

A decorative graphic on the left side of the page. It consists of a large blue triangle pointing right, followed by a series of overlapping triangles in light grey, green, and blue, creating a sense of movement and depth.

Granskning av avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning

Rapport

Region Gävleborg

2026-06-16

Antal sidor 21

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	6
3	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
3.1	<i>Avgränsning och ansvarig styrelse/nämnd</i>	7
4	Revisionskriterier	7
5	Metod	7
6	Resultat av granskningen	9
6.1	<i>Ansvarsfördelning</i>	9
6.1.1	Regionfullmäktiges viljeinriktning och ansvarsfördelning	9
6.1.2	Tydliggörande av inköps- och upphandlingsprocessen	9
6.1.3	Bedömning	11
6.2	<i>Identifiering av risker/brister i processen</i>	12
6.2.1	Systematiskt förekommande kontroller och analyser	12
6.2.2	Planer för intern kontroll	12
6.2.3	Bedömning	13
6.3	<i>Inköp, avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning</i>	13
6.3.1	Registeranalys	13
6.3.2	Avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning	14
6.3.3	Bedömning	15
6.4	<i>Information och utbildning</i>	16
6.4.1	Intern kommunikering kring upphandlingar och avtal	16
6.4.2	Utbildningsinsatser	16
6.4.3	Bedömning	17
6.5	<i>Uppföljning och utvärdering</i>	17
6.5.1	Bedömning	17
6.6	<i>Uppföljning av tidigare lämnade rekommendationer</i>	18
6.6.1	Ansvarsfördelning	18
6.6.2	Riktlinjer som tydliggör processen	18
6.6.3	Otillåtna direktupphandlingar	19
6.6.4	Hantering av identifierade risker	19
6.6.5	Samlad bedömning	20
7	Samlad bedömning och rekommendationer	21

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har fått i uppdrag av Region Gävleborgs revisorer att översiktligt granska regionens avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning samt att följa upp rekommendationer från tidigare granskning.

Granskningen syftade till att bedöma om regionstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll av regionens avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att regionstyrelsen endast delvis har en ändamålsenlig styrning och kontroll av regionens avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning.

Därtill bedömer vi att regionstyrelsen endast delvis hör sammat tidigare lämnade rekommendationer.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att regionen saknar den lagstadgade riktlinjen om direktupphandlingar samtidigt som det delvis saknas skriftliga rutiner gällande avtalsuppföljning.

Vad gäller risk görs inom den löpande förvaltningen kontinuerliga kontroller vilka vi bedömer skapar goda förutsättningar för att identifiera och hantera risker. Däremot saknas kontroller eller uppföljningar som syftar till att identifiera och motverka förekomsten av otillåtna direktupphandlingar.

Stickprovskontrollerna i granskningen visar på en väl dokumenterad avtalsuppföljning och få avvikelser vad gäller avtalsefterlevnad.

Vidare bedöms informationen och utbildningsverksamheten inom området som i allt väsentlig god. Däremot saknas det en systematisk utvärdering av regionens aggregerade avtalsuppföljning då regionstyrelsen inte får någon återrapportering inom området.

Slutligen kan granskningen konstatera att regionen endast delvis beaktat tidigare rekommendationer. Exempelvis saknas åtgärder avseende ansvarsfördelning och åtgärder för att motverka otillåtna direktupphandlingar.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Nej Endast delvis I allt väsentligt Ja 	
Revisionsfråga	Bedömning
Har regionstyrelsen säkerställt att det finns en tydlig och dokumenterad styrning och organisering av avtalsförvaltningen i organisationen?	I allt väsentligt
Har regionstyrelsen tillsett att det bedrivs ett systematiskt arbete för att identifiera och hantera risker/brister i avtalsefterlevnaden och avtalsförvaltningen?	Endast delvis
Har regionstyrelsen säkerställt att avtalsefterlevnaden och avtalsförvaltningen genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt?	I allt väsentligt
Har regionstyrelsen säkerställt att organisationen tar del av tillräcklig information och genomgår utbildning för att säkerställa en god avtalsefterlevnad och en effektiv avtalsförvaltning?	I allt väsentligt
Utvärderar regionstyrelsen organisationens avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning regelbundet för att säkerställa dess effektivitet?	Nej
Har tidigare lämnade rekommendationer beaktats?	
Överväga att förtydliga ansvarsfördelningen mellan inköpsavdelningen och förvaltningarna.	Endast delvis
Överväga att komplettera policyn med riktlinjer som förtydligar inköps- och upphandlingsprocessen.	Ja
Säkerställa att otillåtna direktupphandlingar inte förekommer.	Endast delvis
Säkerställ att risker som identifierats inom ramen för den interna kontrollen systematiskt följs upp, och vid behov åtgärdas.	Ja

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderas regionstyrelsen att:

- Besluta om att fastställa riktlinjer för direktupphandling, se avsnitt 6.1.3
- Tydliggöra processen för roll- och ansvarsfördelning kopplat till uppföljning av enskilda avtal, se avsnitt 6.1.3.
- Tillse att det genomförs systematiska och dokumenterade kontroller/uppföljningar i den löpande förvaltningen i syfte att motverka förekomst av otillåtna direktupphandlingar, se avsnitt 6.2.3.
- Tillse att det genomförs systematiskt förekommande informations- eller utbildningsinsatser till medarbetare som genomför avrop från ramavtal i syfte att säkerställa följsamhet till lagstiftning, interna bestämmelser och avtal, se avsnitt 6.4.3.
- Följa upp och utvärdera processen för avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning i regionen för att säkerställa följsamhet till vad som anges i regionfullmäktiges inköspolicy, se avsnitt 6.5.1.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har fått i uppdrag av Region Gävleborgs revisorer att översiktligt granska regionens avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning samt att följa upp rekommendationer från tidigare granskning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2026.

God avtalsefterlevnad och effektiv avtalsförvaltning är en förutsättning för regionens ekonomiska styrning och har en direkt påverkan på hur effektivt resurserna används och hur väl regionens behov tillgodoses. När avtal inte följs, eller när det saknas tillräcklig kontroll över hur avtal efterlevs i praktiken, uppstår risker som onödiga kostnader, bristande kvalitet i leveranser, ineffektivt nyttjande av regionens resurser samt potentiella lagbrott. Detta kan i förlängningen påverka regionens förmåga att fullfölja sitt uppdrag både verksamhetsmässigt och ekonomiskt.

Det är därför av stor vikt att regionen har en ändamålsenlig och tydligt definierad styrning av sin avtalsförvaltning. Detta innebär att tecknade avtal måste vara kända, tillgängliga och aktivt följas upp av ansvariga verksamheter, samt att leverantörer kontinuerligt utvärderas för att säkerställa att avtalade villkor efterlevs. Genom att etablera strukturerade rutiner för avtalsuppföljning kan regionen inte bara minska risken för avvikelser och oplanerade kostnader, utan också stärka sitt strategiska resursutnyttjande, öka transparensen och säkerställa att avtalade tjänster och leveranser håller överenskommen kvalitet.

Mot denna bakgrund har regionens revisorer, utifrån sin riskanalys, identifierat behovet av att granska och utvärdera regionens arbete med avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning för att säkerställa att styrning, kontroll och uppföljning sker på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Granskningen syftade till att bedöma om regionstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll av regionens avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning.

Granskningen har avsett att besvara följande revisionsfrågor:

- Har regionstyrelsen säkerställt att det finns en tydlig och dokumenterad styrning och organisering av avtalsförvaltningen i organisationen?
- Har regionstyrelsen tillsett att det bedrivs ett systematiskt arbete för att identifiera och hantera risker/brister i avtalsefterlevnaden och avtalsförvaltningen?
- Har regionstyrelsen säkerställt att avtalsefterlevnaden och avtalsförvaltningen genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt?
- Har regionstyrelsen säkerställt att organisationen tar del av tillräcklig information och genomgår utbildning för att säkerställa en god avtalsefterlevnad och en effektiv avtalsförvaltning?

- Utvärderar regionstyrelsen organisationens avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning regelbundet för att säkerställa dess effektivitet?

Utöver detta syftar granskningen att följa upp hur regionstyrelsen har hörsammat rekommendationer från tidigare granskning av regionens inköp och upphandling från 2023:

- Överväga att förtydliga ansvarsfördelningen mellan inköpsavdelningen och förvaltningarna.
- Överväga att komplettera policyn med riktlinjer som förtydligar inköps- och upphandlingsprocessen.
- Säkerställa att otillåtna direktupphandlingar inte förekommer.
- Säkerställ att risker som identifierats inom ramen för den interna kontrollen systematiskt följs upp, och vid behov åtgärdas.

3.1 AVGRÄNSNING OCH ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Granskningen avser regionstyrelsen. Nämnderna kommer däremot att beröras av registeranalysen och stickprovskontrollerna. Granskningen har avgränsats till inköp genomförda under perioden första april år 2025 till och med sista mars år 2026 (upphandlingar och avtal kan vara ingångna tidigare).

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725), KL
- Lag om offentlig upphandling (2016:1145)
- Inköspolicy

5 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bland annat inköpsdirektiv, regionstyrelsens delegationsordning, direktiv för attest och utbetalning, anvisningar till direktiv för attest och utbetalningar samt regionstyrelsens plan för intern kontroll.
- Intervjuer har genomförts med regionstyrelsens ordförande, regionstyrelsens förste vice ordförande, ekonomidirektör, inköpschef, redovisningschef samt enhetschef för ekonomiservice redovisning.
- Registeranalys av samtliga genomförda inköp under en tolv månadersperiod i syfte att kartlägga eventuell förekomst av inköp som riskerar att vara otillåtna direktupphandlingar samt leverantörstrohet.

- Stickprovsvisa kontroller av genomförda köp/avrop från tecknade ramavtal samt uppföljningen av dessa avtal. Syftet var att kontrollera avtalstrohet samt avtalsuppföljning.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Samtliga intervjuade har beretts möjlighet till att faktakontrollera rapporten.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 ANSVARSFÖRDELNING

6.1.1 Regionfullmäktiges viljeinriktning och ansvarsfördelning

Regionövergripande policy

Regionfullmäktige har beslutat om en inköspolicy¹ som omfattar regionstyrelsen och samtliga nämnder. Enligt policyn ska köp, avtal och leverantörer följas upp systematiskt för att säkerställa rätt kvalitet till avtalat pris, att avtal efterlevs samt att regionen inte nyttjar oseriösa leverantörer. I policyn anges det att det ska vara möjligt att följa upp samtliga krav som ställs.

Enligt inköspolicyn ska regionstyrelsen genomföra samtliga upphandlingar i organisationen. Vid intervju uppges det att detta även omfattar direktupphandlingar. Enligt policyn ska regionstyrelsen även ge stöd och styrning i inköpsfrågor samt samordna övergripande uppföljning av prioriterade avtal.

6.1.2 Tydliggörande av inköps- och upphandlingsprocessen

Enligt regionfullmäktiges inköspolicy omfattas regionstyrelsen och samtliga nämnder av policyn samt tillhörande direktiv. Regiondirektören har beslutat om att fastställa ett inköpsdirektiv² som uppges omfatta hela organisationen. Till direktivet ska det finnas riktlinjer/rutiner som tydliggör hanteringen av inköpsfrågor ytterligare. Vi har tagit del av rutinbeskrivningar i form av en processkarta som visar de olika stegen i inköps- respektive upphandlingsprocessen. Processkartan innehåller inte ytterligare beskrivningar av genomförandet av de olika stegen.

Av inköpsdirektivet framgår bland annat regionens hållbarhetskrav:

- Socialt: främja utvecklingen i linje med regionens sociala mål och Sveriges regioners gemensamma uppförandekod.
- Miljö: sträva efter att minska miljö- och klimatpåverkan genom att hushålla med energi, naturens resurser och eftersträva cirkulär ekonomi.
- Ekonomi: regionens medel används ansvarsfullt samt aktivt arbeta för att flera leverantörer deltar i det konkurrensuppsökande skedet.
- Säkra leveranser: arbeta för robusthet och säkra leveranskedjorna i hela hotskalan.

Det framgår inte av inköpsdirektivet om, när eller hur kraven ska följas upp.

Av inköpsdirektivet framgår det vidare att regionen ska arbeta kategoristyrkt med inköp. Vad gäller roller och ansvar anges det att inköpsavdelningen ska ge stöd och vägledning i inköpsprocesser. Inköpsavdelningen ska även bidra med styrning i affärsrelaterade diskussioner kring upphandling och avtal.

¹ Inköspolicy – Region Gävleborg. Regionfullmäktige 2024-03-26, § 109.

² Inköpsdirektiv, Region Gävleborg. Regiondirektör

Vi har tagit del av en organisationsskiss som gör gällande att en av regionstyrelsens förvaltningar är ekonomiförvaltningen. Inom förvaltningen finns inköpsavdelningen, vilken leds av en avdelningschef och består av fyra enheter baserat på inköpskategorier:

- Sjukvård: fyra upphandlare och tre avtalscontrollers.
- Övergripande material och tjänster: tre upphandlare och två avtalscontrollers.
- Entreprenad: fyra upphandlare och två avtalscontrollers.
- Operativt inköp: fyra operativa inköpare, två materialkonsulter samt två medarbetare med inriktning mot E-handel.

Det uppges vid intervju att det skapas en referensgrupp³ inför varenda annonserad upphandling. Innan upphandlingen annonseras ska det bestämmas vem inom referensgruppen som ska vara ansvarig för att följa upp de krav som ska ingå i ramavtalet. Det beskrivs vidare vid intervju att inköpsavdelningen ska samordna uppföljning av prioriterade avtal. I sådana fall efterfrågar inköpsavdelningen underlag från respektive verksamhet. Om nyttjandet av det kommande ramavtalet är mer begränsat kan det primära ansvaret för uppföljning tilldelas den berörda verksamheten. Om ramavtal nyttjas av många verksamheter uppges det vara mer utmanande att hitta någon i verksamheten som kan vara ansvarig för uppföljningen. På flera områden finns det tjänsteägare/materialkonsulenter eller taktiska inköpare som arbetar med uppföljning. Processen för denna ansvarsfördelning finns inte skriftligt dokumenterad i någon rutin.

Vid intervju anges det att inköpsavdelningen arbetar med ”styrkort” för uppföljning av ett flertal prioriterade leverantörer. Vi har tagit del av exempel på sådana styrkort som bland annat innehåller uppföljningsaktiviteter kopplat till miljö, kvalitet, ekonomi och samarbete. Det uppges vid intervju att bedömning av vilka leverantörer som är prioriterade avgörs årligen. Det beskrivs vidare att denna bedömning genomförs av inköpsavdelningen och baseras på det beräknade värdet av inköpsvolymen samt varans/tjänstens betydelse för verksamheten. Beslut om vilka som ska bedömas som prioriterade fattas av chef för inköpsavdelningen. Vid genomförandet av denna granskning var 24 av totalt 960 aktiva avtal prioriterade. Till exempel är samtliga tre avtal i vår stickprovskontroll prioriterade avtal. Denna process finns inte skriftligt dokumenterad i någon rutin.

Enligt regionstyrelsens delegationsordning⁴ har chef för inköpsavdelningen delegation på att fatta tilldelningsbeslut i upphandlingsärenden. Delegationsordningen tydliggör inte vilka som har rätt att göra inköp från ramavtal eller genomföra direktupphandlingar. Det uppges vid intervju att det inte finns någon regionövergripande begränsning av rätten till att göra inköp från ramavtal, utöver det som omfattas av attest. Däremot krävs det behörighet för att kunna göra beställningar i regionens digitala beställningssystem. För att få behörighet till systemet behöver medarbetare skicka en blankett till systemadministratörerna samt genomgå en utbildning, se avsnitt 6.4 för en mer utförlig beskrivning.

³ Rådgivande arbetsgrupp i upphandlingsprocessen som bland annat ska förmedla verksamhetens behov.

⁴ Delegationsordning – Regionstyrelsen. Regionstyrelsen 2026-04-14, § 110.

Det uppges vid intervju att det inte finns skriftliga riktlinjer för direktupphandlingar med anledning av att inköspolicyn gör gällande att inköpsavdelningen ska genomföra samtliga upphandlingar i organisationen, vilket även omfattar direktupphandlingar. Vi har tagit del av en skärmbild från regionens intranät där det framgår att medarbetare ska kontakta inköpsavdelningen om de inte kan hitta eftersträvaransvärd vara eller tjänst i den digitala avtalsförteckningen. Det uppges vid intervju att det ska påbörjas ett arbete för att skapa en riktlinje för direktupphandling.

6.1.3 Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen i **allt väsentligt** har säkerställt att det finns en tydlig och dokumenterad styrning och organisering av avtalsförvaltningen i organisationen.

Vår bedömning baseras på att regionfullmäktiges inköspolicy och tillhörande direktiv omfattar regionstyrelsen och samtliga nämnder. Vi bedömer att regiondirektörens inköpsdirektiv till viss del tydliggör roller och ansvar i avtalsförvaltningen. Vi bedömer att det finns behov av att ytterligare tydliggöra delar av processen, till exempel för att utse vem som är ansvarig för avtalsuppföljning samt för att bedöma vilka avtal som är prioriterade. Saknas skriftliga rutiner riskerar omfattningen och kvaliteten av processer att bli personberoende.

Vi kan konstatera att rätten till att genomföra annonserade upphandlingar och direktupphandlingar är reglerat i regionfullmäktiges inköspolicy samt regionstyrelsens delegationsordning. Rätten till att göra avrop från ramavtal är reglerad genom attestreglerna samt behörighet till det digitala beställningssystemet. Regionstyrelsen har reglerat rätten till att göra avrop från ramavtal inom sin egen förvaltning genom delegationsordningen.

Därtill kan vi konstatera att det saknas riktlinjer för direktupphandling i regionen, vilket en upphandlande myndighet ska besluta om enligt lag.⁵

⁵ 19 a kap. 15 § i lag (2016:1145) om offentlig upphandling

6.2 IDENTIFIERING AV RISKER/BRISTER I PROCESSEN

6.2.1 Systematiskt förekommande kontroller och analyser

Enligt direktiv för attest och utbetalning⁶ ska det genomföras en utbetalningskontroll och en beloppskontroll. De som genomför kontrollerna får inte vara gransknings- eller beslutsattestant. Anvisningar till direktiv för attest och utbetalningar⁷ gör gällande att utbetalningskontrollen ska genomföras av ekonomiavdelningen. Det uppges att kontrollen ska genomföras på samtliga debet- och kreditfakturer som överstiger 200 tkr. Stickprovskontroller ska även genomföras på understigande belopp.

Det uppges vid intervju att regionen har ett systemstöd för kontinuerlig kontroll av utbetalningar till samtliga leverantörer. Det beskrivs vidare att det sker en manuell inställning av vilka belopp som bedöms vara "normala" kopplat till respektive leverantör. Systemet identifierar sedan utbetalningar som är av ett lägre eller högre värde än detta. Om ett sådant värde identifieras sker en manuell kontroll av utbetalningen. Vid intervju uppges att denna kontroll vanligen identifierar några få avvikelser per år. Det vanligaste felet uppges vara en "dubbelbetalning", då leverantören både skickat en digital faktura och en pappersfaktura. De flesta avvikelser uppges bli identifierade vid den föregående utbetalningskontrollen. Denna process finns inte angiven i någon skriftlig rutin. Däremot finns den angiven i en processkarta.

Det uppges vid intervju att cirka 45 procent av samtliga fakturer hanteras i regionens inköpssystem. I inköpssystemet ska det endast finnas varor och tjänster som omfattas av regionens avtal.

Vid intervju uppges att det inte sker någon systematiskt förekommande kontroll och analys av till exempel inköpsvolym, leverantörstrohet eller avtalstrohet på övergripande nivå.

6.2.2 Planer för intern kontroll

I regionstyrelsens plan för intern kontroll för år 2025⁸ inkluderades risken för att varor, tjänster och entreprenader beställs utanför avtal och/eller inköpssystem. Även risken för att inköpsavdelningen inte involveras i det strategiska inköpsarbetet var inkluderad. Det beskrivs att riskerna kan leda till att regionens inköspolicy, riktlinjer och ställda krav inte efterlevs, vilket medför ökad risk för upphandlingsskadeavgifter, skadeståndskrav och negativ publicitet. Med anledning av riskerna planerades ett flertal åtgärder. Av uppföljning av planen per helår⁹ framgår att det bland annat har bedrivits ett arbete med e-handel för både nya och befintliga avtal. Det har även genomförts utbildningar för beställare i organisationen. Vid tidpunkten för uppföljning pågick det även ett arbete med att utarbeta en webbaserad utbildning om inköp.

⁶ Direktiv för attest och utbetalning. Landstingsfullmäktige 2009-12-08, § 262.

⁷ Anvisningar till direktiv för attest och utbetalningar. Regionstyrelsen 2023-02-13, § 24.

⁸ Internkontrollplan RS 2025. Regionstyrelsen 2025-03-13, § 51.

⁹ Uppföljning - Internkontrollplan (IKP) RS helår 2025. Regionstyrelsen 2026-03-10, § 67.

Regionstyrelsen har inte inkluderat någon risk med bäring på avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning i sin plan för intern kontroll för år 2026¹⁰.

6.2.3 Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen **endast delvis** har tillsett att det bedrivs ett systematiskt arbete för att identifiera och hantera risker/brister i avtalsefterlevnaden och avtalsförvaltningen.

Vår bedömning baseras bland annat på att det genomförs kontinuerliga kontroller av utbetalningar, vilket vi bedömer skapar goda förutsättningar för att identifiera, och sedermera hantera, risker/brister i efterlevnaden till krav som anges i avtal. Därtill kan vi konstatera att regionstyrelsen har behandlat riskerna för att inköp sker utanför avtal och/eller inköpssystem samt för att inköpsavdelningen inte involveras i det strategiska inköpsarbetet i sin plan för intern kontroll. Utifrån genomförda kontroller har regionstyrelsen beslutat om ett flertal åtgärder, vilka ska genomföras under år 2026.

Vi bedömer däremot att en upphandlande myndighet bör genomföra kontroller eller uppföljningar som syftar till att identifiera och motverka förekomsten av otillåtna direktupphandlingar. Vid förekomst av otillåtna direktupphandlingar riskerar regionen bland annat att tilldelas en upphandlingsskadeavgift av Konkurrensverket. Utöver detta riskerar även förekomst av otillåtna direktupphandlingar att skapa en förtroendeskada.

6.3 INKÖP, AVTALSEFTERLEVNADE OCH AVTALSFÖRVALTNING

6.3.1 Registeranalys

Vi har tagit del av regionens leverantörsreskontra för perioden första april år 2025 till och med sista mars år 2026. Utifrån leverantörsreskontran har vi sammanställt det totala beloppet respektive leverantör har fakturerat regionen under den utvalda perioden.

Av vår sammanställning framgår att 539 leverantörer har fakturerat regionen 875 tkr eller mer under den utvalda perioden. Vi har sedan exkluderat sådana leverantörer och varor/tjänster som uppenbart inte omfattas av lagstiftningen. Till exempel köp hos annan region och hyreskostnader. Kvarvarande leverantörer i sammanställningen har sedan jämförts mot erhållen avtalsdatabas/avtalskatalog. Leverantörer som återfinns i erhållen avtalsdatabas/avtalskatalog har exkluderats.

Efter exkludering av undantag och leverantörer med avtal kvarstod inköp från 117 leverantörer. Vi har bitt regionen att återkomma med förklaringar avseende inköp från de kvarvarande leverantörerna. Till exempel om det finns ett gällande avtal med leverantören men som inte har registrerats i avtalsdatabasen/avtalskatalogen.

¹⁰ Internkontrollplan (IKP) 2026. Regionstyrelsen 2026-03-10, § 68.

Utifrån förklaringar och erhållna underlag från regionen har vi kunnat godkänna inköp från 101 av de kvarvarande leverantörerna. Därefter kvarstår inköp från 16 leverantörer, vilka vi bedömer riskerar att utgöra otillåtna direktupphandlingar. För inköp från två av de 16 leverantörerna bedömer regionen att detta kan vara undantag för tekniska skäl enligt LOU med anledning av maskinbundet material.

Det framförs vid faktakontrollen att förekomst av risker för otillåtna direktupphandlingar i genomförd registeranalys utgör en låg andel av den totala inköpsvolymen, cirka 0,3 procent.

6.3.2 Avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning

Inom ramen för stickprovskontrollen av de tre utvalda avtalen har vi kontrollerat om det har genomförts kontroller/uppföljningar av avtal i syfte att säkerställa följsamhet till angivna krav. Vi har begärt underlag som påvisar att sådana kontroller/uppföljningar har genomförts.

Urvalet är baserat på de inköpskategorier med högst generell risk, det vill säga kategorier där det föreligger en förhöjd risk inom något av de tre hållbarhetsområdena: ekonomi, klimat/miljö eller sociala förhållanden. Exempel på sådana risker är ekonomisk risk i form av höga samlade inköpsvolym, risk för välfärdsbrott såsom arbetslivskriminalitet eller risker kopplade till betydande miljöpåverkan. Kategorin ska även ha en samhällsviktig karaktär. Exempel på kategorier utifrån dessa kriterier är livsmedel, transporter och konsulttjänster.

Inom ramen för stickprovskontrollen av de tre utvalda avtalen har vi även kontrollerat totalt 30 inköp från avtalen. I kontrollen har vi kontrollerat om inköpet omfattas av avtalet och om priset är korrekt utifrån gällande avtal.

Avtal 1

Avtalet avser Lokalvård och lokalvårdsanknutna servicetjänster och är tecknat år 2024 och gäller till år 2028 med en option för ytterligare två år.

Vi har tagit del av uppföljningsdokumentation utan anmärkningar. Avtalsansvariga är utsedda, krav anses som kontrollerade och mötesdokumentation har redovisats.

Vi har tagit del av tio fakturor. Vi bedömer att samtliga fakturor avser varor/tjänster som omfattas av avtalet. Vad gäller pris bedömer vi att det är korrekt i åtta av fakturorna. I en faktura skiljer det sig med 20 kr. Den andra fakturan uppges avse arbetstimmar för stöd i arbetet med att digitalisera en hygienutbildning. Vi kan däremot inte utläsa vad timpriset ska vara enligt avtal samt hur många timmar som arbetats.

Avtal 2

Avtalet avser textilförsörjning och är tecknat år 2022 och gäller till år 2028 med en option för ytterligare två år.

Vi har tagit del av uppföljningsdokumentation utan anmärkningar. Avtalsansvarig är utsedd, krav anses som kontrollerade och mötesdokumentation har redovisats.

Vi har tagit del av tio fakturor. Vi bedömer att samtliga fakturor avser varor/tjänster som omfattas av avtalet. Vad gäller pris bedömer vi att det är korrekt i åtta av fakturorna. För en

av fakturorna har vi kunnat identifiera inköpt vara i erhållen prislista. Av prislistan framgår däremot inte kostnaden för hyra av varan, varav vi inte kan bedöma om priset är korrekt. I den andra fakturan har leverantören fakturerat för hyra av varan även fast det avser bytesdebitering.

Avtal 3

Avtalet avser hyrpersonal inom hälso- och sjukvård och är tecknat år 2024 och gäller till år 2028.

Vi har tagit del av uppföljningsdokumentation utan anmärkningar. Avtalsansvarig är utsedd, krav anses som kontrollerade och mötesdokumentation har redovisats.¹¹

Vi har tagit del av tio fakturor. För samtliga tio fakturor har vi bedömt att inköpet omfattas av avtalet samt att priset är korrekt utifrån gällande avtal.

6.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen i **allt väsentligt** har säkerställt att avtalsefterlevnaden och avtalsförvaltningen genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt.

Vår bedömning baseras på att vi identifierat inköp från 16 leverantörer som riskerar att utgöra otillåtna direktupphandlingar. Vid förekomst av otillåtna direktupphandlingar riskerar regionen bland annat att tilldelas en upphandlingsskadeavgift av Konkurrensverket. Utöver detta riskerar även förekomst av otillåtna direktupphandlingar att skapa en förtroendeskada.

Vad gäller kontroll av avtalsuppföljning har vi inte kunnat identifiera några avvikelser. Vi bedömer att genomförandet och dokumenteringen av uppföljningen av avtalen inom ramen för denna stickprovskontroll är ändamålsenlig. En bristande uppföljning av avtal riskerar bristande följsamhet till lagstiftning samt försämrad möjlighet till kontroll av avtalsvillkoren.

Vad gäller kontroll av fakturor har vi identifierat några avvikelser kopplat till ett av avtalen. Vi bedömer att avvikelserna är få och är av mildare karaktär.

Vi vill dock framhålla att vår stickprovskontroll är baserat på ett mindre urval och är således inte representativ för samtliga inköp och upphandlingar i regionens verksamhet.

¹¹ Avtalet är upphandlat av Västra Götalands Regionen som utför viss avtalsuppföljning. De kontrollpunkter som åligger Region Gävleborg är uppfyllda.

6.4 INFORMATION OCH UTBILDNING

6.4.1 Intern kommunikering kring upphandlingar och avtal

Som tidigare nämnt framgår det beskrivningar av genomförande av avrop från ramavtal på intranätet. Det anges även att medarbetare ska kontakta inköpsavdelningen om de inte kan hitta eftersträvarsvärd vara eller tjänst i den digitala avtalsförteckningen.

Vad gäller information om nya avtal samt ändringar av befintliga avtal sker detta inom olika informationskanaler. Vid intervju beskrivs det att valet av informationskanal beror på vilka som kommer att nyttja avtalet. Till exempel om det endast avser en verksamhet eller flera. Vi har tagit del av en skärmbild från regionens digitala inköpssystem som visar på notifieringar om nya leverantörsavtal. Det uppges vid intervju att samtliga medarbetare har tillgång till detta system. Vi har även tagit del av skärmbilder som visar på att informationsspridning kring nya avtal har skett via mejl och på intranätet.

6.4.2 Utbildningsinsatser

Vi noterar att det inte framgår av styrande eller stödjande dokument på vilket sätt det ska säkerställas att tjänstepersoner tar del av tillräcklig information och genomgår utbildning för att säkerställa följsamhet till lagstiftning, interna bestämmelser och avtal.

Vid tiden för granskningen fanns det ingen utbildning som var obligatorisk för medarbetare som genomför avrop från ramavtal. Däremot pågick ett arbete för att lansera en webbaserad utbildning för beställare. Vi har tagit del av ett utkast till utbildningens innehåll, vilket bland annat omfattar inköpsavdelningens roll samt vilka uppgifter som beställaren ska utföra.

Som tidigare nämnt behöver medarbetare genomgå en utbildning för att få behörighet till regionens digitala beställningssystem. Denna utbildning avser granskningsattestanter. Vi har tagit del av skärmbilder från inköpssystemet som visar på utbildningens innehåll. Av skärmbilderna framgår att utbildningen bland annat innehåller information om hur beställningar ska genomföras, hur mottagande av vara/tjänst ska registreras samt hur fakturor ska kontrolleras. Det beskrivs vid intervju att utbildningen består av ett flertal informationsfilmer och avslutas med ett kunskapstest.

I inköpssystemet finns det även en utbildning som riktar sig till beslutsattestanter, vilken handlar om hur systemstödet fungerar samt hur beställningar och fakturor ska hanteras.

Inom regionen genomförs det en introduktionsdag för nyanställda chefer. Vid detta tillfälle har chef för inköpsavdelningen ett informationstillfälle om inköp och upphandling. Vi har tagit del av det bildspel som användes vid introduktionsdagen 18 december år 2025. I bildspelet framgår information om till exempel hur inköp ska genomföras och hur upphandlingsprocessen fungerar.

6.4.3 Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen **i allt väsentligt** har säkerställt att regionens tjänstepersoner tar del av tillräcklig information och genomgår utbildning för att säkerställa lagefterlevnad.

Vår bedömning baseras på att det finns ett flertal forum för spridning av information kring till exempel nya avtal samt ändringar av befintliga avtal. Därtill baseras vår bedömning på att behörighet till det digitala beställningssystemet endast beviljas efter genomförd utbildning och godkänt kunskapstest. Däremot finns det, vid granskningens genomförande, ingen utbildning som är obligatorisk att genomgå för att göra avrop från ramavtal utanför systemet. På intranätet finns det beskrivningar om hur avrop från ramavtal ska genomföras. Av denna information framgår även att inköpsavdelningen ska kontaktas om det inte finns avtal för den vara/tjänst som det finns behov av. Vi bedömer att risken för brister i genomförandet av direktupphandlingar minskar med anledning av att endast regionens inköpsavdelning genomför direktupphandlingar och annonserade upphandlingar.

6.5 UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING

Det anges vid intervju att det inte sker någon dokumenterad och systematisk förekommande rapportering till regionstyrelsen kring organisationens avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning.

6.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen **inte** utvärderar organisationens avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning regelbundet för att säkerställa dess effektivitet.

Vår bedömning är att det inte genomförs någon samlad uppföljning och utvärdering av organisationens avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning. Som vi tidigare nämnt sker en systematisk uppföljning av enskilda avtal. Däremot finns ingen aggregerad rapportering till regionstyrelsen inom området. Regionstyrelsen har ett övergripande ansvar för styrning, intern kontroll och god ekonomisk hushållning. För att kunna utöva detta ansvar bedömer vi att det krävs en återkommande, dokumenterad och systematisk rapportering om avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning.

Avsaknad av strukturerad och regelbunden rapportering om avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning medför risk för bristande transparens kring i vilken utsträckning avtal följs och om de ger avsett värde. Det innebär en ökad risk för att otillåtna direktupphandlingar, avtalsbrott och att kostnadsavvikelser inte upptäcks i tid. Därmed försvåras regionstyrelsens möjlighet att identifiera brister, vidta prioriterade åtgärder och säkerställa att verksamheten agerar i enlighet med lagstiftning, upphandlade villkor och interna riktlinjer.

6.6 UPPFÖLJNING AV TIDIGARE LÄMNAD REKOMMENDATIONER

6.6.1 Ansvarsfördelning

Rekommendation

Vid den tidigare granskningen rekommenderades regionstyrelsen att överväga att förtydliga ansvarsfördelningen mellan inköpsavdelningen och förvaltningarna.

Yttrande

Regionstyrelsen angav i sitt yttrande¹² till revisionsgranskningen att de kommer fortsätta att driva kategoriråd tillsammans med verksamheterna för att planera upphandling och uppföljning av avtal. Styrelsen angav även att det ska genomföras genomgångar av uppföljningsansvar tillsammans med verksamheterna vid implementering av nya avtal.

Nuläge

Som tidigare nämnts finns det en rutin i praktiken där ansvar för uppföljning av ansvar bestäms redan i förberedelsefasen i upphandlingsprocessen. Denna rutin är däremot inte skriftligt dokumenterad.

Uppföljningsaktiviteter finns angivna i styrkort för avtal som bedöms vara prioriterade.

6.6.2 Riktlinjer som tydliggör processen

Rekommendation

Vid den tidigare granskningen rekommenderades regionstyrelsen att överväga att komplettera policyn med riktlinjer som förtydligar inköps- och upphandlingsprocessen.

Yttrande

Regionstyrelsen angav i sitt yttrande till revisionsgranskningen att regionfullmäktige beslutade om en ny inköspolicy under våren år 2024. Det angavs vidare att regiondirektören ska besluta om kompletterande regelverk till denna policy.

Nuläge

Vi noterar att regiondirektören har fattat beslut om att fastställa ett inköpsdirektiv. Det finns även rutinbeskrivningar i form av en processkarta som visar de olika stegen i inköps- respektive upphandlingsprocessen. Processkartan innehåller inte ytterligare tydliggöranden av hur de olika stegen ska genomföras.

¹² Revisionsrapport - Granskning av regionens inköp och upphandling (RS 2023/2961). Regionstyrelsen 2024-06-04, § 192.

6.6.3 Otillåtna direktupphandlingar

Rekommendation

Vid den tidigare granskningen rekommenderades regionstyrelsen att säkerställa att otillåtna direktupphandlingar inte förekommer.

Yttrande

Regionstyrelsen angav i sitt yttrande till revisionsgranskningen att inköpsfunktionen ska definiera och utbilda beställare inom hela regionens organisation. Styrelsen uppgav att arbetet skulle vara ett fokusområde under år 2024 samt att det skulle inkluderas i plan för intern kontroll.

Nuläge

Vi noterar att regionstyrelsen har behandlat risken för att inköp sker utanför avtal och/eller inköpssystem i sin plan för intern kontroll. Utifrån genomförda kontroller har regionstyrelsen beslutat om ett flertal åtgärder, varav utarbetande av en webbaserad utbildning var en av dem. Enligt uppföljning av plan för intern kontroll år 2025 har det även genomförts utbildningar för beställare i organisationen.

Vi noterar att det inte genomförs några regionövergripande kontroller eller uppföljningar i den löpande förvaltningen som syftar till att identifiera och motverka förekomsten av otillåtna direktupphandlingar.

Som tidigare nämnt i avsnitt 6.3.1 bedömer vi, utifrån genomförd registeranalys, att inköp från 16 leverantörer riskerar att utgöra otillåtna direktupphandlingar. Det framförs vid faktakontrollen att förekomst av risker för otillåtna direktupphandlingar i genomförd registeranalys utgör en låg andel av den totala inköpsvolymen, cirka 0,3 procent.

6.6.4 Hantering av identifierade risker

Rekommendation

Vid den tidigare granskningen rekommenderades regionstyrelsen att säkerställa att risker som identifierats inom ramen för den interna kontrollen systematiskt följs upp och, vid behov, åtgärdas.

Yttrande

Regionstyrelsen angav i sitt yttrande till revisionsgranskningen att uppföljningen ska genomföras av inköpsfunktionen inom ramen för arbetet med plan för intern kontroll. Det angavs även att metoder för att identifiera inköp utanför avtal skulle vidareutvecklas.

Nuläge

Som tidigare nämnt inkluderade regionstyrelsen två risker med bäring på inköp och upphandling i sin plan för intern kontroll för år 2025. Regionstyrelsen har sedan följt upp resultatet av kontrollerna och fattat beslut om ett flertal åtgärder.

6.6.5 Samlad bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen endast delvis hörsammat tidigare lämnade rekommendationer.

Vår bedömning grundar sig i att flera åtgärder har vidtagits. Vi kan konstatera att det har fattats beslut om ett inköpsdirektiv och att det finns en processkarta för inköp och upphandling, vilket vi bedömer uppfyller intentionen i den tidigare lämnade rekommendationer. Utöver detta kan vi konstatera att det har genomförts utbildningsinsatser samt att risker med bäring på inköp och upphandling har behandlats inom ramen för arbetet med plan för intern kontroll. Däremot bedömer vi att det finns behov av att vidta ytterligare åtgärder kopplat till ansvarsfördelningen samt arbetet för att motverka förekomst av otillåtna direktupphandlingar.

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Granskningen syftade till att bedöma om regionstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll av regionens avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att regionstyrelsen endast delvis har en ändamålsenlig styrning och kontroll av regionens avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning.

Därtill bedömer vi att regionstyrelsen endast delvis hörsammat tidigare lämnade rekommendationer.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderas regionstyrelsen att:

- Besluta om att fastställa riktlinjer för direktupphandling, se avsnitt 6.1.3
- Tydliggöra processen för roll- och ansvarsfördelning kopplat till uppföljning av enskilda avtal, se avsnitt 6.1.3.
- Tillse att det genomförs systematiska och dokumenterade kontroller/uppföljningar i den löpande förvaltningen i syfte att motverka förekomst av otillåtna direktupphandlingar, se avsnitt 6.2.3.
- Tillse att det genomförs systematiskt förekommande informations- eller utbildningsinsatser till medarbetare som genomför avrop från ramavtal i syfte att säkerställa följsamhet till lagstiftning, interna bestämmelser och avtal, se avsnitt 6.4.3.
- Följa upp och utvärdera processen för avtalsefterlevnad och avtalsförvaltning i regionen för att säkerställa följsamhet till vad som anges i regionfullmäktiges inköspolicy, se avsnitt 6.5.1.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Fredrik Flodin

Certifierad kommunal revisor

Mikael Lindberg

Certifierad kommunal revisor/Kvalitetssäkrare

Liam Alldén

Verksamhetsrevisor