mäter avtalstrohet genom att ställa det ekonomiska värdet av inköp via avtal i relation till det totala ekonomiska värdet av samtliga inköp inom exempelvis ett avtalsområde såsom tandvårdsförbrukningsmaterial. I intervjuer anges även att Folkandvården följer upp såväl alla inköp av avtalade produkter som köp där det inte finns något avtal i grunden per kvartal. Detta som ett led i arbetet med internkontroll. Vidare framkommer att leverantörsdialoger främst genomförs vid behov. Verksamheten uppges kunna bli bättre på att genomföra fler dialoger, även när det inte finns ett identifierat fel eller brist.

I intervjuer framgår därtill att det finns en robot inom Hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter som attesterar fakturor upp till 10 000 kr. Vidare anges att inköp följs upp som ett led i arbetet med internkontroll. Upphandlande enheter följer upp avtalstroheten på leverantörsnivå vilket redovisas per delår och helår. Uppföljningen sker inte på artikelnivå med undantag för de avtal som är upplagda i e-handelssystemet. I uppföljningen per augusti 2024 för de upphandlande myndigheterna anges att leverantörstroheten uppgår till 87,22% för årets första fem månader. Vi har inte erhållit någon uppgift specifikt om avtalstroheten inom hälso- och sjukvården. Ytterligare information om uppföljningen inom området framgår under revisionsfråga 5.

¹ Creditsafe är ett kreditupplysningsföretag.

Utöver detta framkommer i kontakt med regionen att rangordningen för avtal framgår av leverantörsavtal och i viss utsträckning på avtalskortet i avtalskatalogen. Om annan fördelningsnyckel används uppges det även framgå.

Bedömning

Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet och systematisk uppföljning av leverantörer?

Delvis.

Bedömningen grundar sig i att det finns strukturer och system för att följa upp avtalstrohet och leverantörer men det skiljer sig åt i verksamheterna hur väl man kan arbeta med avtalstrohet och uppföljning av leverantörer. Uppföljningen sker främst inom verksamheten, ej till nämnd. Folkandvården uppnår hög avtalstrohet och har utbildningsinsatser för att säkerställa en hög avtalstrohet medan upphandlingsenheten uppger att brist på resurser är ett hinder för att fullt ut säkerställa avtalstrohet. Avsaknaden av bra verktyg för att kunna separera avtalade produkter från eventuella sidoköp beskrivs också som ett hinder.

Vidare genomförs idag ingen systematisk uppföljning av leverantörerna. Leverantörsdialoger sker i dagsläget främst utifrån upphandlingens klassificering samt om det bedöms som nödvändigt för att kunna kravställa på ett ändamålsenligt sätt.

Efterlevnad till regler kring avtalstrohet och uppföljning

Revisionsfråga 4: Efterlevs regler kring avtalstrohet och uppföljning av leverantörer?

Ikttagelser

Som ett led i granskningen har vi genomfört en stickprovskontroll av efterlevnaden till fyra avtal. De fem största fakturorna kopplat till respektive avtal har inhämtats och stämts av med prissättningen i avtal, fakturaunderlag och beslutsattest. Dock med undantag för ett avtal där det endast fanns två fakturor att kontrollera. Ett femte avtal har även erhållits men där har regionen ännu inte avropat något då det nyligen började gälla.

Tabell 1: Redovisning av resultat från stickprovskontroll

Stickprov	Omfattas köpet av avtal?	Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal?	Är fakturerade priser i enlighet med avtal?	Är fakturan tillräckligt specificerad?	Är beslutsattest utförd av korrekt person?
1	Ja	Ja	Ja	Delvis	Ja
2	Ja	Ja	Ja	Delvis	Ja
3	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
4	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
5	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
6	Ja	Ja	Ej verifierad	Nej	Ja
7	Ja	Ja	Ej verifierad	Nej	Ja
8	Ja	Ja	Ej verifierad	Nej	Ja
9	Ja	Ja	Ej verifierad	Nej	Ja
10	Ja	Ja	Ej verifierad	Nej	Ej verifierad
11	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
12	Ja	Ja	Nej	Delvis	Ja
13	Ja	Ja	Nej	Delvis	Ja
14	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
15	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
16	Ja	Ej tillämplig	Ja	Ja	Ej verifierad
17	Ja	Ej tillämplig	Ja	Ja	Ej verifierad

Stickprov 1–5 berör samma avtal. Av genomgången framgår att avtalet innehåller reglering kring avtalsuppföljning. Exempelvis ska avtalsförvaltare löpande kontrollera under avtalsperioden att leverantören uppfyller krav avseende F-skatt, arbetsgivarregistrering samt registrering för moms. Årsvisa uppföljningsmöten ska även genomföras där ingånget avtal och samarbete följs upp. Genomgången visar även att avrop görs från ett system till samtliga avtalade leverantörer där tilldelning sker utifrån en fördelningsnyckel. Av erhållna underlag framgår att fakturorna underbyggs av signerade tidrapporter. Vi noterar däremot att alla delar inte är ifyllda i tidrapporterna samt att det i stickprov 1 och 2 anges andra tider i tidrapporterna än i fakturan, även om

priset är enligt avtal. Yrkeskategori saknas även i respektive faktura vilket är ett krav enligt avtal. I övrigt stämmer fakturorna mot avtal.

Stickprov 6–10 är kopplade till samma avtal. I avtal anges att uppföljning ska ske via månadsrapporter som ska lämnas till regionen med utfall, analys och aktiviteter eller åtgärder. Av genomgången framgår vidare att fakturaunderlagen inte innehåller mycket information, däremot framkommer i kontakt med regionen att avstämningar sker mot regionens ledningssystem och med leverantör innan utbetalning. Underlaget stäms bland annat av mot utdömda viten och andra korrigeringar samt mot pris och uppskattad tidsåtgång vilket lagts in i ledningssystemet. Vi har således inte kunnat verifiera huruvida fakturerade priser stämmer med avtalade priser. Stickprov 10 är inte verifierat utifrån beslutsattestant då fakturan ännu inte har attesterats.

Stickprov 11–15 berör samma avtal. Här sker tilldelning på samma sätt som i stickprov 1–5. Formerna för uppföljning framgår av avtal, exempelvis ska uppföljningsmöten genomföras årligen samt att statistik ska överlämnas till regionen. Genomgången visar att fel timpris har angetts för vissa dagar i stickprov 12 och 13 i jämförelse med avtalade priser. Vi noterar även att respektive faktura saknar tydlig referens till underliggande avtal samt att tidrapporterna kan fyllas i mer fullständigt då alla delar inte är ifyllda i dagsläget.

Stickprov 16 och 17 berör ett köpeavtal med tilldelad leverantör. I avtalet regleras beställarens uppföljning av kontraktet. Fakturerat pris stämmer mot avtalat pris. Vi har inte kunnat verifiera att respektive stickprov beslutsattesterats av rätt attestant då personerna i fråga inte längre arbetar kvar i regionen alternativt i berörd tjänst varvid de inte finns med på erhållen attestförteckning. Äldre attestförteckning har begärts in för att kontrollera detta men det fanns ingen attestförteckning att tillhandahålla då ingen attestöversyn gjordes det året. I kontakt med regionen uppges att erhållna fakturor ska ha kontrollerats mot fakturerade priser innan attestering.

I kontakt med Inköp och upphandling har vi även erhållit information om genomförd uppföljning av de avtal som valts ut i stickprovskontrollen. Av de fyra avtal som regionen avropat från har två följts upp, varav ett följts upp under 2024. Avtalet kopplat till stickprov 11–15 har inte följts upp under året då avtalet upphört och ersatts. För det avtal som följts upp, kopplat till stickprov 16 och 17, har kontroller utförts vid leverans samt via uppföljning av utrustningens status i regionens inventariesystem.

Bedömning

Efterlevs regler kring avtalstrohet och uppföljning av leverantörer?

Delvis.

Bedömningen grundar sig i att det finns strukturer och rutiner för avtalsuppföljning, och att många fakturor stämmer mot avtalade priser. Dock förekommer det brister såsom bristfälligt ifyllda tidrapporter, otillräckliga fakturaspecifikationer och att timpriser inte alltid överensstämmer med avtalade priser. Detta indikerar att reglerna inte alltid följs

konsekvent och att det finns behov av förbättringar för att säkerställa fullständig avtalstrohet och effektiv uppföljning av leverantörer. I vissa fall saknas även en tydlig referens till avtal, vilket försvårar uppföljning. Bedömningen grundar sig även på att det har skett viss uppföljning av leverantörer men inte av alla.

Uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten

Revisionsfråga 5: Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?

lakttagelser

Av Upphandlingshandboken framgår att två typer av uppföljningar kan genomföras vid avslutad upphandling: en ekonomisk och en kvalitativ. Mallar för uppföljning ska finnas framtagna, däremot väntas en övergripande rutin för område inköp och upphandlings uppföljningsarbete att tas fram.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av upphandlingsrapporter för Regionservice för helår 2022, helår 2023 och januari-juni 2024. Rapporterna redovisar kommande, pågående och genomförda upphandlingar samt överprövningar och det uppföljningsarbete som handhas av Inköp och upphandling och Medicin Teknik. I rapporterna anges att krav på uppförandekod har varit möjligt att ställa i samtliga upphandlingar, utom i sex stycken upphandlingar under 2023 som berörde konsulttjänster och systemstöd.

I rapporten för 2022 anges att avtalstroheten ligger i linje med tidigare års nivåer, möjligen något lägre utifrån en minskad kostnad totalt inom fastighetsområdet där regionen alltid har haft hög avtalstrohet. Under 2023 har avtalstroheten förändrats marginellt, från 83,5 procent mellan januari och juni till 84,1 procent mellan juli och november. Sett över flera års tid uppges avtalstroheten i rapporten från 2023 vara påfallande stabil kring 85 procent.

I rapporten för januari-juni 2024 anges att regionen ännu saknar ett sammanhållet grepp över utvecklingen inom elektronisk handel. Endast knappa sju procent av inköpen och 46 av drygt 2000 leverantörer inom det upphandlingsbara området uppges vara tillgängliga att analysera på detalj- och artikelnivå. Regionen uppges idag vara i ett läge där de inte på något bra sätt kan aggregera data i tillräcklig mängd för att kunna göra givande analyser. Vidare anges att avtalstroheten har haft en positiv utveckling även om det i dagsläget inte uppges finnas ett sätt att matcha ett inköp med avtalade varor. Leverantörstroheten i sin tur uppges för årets fem första månader ha legat på 87,22 procent.

Därtill anges att det sker många direktupphandlade affärer av konsulter samt inom IT och andra områden. Under 2024 har avtalstroheten för konsulter utanför IT-området varit knappt 27 procent samt inom IT-konsulter 46 procent. I sakgranskningen anges att bokföringen påverkar statistiken för IT-området då verksamheter kodar tjänsteköpen på olika konton.

Av sakgranskningen framkommer att det pågår ett arbete inom Regionservice med att få in de avtal som tecknats för förbrukning, i samband med upphandling av utrustning, i e-handelssystemet. Detta för att underlätta för beställare och få möjlighet att göra framtida analyser vid behov.

Som ett led i granskningen har vi även erhållit internkontrollplaner 2024 för Regionstyrelsen, Folkvandvårdsnämnden samt Hälso- och sjukvårdsnämnden. Respektive internkontrollplan innehåller regionövergripande risker med åtgärder samt nämndspecifika risker med åtgärder. I regionstyrelsens internkontrollplan återfinns risker kopplat till att automatiskt attesterade fakturor blir felaktigt godkända varvid åtgärder ska vidtas såsom att dokumentera och genomföra avstämningsrutiner för automatiskt attesterade fakturor.

Folkvandvårdsnämndens internkontrollplan innehåller risker kopplat till att inköp görs utanför avtal. För att åtgärda detta ska den nya beställarorganisationen följas upp samt att folkvandvården ska representeras i varuförsörjningens upphandling av tandvårdsförbrukningsmaterial. I delårsuppföljningen per augusti 2024 anges att utvärderingen av den nya organisationen för inköp, beställning och förrådshantering genomförts. Utvärderingsrapporten har redovisats för Folkvandvårdens ledningsgrupp. Utvärderingen uppges visa på positiva resultat i förhållande till uppsatta mål. Folkvandvården ska även ha deltagit med representanter i de gemensamma upphandlingarna som genomförs i regi av Varuförsörjningen i Uppsala.

Hälso- och sjukvårdsnämndens internkontrollplan redovisar även risken för att inköp görs utanför avtal. Därtill innehåller planen risker kopplat till att utbetalningar sker av leverantörsfakturor som är bristfälliga eller felaktiga, att felaktiga eller otillåtna beställningar under 10 tkr går igenom utan kontroll av chef till följd av införandet av två radsattester samt att beställningar över 10 tkr inte beslutsattesteras i tid. Som en följd av detta ska bland annat antalet attester öka, månadsvisa stickprov av inköp under 10 tkr ska utföras samt månadsvisa uppföljningar av materialkostnader. I Hälso- och sjukvårdsnämndens delårsrapport per augusti 2024 anges att stickprov genomförs på inköp av teknik och IT-artiklar som gjorts utanför avtal. En robot ska även ha införts under maj 2023 varigenom uppföljningar av materialkostnader påbörjades under hösten samma år. Inga väsentliga avvikelser ska ha identifierats. Stickprov ska även ha gjorts av inköp under 10 tkr. Uppföljningen visade att inköpen delats upp i vissa fall för att komma under gränsen 10 tkr och därmed gränsen för att attesten sker via robot. Vi noterar att uppföljningen kan förtydligas vad gäller antalet stickprov samt vad stickproven visat och vilken frekvens de genomförts. Enligt genomförd intervju har stickproven inte visat några större brister.

Av internkontrollplanerna framgår vidare att resultatet av uppföljningen bereds i verksamhetsdialoger mellan förvaltningschef och regiondirektör.

I intervjuer framkommer att uppföljningar sker löpande av upphandlingsenheterna där resultatet presenteras i uppföljningsrapporterna som hänvisats till ovan. Vid otydligheter ställs frågor till ansvarig chef samt ansvarig för berört avtal. Vidare anges att område

inköp och upphandling då och då redogör för utvecklingen inom granskningsområdet inför Servicenämnden som ansvarar för upphandlingar. Resultatet från genomförda uppföljningar redovisas till nämnden för 1–2 år sedan. Därtill deltar upphandlande enheter på regionstyrelsens möten för att besvara interpellationer.

Bedömning

Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att det finns strukturer för uppföljning och rapportering, samt att vissa åtgärder har implementerats. Dock saknas en övergripande rutin för alla upphandlande enheters uppföljningsarbete, vilket innebär att det finns utrymme för förbättringar i hur systematiskt och enhetligt uppföljningarna genomförs.

Regionen saknar ett sammanhållet grepp över utvecklingen inom elektronisk handel, vilket begränsar möjligheten att göra heltäckande analyser och säkerställa fullständig avtalstrohet. Åtgärder för att motverka inköp utanför avtal och brister i fakturahantering är exempel på områden där förbättringar kan göras.






Även om avtalstroheten generellt är stabil, finns det områden med påtagliga brister, såsom låg avtalstrohet inom konsulttjänster och IT. Detta indikerar att uppföljningen inte fullt ut säkerställer att inköp följer ingångna avtal, varvid uppföljningen inte kan anses som fullt tillräcklig.

Stickprov och utvärderingar genomförs och visar delvis positiva resultat, men det finns behov av att göra dem mer frekvent och detaljerade för att säkerställa en tillräcklig kontroll över inköp och upphandlingar.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Örebro län genomfört en granskning av upphandling med fokus på att förebygga välfärdsbrott. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen säkerställer en tillräcklig intern kontroll i inköps- och upphandlingsverksamheten och därmed minskar risken för välfärdsbrott.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen **inte helt** säkerställer en tillräcklig intern kontroll i inköps- och upphandlingsverksamheten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Är organisationen ändamålsenlig?	Delvis	
2. Finns adekvata riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp med ändamålsenligt innehåll (exempelvis inom direktupphandling, jäv, mutor och oegentligheter)?	Delvis	
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet och systematisk uppföljning av leverantörer?	Delvis	
4. Efterlevs regler kring avtalstrohet och uppföljning av leverantörer?	Delvis	
5. Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?	Delvis	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Säkerställ att översyn av regionens inköpsorganisation genomförs och att åtgärder vidtas därefter.
- Säkerställ tillräckliga resurser och kompetens för avtalsuppföljning.
- Säkerställ att personalen får utbildning för att stärka kompetensen kring avtalstrohet och välfärdsbrott.
- Säkerställ att det finns rutiner och arbetssätt på regionövergripande nivå för uppföljning och kontroll av inköp.
- Säkerställ att policyer och riktlinjer är uppdaterade.
- Säkerställ att nämndernas internkontrollplaner med tillhörande uppföljning tydligt beskriver vilka aktiviteter/åtgärder som vidtagits samt hur kontrollerna genomförts.

2024-12-05

Josefine Bennet

Rebecka Hansson

Projektledare

Uppdragsledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Örebro län enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 1 oktober 2024. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.