

# Granskning av regionens inköp och upphandlingar

**Region Gävleborg**

December 2023

*Sara Sommarin, certifierad kommunal revisor och projektledare*

*Casper Wessén, projektmedarbetare*

*Karin Magnusson, certifierad kommunal revisor*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Gävleborg genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet samt om regionen tagit tillräcklig hänsyn till miljöperspektivet. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet samt att regionen **i allt väsentligt** har tagit tillräcklig hänsyn till miljöperspektivet.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. I linje med fastställd bedömningskala görs bedömning utifrån skalan "ej uppfyllt", "i begränsad utsträckning", "till övervägande del" eller "helt uppfyllt".

Revisionsfrågor	Bedömning
Är organisationen ändamålsenlig?	Till övervägande del
Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?	Till övervägande del
Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	I begränsad utsträckning
Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?	Till övervägande del
Är regionens miljö- och klimatmässiga ambitioner integrerade i genomförda upphandlingar?	Helt uppfyllt

## Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Överväga att förtydliga ansvarsfördelningen mellan inköpsavdelningen och förvaltningarna.
- Överväga att komplettera policyn med riktlinjer som förtydligar inköps- och upphandlingsprocessen. Dessa kan med fördel behandla grundläggande upphandlingsprinciper, hur behov av nya upphandlingar identifieras, upphandlingsförfaranden, utslutningsgrunder av leverantörer och under vilka förutsättningar som ramavtal får förlängas.
- Säkerställa att otillåtna direktupphandlingar inte förekommer.
- Säkerställa att risker som identifierats inom ramen för den interna kontrollen systematiskt följs upp, och vid behov åtgärdas.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>3</b>
<b>Bakgrund</b>	<b>3</b>
<b>Syfte och revisionsfrågor</b>	<b>3</b>
<b>Revisionskriterier</b>	<b>3</b>
<b>Avgränsning</b>	<b>4</b>
<b>Metod</b>	<b>4</b>
<b>Granskningsresultat</b>	<b>5</b>

# 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 kommunens/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. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk. Upphandling och inköp är även ett viktigt verktyg för att förverkliga regionens ambitioner på miljö- och klimatområdet.

Mot ovanstående bakgrund har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten, med fokus på hållbarhet.

## Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet samt om regionen tagit tillräcklig hänsyn till miljöperspektivet.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

- Är organisationen ändamålsenlig?
- Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?
- Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?
- Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?
- Är regionens miljö- och klimatområdes ambitioner integrerade i genomförda upphandlingar?

## Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
  - Dokumentation och bevarande av handlingar 12:14, 12:17, 19 a:11, 19 a:12
  - Riktlinjer för direktupphandling 19 a:15
  - Varu- eller tjänstekontrakt som regelbundet återkommer eller som ska förnyas 5:11

- Principer för offentlig upphandling (miljöhänsyn) 4:3
- Regionens riktlinjer/policys inom området.

### **Avgränsning**

Granskningen avgränsas i huvudsak till år 2023.

### **Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys av relevanta styrande dokument och intervjuer med centralt ansvariga avseende upphandling och inköp.

Granskningen har därtill genomförts genom en övergripande registeranalys och ett urval av stickprov. Stickprovets urval har viktats mot leverantörers omsättningar, enskilt höga fakturor och nyttjande av olika kontogrupper.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

# Granskningsresultat

## Ändamålsenlig organisation

*Revisionsfråga 1: Är organisationen ändamålsenlig?*

### *lakttagelser*

Den övergripande ansvarsfördelningen beskrivs i regionstyrelsens reglemente, delegationsordning och i olika befattningsbeskrivningar. Reglementet är antaget av regionfullmäktige 2022-05-31 § 198 och gällande från och med 2023-01-01.

Delegationsordningen är antagen av regionstyrelsen 2022-08-31 § 189.

Befattningsbeskrivningarna är fastställda på tjänstemannanivå.

I reglementet fastställs att regionstyrelsen bland annat har ansvar för att leda och samordna Region Gävleborgs angelägenheter samt för att leda och samordna planering och uppföljning i syfte att säkerställa att regionen uppfyller kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning. Gällande inköp och upphandling framgår att det i regionstyrelsens ledningsfunktion ingår att leda och samordna inköpsverksamheten. Därtill ingår även i ledningsfunktionen att leda och samordna regionens styrande dokument samt det interna miljöarbetet. Övriga nämnders ansvar avseende inköpsverksamheten framgår inte.

I delegationsordningen beskrivs 4 ärenden kopplade till upphandling. Dessa rör:

- Tilldelningsbeslut.
- Teckna upphandlingskontrakt.
- Utfärda fullmakt i upphandlingsärenden.
- Avbryta upphandling.

Regiondirektören är delegat till samtliga ärenden. Alla ärenden får vidaredelegeras.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av upprättade befattningsbeskrivningar för:

- Upphandlare.
- Avtalscontroller.

Upphandlarna ska bl.a. planera, driva och genomföra upphandlingar och kontrollern ska planera för återkommande avtal, ansvara för en långsiktig och övergripande styrning av tilldelade inköpskategorier samt ta fram kostnads-, leverantörs-, behovs- och marknadsanalyser.

### *Inköpsavdelningen*

Inköpsavdelningen, som organisatoriskt är placerad under regionstyrelsen

(ekonomiförvaltningen), ansvarar för regionens inköp och upphandlingar. Vid tidpunkten för granskningen bestod inköpsavdelningen av 32 tjänster fördelat enligt följande; 1 avdelningschef, 1 verksamhetsutvecklare, 1 jurist, 2 projektledare, 4 enhetschefer, 10 upphandlare, 7 avtalscontrollers, 3 systemadministratörer inom e-handel och 4 operativa inköpare. De 4 enhetschefstjänsterna avser alla olika enheter, dessa återges nedan:

- Inköp Sjukvård.
- Inköp Övergripande material och tjänster.
- Inköp Entreprenad.
- Operativt inköp.

I de 3 förstnämnda enheterna finns upphandlare och avtalscontrollers. I enheten avseende operativt inköp finns operativa inköpare och personer med ansvar för e-handel. Vid tidpunkten för granskningen var 5 tjänster vakanta. Vid intervjuer uppges att rekrytering av enhetschef för Operativt inköp pågår. Beroende på inriktning arbetar enheterna som finns inom inköpsavdelningen mot olika inköpskategorier.

Vid faktagranskning lyfts att inköpsavdelningen hanterar hela inköpsprocessen i regionen och genomför uppföljning av avtal tillsammans med verksamheterna. Därtill anges att avdelningen kommit långt i arbetet med kategoristyrning och att indelningen av enheterna medfört att inköps- och upphandlingsarbetet blivit effektivare.

Avseende samverkan inom inköpsavdelningen lyfts denna som god. Även samverkan mellan förvaltningarna ses som fungerande även om vissa utvecklingsområden finns. Bl.a. lyfts att det kan vara en utmaning att hitta avtalsägare för regionövergripande avtal. Likaså ges uttryck för att ansvarsfördelningen avseende avtalsuppföljning är i behov av att förtydligas. I huvudsak vilar ansvaret på inköpsavdelningen men för att kunna följa upp att exempelvis varor levereras i tid och med överenskommen kvalitet krävs medverkan från förvaltningarna. Enheterna eftersträvar en kontinuerlig dialog med verksamheterna i långsiktigt strategiskt syfte vilket görs på olika nivåer beroende på avtalets prioritet.

Av representanter för förvaltningarna lyfts samverkan med inköpsavdelningen som väl fungerande.

### *Beställarorganisationen*

Avseende vilka som kan beställa anges att alla kan genomföra beställningar. Samtidigt förtydligas att alla beställningar/inköp måste attesteras (godkännas). Av "Anvisningar till direktiv för attest och utbetalningar" framgår att ekonomiavdelningen inom ekonomiförvaltningen ansvarar för att bevaka att endast behöriga attestanter finns registrerade och förtecknade i ekonomisystemet eller i inköpssystemet. Regionstyrelsen och nämnder utser både beslutsattestanter och granskningsattestanter samt ersättare för dessa. Kopplat till upphandling framgår att beslutsattestant vid beslutsattest av beställning eller faktura i inköpssystem samt i ekonomisystem ansvarar för att inköp sker inom ramen för upphandlade avtal.

Anvisningarna fastställdes av regionstyrelsen 2023-02-13 § 24.

### *Utbildning*

På intranätet framgår information om krav på e-utbildning för beställare i inköpssystemet. För att få behörighet att beställa, bli granskare på ett abonnemang eller godkänna beställningar i inköpssystemet krävs ett godkännande i e-utbildningen samt en ansökan i självbetjäningssportalen eller via särskild blankett till ekonomiservice.

Inköpsavdelningen genomför inte några specifika utbildningar avseende inköp för förvaltningarna, detta bedöms heller inte nödvändigt då både upphandlingar och direktupphandlingar görs av inköpsavdelningen. Utbildningsinsatser anpassas efter behov och beställarkompetens och vad som är aktuellt för stunden.

### *Extern samverkan*

Vid intervjuer uppges att det bland annat finns en del tvärfunktionella grupper såsom investeringsrådet, där det sker ett aktivt arbete med samverkansfokus.

### *Hållbarhet*

Avseende miljö- och hållbarhetsfrågor framgår av intervjuer att särskild kompetens finns hos miljöavdelningen, som organisatoriskt är placerad under regionstyrelsen. Samverkan med miljöavdelningen beskrivs som bra och de deltar ofta i referensgrupper för att säkra miljöperspektivet.

### *Bedömning*

#### *Är organisationen ändamålsenlig?*

#### **Till övervägande del**

Utifrån ovanstående iakttagelser bedöms organisationen som ändamålsenlig till övervägande del.

Bedömningen grundas på att dokumenterade ansvarsbeskrivningar finns och att verksamheten bedriver arbetsätt och samverkan som säkerställer att kompetens finns inom väsentliga områden. Samtidigt noteras att det finns vissa delar som har utvecklingspotential och är i behov av ytterligare tydliggörande. Exempelvis gäller detta gränsdragningen av ansvar mellan inköpsavdelningen och förvaltningarna.

#### **Riktlinjer, rutiner och processer**

#### *Revisionsfråga 2: Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?*

Enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 19 a kap. 2 § får direktupphandling nyttjas om värdet av upphandlingen beräknas understiga 700 000 kr. Undantag för detta finns.



Enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 12 kap. 14§ och 19 a kap. 11 § ska en upphandlande myndighet (Region Gävleborg) dokumentera genomförandet av en upphandling samt direktupphandlingar över 100 000 kr. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut.

### *lakttagelser*

Inköspolicy är fastställd av landstingsfullmäktige 2011-12-28. Inom ramen för granskningen har det framkommit att det för närvarande, utöver inköspolicy, inte finns andra politiskt beslutade dokument avseende inköp och upphandling. Detta verifieras även vid intervjuer. Av intervju förtydligas samtidigt att det finns en dokumenterad beställningsrutin som nyttjas vid beställning av *nya* upphandlingar (inkl. direktupphandlingar). Rutinen finns på regionens intranät Plexus. Inköp avseende produkt eller tjänst som finns i inköpssystemet ska ske i systemet. Inköp avseende produkt eller tjänst som finns i aktuell avtalsförteckning ska ske i enlighet med upprättad mall i avtalsförteckningen som specificerar hur en beställning görs.

Av regionens övergripande budgetdokument för år 2023 framgår att ett särskilt uppdrag har riktats till regionstyrelsen avseende framtagande av en upphandlingsstrategi. Detta mot bakgrund att regionen upphandlar stora mängder varor och tjänster, och att förändringar har skett sedan inköspolicyn fastställdes. Regionstyrelsen har därav fått i uppdrag att arbeta fram en upphandlingsstrategi som ersätter den befintliga inköspolicyn.

Vi har tagit del av ett utkast av reviderad inköspolicy. Av utkastet framgår bl.a. att regionens inköp ska ske på ett transparent, objektiva och affärsmässigt sätt så att resurserna nyttjas ansvarsfullt. Köp, avtal och leverantörer ska också följas upp systematiskt för att säkerställa att regionen får rätt kvalitet till avtalat pris, att avtal efterlevs och att regionen inte använder oseriösa leverantörer. Avseende miljö framgår av reviderad inköspolicy att upphandling är ett verktyg för regionen att bidra till en ekonomisk, social och miljömässig hållbar utveckling samt säkerställa regionens robusthet.

Vi har även mottagit en presentation avseende en workshop som genomfördes 2023-09-28 och som i huvudsak behandlar strukturen för regionens inköp från och med år 2024.

### **Riktlinjer avseende direktupphandlingar**

Enligt LOU kap. 19 a 15 § ska en upphandlande myndighet besluta om riktlinjer för direktupphandling. Syftet med kravet är exempelvis, enligt Konkurrensverket, att se till att upphandlande myndigheter tillämpar ett strategiskt förhållningssätt för offentlig upphandling och att konkurrensen tillvaratas även vid direktupphandlingar. I lagstiftningen framgår inte vad riktlinjerna ska innehålla. Konkurrensverket rekommenderar däremot att det i riktlinjerna exempelvis framgår:

- När en direktupphandling får genomföras.

- När och hur konkurrensutsättning ska ske, eventuellt kopplat till interna beloppsgränser.
- Hur myndigheten samordnar sina direktupphandlingar.
- Hur direktupphandlingar dokumenteras och på vilket sätt myndigheten skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar.

Inom ramen för granskningen har vi mottagit en direktupphandlingsmatris. Enligt skrivning i matrisen likställs matrisen med riktlinjer för direktupphandling av varor och tjänster. Matrisen ger vägledning vilka krav som gäller vid olika typer av direktupphandlingar, exempelvis vilka villkor som ska gälla och om annonseringskrav föreligger. Även hur dokumentationsplikten säkras och när skattekontroll ska ske framgår.

Enligt LOU ska direktupphandlingar över 100 000 kr dokumenteras. Vid intervju anges att dokumentation sker i regionens inköpssystem (Proceedo). En mall för vad exempelvis dokumentationen ska innehålla finns inte. Då inköpsavdelningen ansvarar för direktupphandlingar i regionen framhålls vid intervju att en mall eller annan vägledning inte heller saknas.

Vid intervjuer ställdes frågan huruvida otillåtna direktupphandlingar skett. Av svaren framkommer att sådana har genomförts. Det uppges hända att både felaktiga avtal tecknas och att avtal nyttjas på fel sätt (bristande avtalstrohet). Där det uppmärksammas sker riktade utbildningsinsatser. Avtalstrohet och kontroller nämns närmare i revisionsfråga 3.

En otillåten direktupphandling är när en upphandlande myndighet har ingått avtal med en leverantör utan att annonsera upphandlingen och annonseringsplikt förelegat. Ett avtal som en myndighet har ingått genom otillåten direktupphandling kan en förvaltningsdomstol ogiltigförklara. En otillåten direktupphandling kan också leda till att den upphandlande myndigheten får betala en upphandlingsskadeavgift (Konkurrensverket).

### **Riktlinjer och rutiner framtagna av inköpsavdelningen**

På förvaltningsnivå finns flertalet rutiner och stödande dokument såsom anvisningar, checklistor och mallar. Exempelvis har vi mottagit:

- Inköpsavdelningen – checklista för informationssäkerhet i upphandlingar och vid upprättande av PUB-avtal.
- Mall avseende avtalsförlängning och tillägg/ändring av avtal.
- Rutin gällande hantering avseende diarieföring av handlingar. Syftet med rutinen är att redogöra för hur handlingar som signeras ska hanteras och diarieföras på inköpsavdelningen.

- Rutin avseende tilldelningsbeslut vid samordnad upphandling. Rutinen avser samordnad upphandling inom Sjukvårdsregion Mellansverige.
- Blankett avseende "Fullmakt för Region X att företräda Region Gävleborg vid upphandling". Blankett kan nyttjas i fall då Region Gävleborg lämnar fullmakt åt en annan region att genomföra en specifik upphandling.

Därtill har vi mottagit anvisningar avseende instruktion till upphandlingskonsult, informationssäkerhets- och dataskyddsrutin avseende regiongemensamma inköp m.f.l.

## **Behovsanalyser**

Avseende hur behov av nya upphandlingar identifieras anges att en kontinuerlig dialog sker med verksamheterna och att uppdrag från förvaltningarna inkommer via beställningsrutinen. Vid faktagranskning förtydligas att nya upphandlingar initieras när existerande avtal löper ut, nya behov uppkommer eller investeringar godkänns. Främst sker nya upphandlingar när redan existerande avtal förnyas.

## **System**

Regionen använder inköpssystemet Proceedo, ett e-handelssystem och Tendsign, där avtal och kontrakt finns upplagda.

Som en del i granskningen har vi mottagit en upprättad checklista vid genomförandet av avrop i Proceedo samt en rutin avseende Tendsign och vilka uppgifter som ska registreras vid hantering av avtal.

## *Bedömning*

*Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?*

## **Till övervägande del**

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi att det till övervägande del finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp som efterlevs.

Vi noterar visserligen att det finns styrande dokument som behandlar inköp/upphandling i regionen. Bl.a. finns stödmaterial och dokumenterade rutiner kopplade till det praktiska genomförandet av inköp och direktupphandling. Exempelvis visar dessa hur avtal förlängs, hur leverantörer registreras i e-handelssystemet och rutin för tecknande av upphandlingskontrakt. Något vi ser som positivt.

Samtidigt noteras att det för närvarande saknas riktlinjer som behandlar den samlade inköps- och upphandlingsprocessen och förtydligar olika genomföranden och avvägningar. Avseende riktlinjer för direktupphandlingar noteras att det inte framgår exempelvis på vilket sätt regionen skapar en helhetssyn och när dokumentationsplikten gäller.

Avsaknaden av fastställda riktlinjer menar vi riskerar att medföra otydligheter.

## **Avtalstrohet**

*Revisionsfråga 3: Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?*

Enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 12 kap. 14§ och 19 a kap. 11 § ska en upphandlande myndighet (Region Gävleborg) dokumentera genomförandet av en upphandling samt direktupphandlingar över 100 000 kr. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut.

### *lakttagelser*

#### **Intern kontroll**

Kopplat till rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet har vi inom ramen för granskningen tagit del av regionstyrelsens internkontrollplaner för åren 2022 och 2023. Vid genomläsning av dessa kan konstateras att båda saknar risker kopplade till granskningsområdet.

Vi har även tagit del av inköpsavdelningens internkontrollplaner för åren 2022 och 2023. Dessa behandlar bland annat kontrollmoment med bäring på inköp och upphandling, men är inte politiskt beslutade.

- Av internkontrollplanen för år 2022 framgår att en risk kopplad till inköp identifierats, vilken beskrivs som risken att varor och tjänster beställs/köps utanför system och avtal utan att regionens inköpsverksamhet involveras.
- Av internkontrollplanen för år 2023 framgår att två risker kopplade till inköp identifierats, dels risken att inköpsavdelningen inte involveras i det strategiska inköpsarbetet och kan bevaka att hållbarhetsperspektiven beaktas och följs upp, dels risken att varor och tjänster beställs utanför system och avtal.

Någon uppföljning avseende identifierade risker i respektive internkontrollplan har enligt uppgift inte skett. Däremot förklaras att riskerna bedöms som låga och att inköpsavdelningen löpande arbetar med att få verksamheter att skicka in uppdrag. Detta sker genom att det tas upp på nychefsutbildningar, dialoger med verksamheter där det inte sker idag samt att ett arbete pågår med att ansluta fler kataloger till e-handelssystemet.

Vi har därtill mottagit en verksamhetsplan för Inköpsavdelningen för år 2023 som specificerar vilka mål och måttetal som är gällande för inköpsavdelningen. Denna är inte politiskt behandlad. Av uppföljningen till verksamhetsplanen framgår bl.a. att det pågår ett projekt avseende att inkludera resefakturor i Proceedo.

Vid faktagranskning lyfts att informationen och uppföljningen som registreras i Stratsys även delas med regionstyrelsen.

#### **Andra rutiner och processer**

Vid intervjuer förklaras att arbetet med att säkerställa att avtal följs sker genom den rutin som vi har redogjort för under revisionsfråga 2, d.v.s att beställningar sker via inköpssystemet. De intervjuade förklarar att det enbart är i inköpssystemet som avtalstrohet kan säkerställas, avtalstrohet kan inte mätas på annat sätt. Några specifika stickprov avseende avtalstrohet sker inte från inköpsavdelningens sida, däremot händer

det att statistik begärs ut från leverantören på prioriterade avtal för att följa upp vad som har köpts in.

Avseende leverantörsdialoger för att fånga upp vad som fungerar bra/mindre bra framgår vid intervjuer att dessa prioriteras olika beroende på avtal och att genomförandet därmed varierar. Något som sker inom ramen för upphandlade avtal är dock kontinuerliga avtalsmöten vid vilka det också förs minnesanteckningar. För prioriterade leverantörer sker uppföljning via styrkort.

Vid intervjuer uppges också att avvikelser har noterats vid uppföljningar av avtal. Vid tidpunkten för granskningen uppges bland annat att det finns avtal där det föreligger viten. Vidare uppges att det under den senaste treårsperioden har hänt att avtal fått hävas på grund av att produkter inte har levererats som utlovat.

Att det skulle finnas andra riktlinjer eller dokumenterade rutiner avseende avtalstrohet har inte framkommit i samband med vår granskning.

### Registeranalys och stickprov

Som en del i granskningen har vi genomfört en registeranalys, där vi jämfört regionens leverantörsreskontra (period: 2023-01 - 2023-09) mot regionens avtalsdatabas. Utdraget som mottagits innefattar enbart gällande avtal. Samtliga analyser har utgått ifrån regionens redovisade nettotransaktioner, detta eftersom LOU inte tar hänsyn till moms.

#### Resultat av stickprovsgranskning

Inom ramen för granskningen har vi valt ut 5 leverantörer (3 inköp vardera) och begärt ut tillhörande underlag, såsom avtal och beställningar. Stickproven har valts ut utifrån resultatet av genomförd registeranalys samt med hänsyn till tidigare erfarenheter om riskområden. Exempelvis har vi valt ut stickprov utifrån totala omsättningar, höga enskilda fakturor och nyttjande av olika konton.

Bedömningarna grundas på huruvida vi kunnat styrka/verifiera kontrollpunkterna. Våra bedömningar tydliggörs under tabellerna.

**Tabell:** Avtalstrohet

Kontrollpunkter	Leverantör 1	Leverantör 2	Leverantör 3	Leverantör 4	Leverantör 5
Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal?				Bedöms inte	
Är fakturerade priser i enlighet med avtal?					
Är fakturan tillräckligt specificerad?					

---

**Grön** = uppfylld, **röd** = ej uppfylld/har ej kunnat styrkas

Nedan framgår iakttagelser utifrån granskningen:

- Leverantör 1: Avseende leverantör 1 har vi mottagit avtal med priser och kan styrka kontrollpunkterna.
- Leverantör 2: Vi har mottagit avtal som täcker inköpsperioderna och kan styrka att avrop skett korrekt i förhållande till avtal. Vi har även mottagit en prislista och kan styrka att fakturerade priser är enligt avtal. Avtalet specificerar däremot uppgifter som ska finnas på fakturan, såsom leveransdatum och referensnummer. I de fakturor som vi mottagit framkommer inte dessa uppgifter.
- Leverantör 3: Enligt avtal ska avrop ske genom förnyad konkurrensutsättning. Vi har inte mottagit underlag som visar att detta genomförts. Vid jämförelse mellan mottagna prislistor och fakturor noteras att vi inte kunnat hitta artikelnummer i prislistorna för de artiklar som köpts.
- Leverantör 4: Kontrollpunkt 1 (om avrop) bedöms inte då det i avtalet framgår att närhetsprincipen agerar som fördelningsnyckel, det vill säga den leverantör som är närmast den försäkrades folkbokföringsort. Även tillgång till kommunikationsmedel ska beaktas enligt avtal.
- Leverantör 5: I granskningen har vi kunnat styrka att avrop skett korrekt och att fakturorna är tillräckligt specificerade gentemot avtal. Vi har även mottagit en prislista och kan styrka att fakturerade priser är enligt avtal.

### *Bedömning*

#### *Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?*

#### **I begränsad utsträckning**

Vi bedömer att det för närvarande i begränsad utsträckning finns riktlinjer och rutiner som på ett tillräckligt sätt säkrar att avtalstrohet sker.

Exempelvis följs inte internkontrollplanerna upp och systematiska stickprov genomförs inte. Av intervjuer framkommer att avvikelser gällande avtalstrohet identifierats och att köp görs utanför avtal. Även våra stickprov visar att det finns utvecklingspotential avseende att säkra avtalstrohet.

Att avvikelser uppmärksammas vill vi lyfta är positivt, då detta är en förutsättning för ett bra utvecklingsarbete. Samtidigt är det viktigt att eventuella brister följs upp och åtgärdas.

### **Uppföljning**

#### *Revisionsfråga 4: Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?*

### *Iakttagelser*

#### **Övergripande struktur och ansvar**

Av regionstyrelsens reglemente fastställs att regionstyrelsen bland annat har ansvar för att leda och samordna Region Gävleborgs angelägenheter samt för att leda och samordna planering och uppföljning i syfte att säkerställa att regionen uppfyller kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning.

Utgångspunkt för uppföljningen är målen i "Budget och ekonomisk plan". Regionstyrelsen har särskilt ansvar för uppföljning av ekonomi, intern kontroll och finansförvaltning. Styrelsen inhämtar information från nämnderna månadsvis och behandlar ekonomisk månadsrapport varje månad med undantag för januari och juni. För perioden januari– mars upprättar regionstyrelsen en finansiell rapport och för perioden januari–augusti en delårsrapport. Delårsrapporten ska ge en rättvisande bild av verksamheten under perioden och även innehålla en årsprognos. Vid behov ska åtgärder för en ekonomi i balans redovisas.

För helåret upprättar regionstyrelsen en årsredovisning, där bland annat verksamhetens mål och de finansiella målen i budgeten följs upp samt den ekonomiska ställningen redovisas. I samband med delårsrapporter och årsredovisning redovisar nämnderna sin uppföljning av verksamhetsmål till regionstyrelsen.

### **Uppföljning**

Vid genomgång av regionstyrelsens sammanträdesprotokoll för perioden 2022-11 till 2023-10 kan konstateras att de tillfällen som styrelsen erhållit rapportering med bäring på granskningsområdet är i samband med redovisning av delårsrapporter, årsredovisningar, internkontrollplaner och delegeringsbeslut. Vi noterar även att styrelsen vid ett tillfälle, avseende framtidens vårdinformationssystem 2022-12-07 § 267, beslutat att teckna ett tilläggsavtal med en leverantör som reglerar viss förändrad leverans. Vid tidpunkten för granskningen är protokollet för oktober år 2023 det senast publicerade.

Av Region Gävleborgs delårsrapport per augusti år 2023 framgår främst information avseende regionens pågående upphandlingar och status avseende uppdraget om en upphandlingsstrategi.

Vid intervjuer förklaras att inköpsavdelningen i viss mån har utbildat ledamöterna i regionstyrelsen avseende upphandling. Vidare förklaras att inköpsavdelningen även har haft genomgångar av upphandlingsprocessen med ledamöterna i regionstyrelsen. Överlag förklaras att inköpsavdelningen sällan har kontakt med styrelsen.

Ett förbättringsområde som lyfts vid intervjuer är att inköpsavdelningen i ett tidigare skede bör delges kännedom från styrelsen om saker ska upphandlas eller finnas i egen regi. De intervjuade ger även uttryck för att samverkan med styrelsen kan stärkas.

### *Bedömning*

*Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?*

**Till övervägande del**



Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi att det till övervägande del sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten.

Vi bedömer att uppföljning sker samtidigt som vi noterar att en tydlig instruktion avseende just uppföljning av inköp och upphandling saknas. Vi bedömer även att uppföljningen kan utvecklas, exempelvis genom tätare dialog mellan regionstyrelsen och inköpsavdelningen.

### **Miljö- och klimataspekten**

#### *Revisionsfråga 5: Är regionens miljö- och klimatmässiga ambitioner integrerade i genomförda upphandlingar?*

Enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 4 kap. 3 § bör en upphandlande myndighet (Region Gävleborg) beakta miljöhänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.

#### *Iakttagelser*

Enligt regionens årsrapport för 2022 köper Region Gävleborg in och använder en stor mängd produkter och tjänster för att kunna bedriva sin verksamhet. För att begränsa och minska sin miljö- och klimatpåverkan framgår av årsredovisningen att regionen bl.a. arbetar med att övergå till förnybara och återvunna material, övergå till produkter fria från farliga kemikalier, minska användning av engångsmaterial och förebygga att avfall uppstår. Upphandling lyfts som ett viktigt verktyg då en upphandlande myndighet enligt lagen om offentlig upphandling bör beakta miljöhänsyn i upphandlingar när det är relevant och möjligt.

I årsredovisningen för 2022 konstateras vidare att Region Gävleborg ställer långtgående miljökrav i de upphandlingar som bedöms som miljöprioriterade utifrån miljökonsekvens och där det finns en potentiell miljönytta inom klimat, cirkulär ekonomi och/eller giftfri miljö. Några exempel på miljöprioriterade upphandlingar som regionen slutfört under år 2022 är förbrukningsmaterial till hälso- och sjukvården, flergångskuddar, ambulanskläder, sorteringsmöbler och kärl för avfall, utskrift som tjänst samt datacenter. Under år 2022 genomfördes även uppföljningar av miljökrav, bland annat i avtal med förbrukningsmaterial till hälso- och sjukvården och avfallspåsar.

I årsrapporten framgår att 47 upphandlingar kontrollerades kopplat till det politiskt fastställda målet om att ge det stöd som krävs för att skapa ett klimatsmart, resurseffektivt och hälsofrämjande samhälle. Enligt uppföljningen anges att samtliga av upphandlingarna ställde generella miljökrav och 14 var miljöprioriterade.

I inköpsavdelningens verksamhetsplan för år 2023, som nämnts i revisionsfråga 3, framgår bl.a. mål om inköp för alla och affärsmässighet. Tillhörande mätetal är exempelvis:

- Andel upphandlingar i Region Gävleborg där ekonomiska, miljömässiga och sociala krav ställs.



- Andel e-handelsköp av alla köp.

Av uppföljningen till verksamhetsplanen framgår att mätetal för andel upphandlingar uppfylls (mätetal: 100 procent). Därtill framgår att det skett 14 upphandlingar varav samtliga innehåller miljökrav. Avseende 3 av upphandlingarna har miljö även prioriterats.

Vid intervjuer förklaras att bedömning av vilka upphandlingar som ska miljöprioriteras görs av inköpsavdelningen tillsammans med ansvarig från miljöavdelningen. Det som sker är att de tillsammans går igenom aktuell upphandlingsplan och märker ut vilka upphandlingar som ska miljöprioriteras. Vilka upphandlingar som ska miljöprioriteras baseras inte på kostnader utan på regionens gällande miljöprogram.

Beroende på typ av upphandling uppges också att det är vanligt att representanter från miljöavdelningen är med i referensgruppen för den aktuella upphandlingen. I fall då direktupphandling avses bjuds miljöavdelningen in.

Miljöavdelningen uppges ha skapat malltexter avseende miljö som kan inkluderas vid framtagandet av upphandlingsunderlag. Dessa har däremot inte mottagits av oss.

#### *Bedömning*

*Är regionens miljö- och klimatomfattade ambitioner integrerade i genomförda upphandlingar?*

#### **Helt uppfyllt**

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi att regionens miljö- och klimatomfattade ambitioner är integrerade i genomförda upphandlingar.

I granskningen har vi noterat att miljö- och hållbarhetsperspektivet återkommande tas tillvara på i regionens upphandlingar.

2023-12-04

Karin Magnusson

Sara Sommarin

---

*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*

---

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