

Granskning av inköp och upphandling

Region Norrbotten

April 2023

Josefine Bennet






Elina Lundberg

Kristian Damlin

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Norrbotten genomfört en granskning av inköp och upphandling. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen har säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende inköp och upphandling. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen **inte helt** har säkerställt tillräcklig intern kontroll.

Nedan framgår bedömning av varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

| Revisionsfrågor | Bedömning |
|--|--|
| Finns dokumenterade riktlinjer och rutiner för inköp, upphandling och försäljning och efterlevs dem? | Delvis  |
| Finns ramavtal med leverantörer som täcker verksamhetens behov? | Ja  |
| Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet? | Delvis  |
| Finns fungerande nyckelkontroller med tillhörande kontrollaktiviteter för att följa upp att genomförda inköp görs i enlighet med lagstiftning, upphandlade avtal och regionens riktlinjer? | Delvis  |
| Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten? | Delvis  |

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till regionstyrelsen att:

- Säkerställa att det inte sker otillåtna direktupphandlingar i regionen
- Säkerställa att samtliga direktupphandlingar över 100 000 SEK dokumenteras i enlighet med riktlinjer och lagstiftning
- Löpande följa upp inköp- och upphandlingsverksamheten
- Säkerställa att fakturering sker i enlighet med avtalade priser

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 3 |
| Bakgrund | 3 |
| Syfte och revisionsfrågor | 3 |
| Revisionskriterier | 4 |
| Avgränsning | 4 |
| Metod | 4 |
| Lagstiftning | 5 |
| Principer | 5 |
| Lagar | 5 |
| Tröskelvärden | 6 |
| Direktupphandling | 6 |
| Granskningsresultat | 7 |
| Riktlinjer och rutiner för inköp, upphandling och försäljning samt efterlevnad av dessa | 7 |
| lakttagelser | 7 |
| Bedömning | 13 |
| Ramavtal med leverantörer som täcker verksamhetens behov | 14 |
| lakttagelser | 14 |
| Bedömning | 15 |
| Rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet | 15 |
| lakttagelser | 15 |
| Bedömning | 17 |
| Nyckelkontroller och kontrollaktiviteter för uppföljning av genomförda inköp | 17 |
| lakttagelser | 17 |
| Bedömning | 17 |
| Uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten | 18 |
| lakttagelser | 18 |
| Bedömning | 19 |
| Samlad bedömning | 20 |
| Rekommendationer | 20 |
| Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor | 20 |

Inledning

Bakgrund

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

Vid brott mot upphandlingslagstiftningen finns i vissa fall möjlighet och ibland krav för Konkurrensverket att ansöka om upphandlingsskadeavgift (böter) hos Förvaltningsrätt. Avgiften får uppgå till högst 10 procent av kontraktets värde, minst 10 tkr och maximalt 10 mnkr.

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

Möjlighet till styrning av inköps- och upphandlingsprocessen bygger på att det finns tydliga och uppdaterade policys och riktlinjer samt att dessa är kända i organisationen. För att försäkra att upphandlingsförfarandet görs i enlighet med lagar och interna styrdokument krävs kontinuerlig uppföljning och kontroll.

En av revisorernas uppgifter enligt kommunallagen 12 kap 1 § är att granska om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Regionens förtroendevalda revisorer har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet beslutat att granska regionstyrelsens processer för inköp och upphandling utifrån perspektivet tillräcklig intern kontroll.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att bedöma om regionstyrelsen har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i processerna avseende inköp och upphandling.

Revisionsfrågor:

1. Finns dokumenterade riktlinjer och rutiner för inköp, upphandling och försäljning och efterlevs dom?
2. Finns ramavtal med leverantörer som täcker verksamhetens behov?
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

4. Finns fungerande nyckelkontroller med tillhörande kontrollaktiviteter för att följa upp att genomförda inköp görs i enlighet med lagstiftning, upphandlade avtal och regionens riktlinjer?
5. Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Revisionskriterier

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

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Regionens riktlinjer och policys inom området

Avgränsning

Revisionsobjektet är regionstyrelsen och granskningen fokuserar i huvudsak på år 2022.

Metod

Granskningen har genomförts genom granskning och sammanställning av relevant dokumentation. Vi har även genomfört intervjuer med relevanta tjänstemän och politiker.

Nedan funktioner har intervjuats:

- Ekonomidirektör
- Upphandlingschef
- Upphandlare
- Avtalsförvaltare
- Divisionschefer tillika avtalsägare

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Lagstiftning

Principer

Syftet med upphandlingsreglerna är att på bästa sätt använda konkurrensen på marknaden, samt att ge leverantörerna möjlighet att på lika villkor konkurrera om avtalen. Vidare förebygger och förhindrar tillämpningen av lagstiftningen korruption. Konkurrensverket utövar tillsyn och kan föra talan om upphandlingsskadeavgift i domstol.

Offentlig upphandling bygger på fem grundläggande principer:

Icke-diskriminering

Den upphandlande myndigheten får inte ställa krav som bara svenska företag kan uppfylla. Företag från andra kommuner ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.

Likabehandling

Alla leverantörer ska ges samma förutsättningar, exempelvis tillgång till information samtidigt. För sent inlämnade anbud får inte accepteras.

Proportionalitet

Krav och villkor i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas.

Öppenhet

Upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsägbarhet. Upphandlingarna ska vara offentliga och leverantörer som deltagit i anbudsförandet ska informeras om resultatet.

Ömsesidigt erkännande

EU- och EES-länders myndigheters intyg och certifikat ska gälla mellan länderna.

Lagar

Offentlig upphandling genomförs för att tilldela ett kontrakt eller att ingå ett ramavtal för att under avtalstiden löpande göra avrop. Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller byggnadsentreprenader. Ramavtalets värde beräknas genom de kontrakt som planeras under ramavtalets löptid.

Den offentliga upphandlingen regleras bland annat genom:

Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Köp av byggentreprenader, varor och tjänster.

Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)

Gäller för upphandlande enheter inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Tröskelvärden

Tröskelvärdet är avgörande för vilka regler i lagstiftningen som ska tillämpas, vilket innebär att värdet av ett kontrakt behöver uppskattas innan upphandlingen sker.

För upphandlingar över tröskelvärdet gäller en mer omfattande lagstiftning. Framför allt skiljer sig krav om annonsering och tidsfrister.

För år 2022 gäller följande tröskelvärden:

| | |
|---|----------------------|
| <i>LOU, varor och tjänster</i> | <i>2 236 731 kr</i> |
| <i>LUF, varor och tjänster</i> | <i>4 483 865 kr</i> |
| <i>LOU och LUF, byggtreprenader</i> | <i>55 991 099 kr</i> |
| <i>LOU, sociala tjänster och andra särskilda tjänster</i> | <i>7 701 675 kr</i> |

Direktupphandling

Under en viss beloppsgräns är det tillåtet för den upphandlande myndigheten att göra en direktupphandling.

För år 2022 gäller följande direktupphandlingsgränser:

| | |
|------------|---------------------|
| <i>LOU</i> | <i>700 000 kr</i> |
| <i>LUF</i> | <i>1 200 000 kr</i> |

Värdet beräknas utifrån en uppskattning av det verkliga värdet av liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månadersperioden eller det uppskattade totala värdet av en följd av kontrakt som kommer att upphandlas under kommande tolv månadersperiod efter den första leveransen.

Direktupphandling kan även ske om det finns synnerliga skäl eller om det i en upphandling enligt 19 kap. LOU inte inkommit några lämpliga anbud eller om det i en annonserad upphandling endast lämnats ogiltiga eller oacceptabla anbud.

Synnerliga skäl kan vara brådska som inte möjliggör en annonsering på vanligt sätt. En förutsättning är att den upphandlande myndigheten inte kunnat förutse händelsen och att det är nödvändigt att genomföra upphandlingen skyndsamt.

Förhandlat förfarande som direktupphandling kan användas om en upphandling skett där inga anbud erhållits eller om de anbud som erhållits är ogiltiga/oacceptabla anbud. Vidare kan det vara fråga om konstnärliga verk, tekniska skäl eller att det som ska anskaffas skyddas av ensamrätt.

Det finns inga krav i lagen för hur en direktupphandling ska ske, men en direktupphandling måste alltid utgå från upphandlingsprinciperna. Det finns dock sedan den 1 juli 2014 krav på att den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för direktupphandling och krav på dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor.

Granskningsresultat

Riktlinjer och rutiner för inköp, upphandling och försäljning samt efterlevnad av dessa

Revisionsfråga 1: Finns dokumenterade riktlinjer och rutiner för inköp, upphandling och försäljning och efterlevs dem?

lakttagelser

I granskningen har vi tagit del av flera dokument som avser inköp och upphandling. *Riktlinje Inköp*¹ anger övergripande styrande principer för inköp i Region Norrbotten (regionen). Syftet med riktlinjen är att skapa förutsättningar för ett inköpsarbete som säkerställer kostnadseffektiv och ansvarsfull hantering av skattemedel. Riktlinjen gäller för regionens samtliga verksamheter och omfattar alla inköp av varor, tjänster och byggtreprenader. Riktlinjen kompletteras av mer detaljerade, styrande och vägledande dokument såsom anvisningar, processbeskrivningar, rutiner, checklistor och mallar.

Av *Riktlinje Inköp* framgår styrande principer, lagrum, vilka styrande dokument som reglerar området samt ansvar och organisation. Där framgår att regionstyrelsen ansvarar för att styra och följa upp inköpsarbetet i regionen. Mer om uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten i revisionsfråga 5.

I intervju med representanter från regionen framkommer att det i första hand är Verksamhetsområde Inköp och Upphandling (upphandlingsenheten) som är ansvariga för att ta fram rutiner och riktlinjer för att styra inköp- och upphandlingsområdet. Vid intervjuer kan vi konstatera att det generellt anses som att det finns rutiner, riktlinjer och policyer som täcker behovet och som är enkla att komma åt. Vi har även vid intervju med representant från upphandlingsenheten fått en genomgång av ledningssystemet där respektive styrdokument ligger organiserade under respektive steg i inköp- och upphandlingsprocessen.

Roller och ansvar

Division Regionstöd

Division Regionstöd och upphandlingsenheten har funktionsansvar för området inköp och ansvarar för att samordna regionens inköpsprocess. Divisionens ansvar omfattar genomförande av upphandlingar av varor, tjänster, byggtreprenader samt fastighetsnära varor och tjänster i enlighet med delegationsordning och vidaredelegering.

Verksamhetsområde Inköp och Upphandling

Verksamhetsområde Inköp och Upphandling ligger under Division Regionstöd. De ansvarar för att ta fram styrande dokument samt genomföra planering och viss

¹ Fastställd av Regionstyrelsen 2019-11-13, reviderad 2022-09-14.

uppföljning av inköp. De hanterar det praktiska arbetet med delprocesserna upphandling, beställning (operativt inköp), hantering av avtal samt drift och utveckling av e-handel i nära samarbete med verksamheten.

Avtalsägare

Av *Roller och ansvarsfördelning under upphandlingsprocess och avtalsförvaltning*² framgår att samtliga upphandlade avtal ska ha en avtalsägare. Avtalsägaren är den divisionschef eller avdelningsdirektör vars verksamhet utgör användaren av ett avtal och divisionen/avdelningen tillika har budget för inköp av varorna eller tjänsten. Vidare framgår även avtalsägarens ansvar, vilket bland annat omfattar att skriftligen initiera start av en upphandling genom att fylla i blankett för uppdragsbeställning, utse verksamhetsansvariga för upphandlingen och avtalet samt att utse resurser för avtalsuppföljning. Av *Riktlinje Inköp* framgår att avtalsägarna ansvarar för att vid initiering av upphandling förmedla divisionens eller avdelningens hållbarhets- och miljömässiga målsättning så att lämpliga krav kan ställas på upphandlingsföremålet. De ansvarar även för att delta i upphandlingsarbetet genom att ställa krav på upphandlingsföremålet och under avtalstiden vara delaktig i uppföljningar av avtal.

Vi har i granskningen genomfört två intervjuer med personer i rollen som avtalsägare. Av dessa intervjuer framgår att rutiner och riktlinjer är tydliga, även avtalsägarens ansvar uppges vara tydligt. Det uppges vid intervju att det finns en uppdragsbeskrivning för vad som omfattas i rollen som avtalsägare, vilket vi noterat framgår av *Riktlinje Inköp* där avtalsägarnas ansvar framgår.

Styrdokument

Avtalsförvaltning

*Anvisning för avtalsförvaltning av upphandlade avtal*³ syftar till att säkerställa att avtalen hålls levande och uppdaterade under hela avtalstiden genom löpande hantering av kontrakts- och avtalsförändringar, sortiments- och prisförändringar samt adekvat leverantörsdialog. Syftet är också att bevaka regionens intressen och tillse avtalsefterlevnad genom systematisk kontroll på priser, sortiment, leverans och kvalitet.

Vi har även tagit del av en del rutiner som avser hantering av avtal. Dessa rutiner avser bland annat avtalsförlängning, byte av leverantör, prisjustering, problem med leverantörer, sortimentsförändringar och dylikt.

Direktupphandling

Vi har i granskningen tagit del av *Anvisning för direktupphandling*⁴, vilken fastställer regionens anvisningar för direktupphandling. Anvisningen gäller för Region Norrbottens alla verksamheter. Anvisningen omfattar samtliga köp av varor, tjänster och byggtreprenader inom Region Norrbotten. Vidare punktats i anvisningen upp de

² Framgår ej vem som upprättat dokumentet, daterat 2022-01-31

³ Upprättad av personal på Verksamhetsområde Inköp och Upphandling, daterad 2021-05-19

⁴ Upprättad av personal på Verksamhetsområde Inköp och Upphandling, daterad 2022-04-08

kriterier som behöver uppfyllas för att regionen ska tillåtas genomföra en direktupphandling.

Inventering av inköpsbehov och planering av upphandlingar

Av dokumentet *Anvisning inventering av inköpsbehov och planering av upphandlingar*⁵ framgår att behovsinventering och planering av köp ska ske på ett strukturerat sätt för att resursfördelning och genomförande av upphandlingar ska genomföras i tid på ett effektivt sätt. Syftet med anvisningen är att fastställa hur inventering av inköpsbehov och planering av upphandlingar sker inom Region Norrbotten, det vill säga den process som leder fram till en årlig upphandlingsplan. Upphandlingsplanen visar de annonserade upphandlingar som behöver påbörjas kommande år och fastställs årligen av regionledningen.

Uppföljningsplanen innehåller behov som förväntas färdigställas från januari månads start till december månads slut utifrån fastställd eller önskad tidsplan vid antagande av upphandlingsplan. Då behov kan förändras och tidsplaner revideras utifrån olika förutsättningar, innehåller uppföljningsplanen enligt uppgift korrigerade rader utifrån faktiskt läge under årets gång.

Utbildning

Av intervjuer framgår att det inte sker någon löpande utbildning för avtalsägare. Verksamhetsområde Inköp och Upphandling kommer och informerar på divisionsdialoger.

Efterlevnad av rutiner, riktlinjer och lagstiftning

Resultat analys av upphandlingar

För att kontrollera om rutiner och riktlinjer efterlevs har tre upphandlingar över tröskelvärdet granskats. En notering som rör två av upphandlingarna är att det upphandlingsförfarande som använts är *Öppen upphandling*. Detta förfarande finns ej i upphandlingslagstiftningen. Det förfarande som förmodas syfta på är *Öppet förfarande*, men det är av vikt att regionen använder korrekt benämning på förfarandet.

1. Tvätt och textilservice

Upphandlingen genomförs i enlighet med Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och uppskattat värde på kontraktet beräknas till 280 000 000 SEK under hela avtalsperioden, inklusive förlängning. Upphandlingsdokumenten är detaljerade och omfattar totalt 16 bilagor.

Den anbudsgivare som har lägst utvärderingspris antas som leverantör. Utvärderingspris räknas ut med modellen $Utvärderingspris = Offererat pris + prispåslag$ för *samtliga kriterier*. Med *samtliga kriterier* menas kriterierna kontaktperson, kläddistributionssystem och beställningsportal.

⁵ Upprättad av hållbarhetsansvarig och f.d. regiondirektör, daterad 2021-05-19

En leverantör inkom med anbud och öppningsprotokoll är noterat med två personers namn. Tilldelningsbeslut är upprättat i enlighet med regionens riktlinjer.

2. Nutritionsprodukter

Upphandlingen genomförs i enlighet med LOU och är uppdelad i nio delområden som benämns som *Varukorgar*. En leverantör antas för område A, C, D1-D5 och E och en eller flera leverantörer för område B. Det totala värdet uppskattas under hela avtalsperioden, inklusive förlängning, till cirka 51 280 000 SEK.

Upphandlingsdokumenten är detaljerade och omfattar totalt 21 bilagor.

Utvärderingen ser olika ut för respektive område. Område A, C, D1-D5 och E utvärderas på så sätt att den anbudsgivare som lämnat lägst pris per varukorg är vinnande anbudsgivare. För område B utvärderas produktgrupperna på olika sätt och här utvärderas både bör- och ska-krav.

Sex leverantörer inkom med anbud och öppningsprotokoll är noterat med två personers namn. Tilldelningsbeslut är upprättat i enlighet med regionens riktlinjer. En av anbudsgivarna överprövade upphandlingen till Förvaltningsrätten i Luleå.

Anbudsgivaren yrkar på att upphandlingen ska rättas på så vis att utvärderingen avseende varukorgarna D1-D5 ska göras om då de yrkar på att den leverantör som antagits inte uppfyller samtliga ska-krav i upphandlingen. Två veckor senare återkallade anbudsgivaren sin begäran om överprövning och Förvaltningsrätten avskrev därmed målet.

3. Tolktjänster

Upphandlingen genomförs i enlighet med LOU och genom ett öppet förfarande. Uppskattat värde på kontraktet är ca 35 650 000 SEK fördelat på två områden: närvarotolkar och telefontolkar. Upphandlingsdokumenten är detaljerade och omfattar totalt tolv bilagor.

Regionen avser teckna avtal med tre leverantörer per språk/dialekt inom respektive anbudsområde, under förutsättning att tillräckligt många anbudsgivare kvalificerar sig för att bli antagna som leverantörer.

Båda anbudsområden utvärderas på så sätt att den anbudsgivare med lägst utvärderingspris antas som leverantör. Utvärderingspriset är lika med offererat pris adderat med ett prispåslag för samtliga kriterier. Kriterierna som utvärderas är referenser (50%), avvikelshantering (25%) och webbeställningssystem/formulär (25%).

Nio leverantörer inkom med anbud och öppningsprotokoll är noterat med två personers namn. Det första tilldelningsbeslutet avbryts då det skedde en felaktig tilldelning avseende rangordning för delar av telefontolktjänster. Nytt korrekt tilldelningsbeslut har publicerats. Två av anbudsgivarna har överprövat upphandlingen. Anbudsgivare A yrkar på att upphandlingen ska göras om då de menar att förutsättningarna för upphandlingen varit så otydliga att det inte var möjligt att få en korrekt bild av hur anbudet skulle utformas för att få en viss poäng vid anbudsutvärderingen. Anbudsgivare B yrkar på att upphandlingen i första hand ska rättas genom att en ny utvärdering genomförs, där

enbart anbudsgivare B:s anbud beaktas. I andra hand yrkar anbudsgivare B på att ny utvärdering ska genomföras där anbudsgivare C:s anbud inte ska beaktas.

Båda överprövningarna avslogs av Förvaltningsrätten i Luleå. Förvaltningsrätten slår i båda fall fast att det anbudsgivare A och B anför inte visar att upphandlingsdokumenten brister på ett sådant sätt att de strider mot LOU eller upphandlingsprinciperna, eller att regionen handlat i strid med bestämmelser mot LOU eller upphandlingsprinciperna.

Av samtal med regionen framgår att antal överprövningar brukar vara cirka fem till sju per år i regionen.

Tabell 1. Stickprovskontroll att genomförda inköp görs i enlighet med lagstiftning, upphandlade avtal och regionens riktlinjer

| Kontrollpunkt | Nutritionsprodukter | Tvätt- och textilservice | Tolktjänster |
|---|---------------------|--------------------------|--------------|
| Har rätt förfarande använts? | JA* | JA* | JA |
| Är upphandlingen annonserad? | JA | JA | JA |
| Finns det ett öppningsprotokoll? | JA | JA | JA |
| Har ett korrekt tilldelningsbeslut fattats? | JA | JA | JA |
| Är kontrakt tecknat med iakttagande av avtalsspärr? | JA | JA | JA |

Resultat analys av direktupphandlingar

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en registeranalys där vi jämfört kommunens leverantörsreskontra med kommunens avtalsdatabas. Utifrån resultatet av analysen har vi valt ut tolv leverantörer där vi från leverantörsreskontran inte fann motsvarande part i avtalskatalogen och där inköpen överstiger 100 000 kr. För dessa leverantörer har vi begärt ut dokumentation för direktupphandlingen eller om eventuellt avtal finns.

LOU tillåter att upphandlande myndigheter direktupphandlar om avtalets värde inte överstiger 700 000 kr (2022). Det finns inga juridiska formkrav för hur annonsering och tilldelning ska ske, men om värdet överstiger 100 000 kr gäller att organisationen ska ha riktlinjer för direktupphandling samt att upphandlingen dokumenteras. Enligt Konkurrensverkets bedömning utgör följande punkter ett minimum för uppfyllnad av dokumentationsplikten för direktupphandlingar:

- Den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer
- Avtalsföremålet
- Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks
- Om och hur konkurrensen togs till vara
- Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud

- Vilken leverantör som tilldelades avtalet
- Det viktigaste skälet för tilldelningen

I syfte att klargöra vilka dokumentationskrav som föreligger har Konkurrensverket tagit fram en dokumentationsblankett för direktupphandlingar. Denna eller motsvarande blankett bör enligt Konkurrensverket fyllas i för varje inköp. Regionen har en egen motsvarande blankett som används för direktupphandlingar.

Resultatet av stickprovskontrollen redovisas i tabell 2. En notering görs att stickprov 2 rör ett inköp på över 700 000 SEK och det kan därmed röra sig om en otillåten direktupphandling, då inköpet inte omfattas av någon av fyra situationer då direktupphandling får användas:

- om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen
- i vissa i lagen särskilt angivna situationer då den upphandlande myndigheten eller enheten (den upphandlande organisationen) får använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering
- om det finns synnerliga skäl
- vid en anskaffning som är nödvändig för att tillgodose ett angeläget behov som har uppstått till följd av överprövning.

Ingen av dessa situationer är tillämpliga i detta fall och det tyder på att upphandlingen skulle ha annonserats enligt upphandlingslagstiftningen. Gemensamt för stickprov 2 och 7 är att de inte har genomförts i enlighet med regionens anvisningar och inte heller i samråd med upphandlingsenheten.

Otillåten direktupphandling är när den upphandlande myndigheten har ingått avtal med en leverantör utan att annonsera enligt upphandlingslagstiftning. Det är en allvarlig överträdelse som är ett viktigt tillsynsområde för Konkurrensverket.

Tabell 2. Stickprovskontroll av direktupphandlingar

| Stickprov | Finns avtal? | Har tre leverantörer tillfrågats? | Är direktupphandlingen dokumenterad i enlighet med lagstiftning och Konkurrensverkets minimikrav? | Är fakturan tillräckligt specificerad? |
|--------------|--------------|--|---|--|
| Stickprov 1 | Nej | E/T, rör beviljat företagsstöd inom EU-projekt | E/T, rör beviljat företagsstöd inom EU-projekt | E/T, rör beviljat företagsstöd inom EU-projekt |
| Stickprov 2 | Nej | Nej | Nej | Ja |
| Stickprov 3 | Nej | Ja | Ja | Ja |
| Stickprov 4 | Nej | Nej | Ja | Ja |
| Stickprov 5 | Ja | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns |
| Stickprov 6 | Ja | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns |
| Stickprov 7 | Nej | Nej | Nej | Ja |
| Stickprov 8 | Ja | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns |
| Stickprov 9 | Ja | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns |
| Stickprov 10 | Ja | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns |
| Stickprov 11 | Ja | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns |
| Stickprov 12 | Ja | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns | E/T då avtal finns |

Bedömning

Finns dokumenterade riktlinjer och rutiner för inköp, upphandling och försäljning och efterlevs dem?

Svaret på revisionsfrågan är *delvis*.

Bedömningen grundar sig i att regionen har gedigna riktlinjer och rutiner som tydligt beskriver processer och rutiner för inköp och upphandling. Riktlinjer och rutiner finns uppladdade på regionens intranät, där alla medarbetare i regionen har möjlighet att titta på dem. I systemet finns tydliga processkartor med varje steg i processen, där respektive dokument är länkat till respektive steg. Det är därför enkelt och intuitivt att hitta riktlinjer, rutiner och styrande dokument.

Vid kontroll av tre genomförda upphandlingar konstateras att de genomförts i enlighet med riktlinjer och lagstiftning och samtliga kontrollpunkter uppfylls.

Vid kontroll av genomförda direktupphandlingar noteras brister vad gäller dokumentation av direktupphandlingar, tillvaratagande av konkurrens samt att en direktupphandling rör ett inköp över 700 000 SEK och således borde ha annonserats enligt upphandlingslagstiftningen.

Ramavtal med leverantörer som täcker verksamhetens behov

Revisionsfråga 2: Finns ramavtal med leverantörer som täcker verksamhetens behov?

lakttagelser

Av intervjuer framgår att det upplevs att det till stor del finns ramavtal som täcker verksamhetens behov. En brist som noteras är att redan upphandlade ramavtal inte alltid täcker hela behovet, vilket upplevs vara svårt att veta innan upphandlingen är gjord.

*Upphandlingsplan 2022*⁶ visar de annonserade upphandlingar som ska påbörjas under 2022 till följd av att avtal löper ut alternativt att ett nytt köpbehov som kräver upphandling har uppstått. Planen innefattar också de upphandlingar som inte kunnat genomföras under 2021 och därför flyttats över till 2022 års plan. Regionledningen fastställer årligen upphandlingsplanen.

Planen innefattar regiongemensamma upphandlingar, nationella upphandlingar samt upphandlingar via Adda, HBV och Kammarkollegiet som ska genomföras, både av Region Norrbotten samt andra regioner där samverkan beslutats.

Planen visar de behov som regionen har kunnat identifiera innan fastställandet har skett av regionledningen. Under genomförandeårets gång kan förändringar komma att ske. Nya behov som inte har kunnat identifieras tidigare kan tillkomma och identifierade behov kan komma att utgå. Planen uppges därför ses som ett levande dokument.

Verksamheterna ansvarar för att framföra ett behov av ett ramavtal till upphandlingsenheten. De intervjuade påpekar även de att detta är ett löpande, pågående arbete och prioriteringar behöver göras för att hinna med allt. Det görs även en spendanalys som ligger till grund för divisionsdialog inför nya upphandlingar.

Det framgår av intervjuer att upphandlingsenheten är till ett stort stöd för divisionerna. Upphandlingsenheten påtalar om inköp gjorts utanför avtal eller om avtal tros behövas inom ett område.

Av registeranalys framkom att ca 30 % av inköpen över direktupphandlingsgränsen saknar avtal. Av dessa leverantörer skickade vi en fil med 20 leverantörer till upphandlingsenheten för att undersöka huruvida avtal fanns eller ej. Av resultatet framkom att avtal finns för samtliga som har krav på att avtal ska finnas. Inköp där krav på avtal inte fanns var exempelvis ej upphandlingspliktiga inköp. Detta resultat tyder på att det finns ramavtal som täcker verksamhetens behov.

⁶ Ingen information om vem som upprättat och när.

Resultat registeranalys

Vi har genomfört en registeranalys utifrån det utdrag ur avtalskatalogen och den leverantörsreskontra som regionen tillhandahållit. Av registeranalysen framkommer att inköpen inom regionen fördelar sig enligt tabell 3 vad gäller omsättning per leverantör.

Tabell 3. Kvantitativ analys av inköpsvolym

| Inköpsvolym | Leverantörer | Andel (%) | SEK | Andel (%) |
|---------------------|--------------|--------------|----------------------|--------------|
| >5 000 000 | 126 | 3% | 2 892 821 209 | 82% |
| 1 000 001-5 000 000 | 302 | 8% | 735 520 418 | 12% |
| 500 001-1 000 000 | 204 | 5% | 129 621 882 | 3% |
| 100 001-500 000 | 581 | 15% | 149 951 071 | 2% |
| 50 001-100 000 | 380 | 10% | 30 365 185 | <1% |
| <50 000 | 2289 | 59% | 32 411 682 | <1% |
| Summa | 3882 | 100 % | 3 970 691 448 | 100 % |

Bedömning

Finns ramavtal med leverantörer som täcker verksamhetens behov?

Svaret på revisionsfrågan är *ja*.

Bedömningen grundar sig i att registeranalysen visar på att över 94 % av den totala inköpsvolymen i SEK sker i de två översta intervallen, vilket tyder på att ramavtal som täcker verksamhetens behov till stor del finns.

Regionen tar även årligen fram en upphandlingsplan för att säkerställa att behovet täcks. Vid kontroll av avtal som inte finns hos upphandlingsenheten återfinns samtliga i övriga verksamheter, vilket tyder på att ramavtal finns.

Rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet

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

lakttagelser

Av intervjuer framgår att upphandlingsenheten tycker att det är enkelt att hitta i avtalskatalogen medan avtalsägare tycker att det kan vara krångligt. Avtalsägare upplever att det är enkelt att hitta om man exempelvis letar efter en specifik leverantör, men att vid frisökningar är det inte lika enkelt att hitta rätt avtal och veta vilket man ska använda. Här upplevs upphandlingsenheten vara ett bra stöd, och vissa avtalsägare vänder sig enbart till upphandlingsenheten för hjälp att hitta avtal.

Alla upphandlade avtal som gått via upphandlingsenheten registreras i avtalskatalogen. Direktupphandlingar som inte gått via upphandlingsenheten ansvarar divisionerna själva för att arkivera.

För granskningen har vi tagit del av *Arbetsinstruktion - att göra stickprovskontroll*⁷ samt *Rutin - att genomföra stickprovskontroll på avtal*⁸. Det första dokumentet omfattar hur stickprovskontroller ska genomföras, och syftet med instruktionen förklaras vara att bevaka regionens intressen och tillse avtalsefterlevnad genom systematisk kontroll på priser, sortiment, leverans och kvalitet. Det andra dokumentet omfattar hur stickprovskontroller på regionens upphandlade avtal, exklusive avtal avseende byggtreprenadskontrakt samt avtal till följd av LOV. Av arbetsinstruktion framgår att det går att ta ut en rapport på de fakturor som kommer från leverantörer som inte ingår i aktuellt avtal. Det går därmed att granska avtalstroheten med hjälp av beställarportalen från Visma.

Utöver detta har vi även tagit del av *Plan för stickprovskontroller 2023*, vilken avser planering för genomförande av stickprovskontroller på regionens upphandlade avtal. Denna plan arbetades fram under 2022 för att verka under 2023. Det har inte tidigare funnits en liknande plan för att genomföra stickprovskontroller.

En förbättringspunkt som identifierats är att divisionscheferna ska ha möjlighet att få ut allt divisionen köpt och hur stor andel som är köpt på avtal och hur stor andel är inte det. Det önskas även bättre kunskap om vad som är okej att köpa utan avtal och vad som inte är det. Önskvärt hade varit om respektive division/avdelnings egna controllers rapporterar månadsvis eller tertialvis för hur stor del som är köpt på avtal och ej är köpt på avtal.

Resultat stickprov avtalstrohet

Vi har tagit stickprov på tio fakturor från inköp på pågående ramavtal. Resultatet redovisas i tabell 4.

Tabell 4. Stickprov avtalstrohet

| Kontrollpunkt | Resultat |
|--|----------|
| Omfattas köpet av avtal? | 100% |
| Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal? | 100% |
| Är fakturerade priser i enlighet med avtal? | 40% |
| Är fakturan tillräckligt specificerad*? *(datum, kund, affärshändelse, specifikation, belopp) | 100% |
| Är beslutsattest utförd av korrekt person? | 100% |

⁷ Godkänt 2021-03-16, upprättad av personal på Verksamhetsområde Inköp och Upphandling

⁸ Godkänt 2021-03-16, upprättad av personal på Verksamhetsområde Inköp och Upphandling

Bedömning

Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Svaret på revisionsfrågan är *delvis*.

Bedömningen grundar sig i att det finns rutiner för att säkerställa avtalstrohet. Av stickprovet framkommer att 100% av kontrollerade fakturor omfattas avtal och att avrop skett på rätt sätt. En avvikelse är att inte samtliga priser är fakturerade i enlighet med avtal. En förbättringspunkt är att divisionscheferna är mer involverade i diskussionerna kopplat till avtalstrohet, för att säkerställa avtalstroheten i Regionen.

Nyckelkontroller och kontrollaktiviteter för uppföljning av genomförda inköp

Revisionsfråga 4: Finns fungerande nyckelkontroller med tillhörande nyckelaktiviteter för att följa upp att genomförda inköp görs i enlighet med lagstiftning, upphandlade avtal och regionens riktlinjer?

lakttagelser

Av intervjuer framkommer att det enligt företrädare från upphandlingsenheten inte sker en tillräcklig uppföljning avseende om genomförda inköp görs i enlighet med lagstiftning, riktlinjer och rutiner. De önskar att regionen skulle följa upp inköp och upphandling i samma omfattning som sjukfrånvaro och ekonomi.

I intervju med avtalsägare framkommer att det inte sker någon återkommande kontroll på inkomna fakturor och att köp skett i enlighet med direktiv. De intervjuade kan se om en faktura har högt belopp och borde ha köpts via exempelvis ramavtal, men avtalsägarna gör ingen ytterligare kontroll.

Som framgår av revisionsfråga 1 genomförs inköp inte helt i enlighet med lagstiftning, vilket tyder på att ytterligare kontrollaktiviteter behövs. Även stickprovskontrollen i revisionsfråga 3 indikerar att kontroll av att avropade priser sker i enlighet med avtalade priser inte är tillräcklig då det noteras att enbart 40% av kontrollerade fakturor är fakturerade enligt avtalade priser.

Bedömning

Finns fungerande nyckelkontroller med tillhörande nyckelaktiviteter för att följa upp att genomförda inköp görs i enlighet med lagstiftning, upphandlade avtal och regionens riktlinjer?

Bedömningen på revisionsfrågan är *delvis*.

Bedömningen grundar sig i att det finns möjlighet att göra kontroller, som delvis används för att följa upp genomförda inköp, men en brist är att verksamheterna inte använder de verktyg som finns för att kontrollera detta.

Uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten

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

lakttagelser

Av *Anvisning för avtalsförvaltning av upphandlade avtal*⁹ framgår att avtalsförvaltning utgör strukturen för hur regionen tar hand om samtliga avtal, där bland annat avtalsuppföljning ingår. Avtalsuppföljningen utgörs av specifika aktiviteter som syftar till att följa upp olika aspekter av ett avtal, till exempel att regionen betalar rätt pris, får rätt varor eller tjänster samt att avtalad kvalitet levereras och bibehålls. Dessa arbetsuppgifter bekräftas även vid intervju med avtalsförvaltare. Av anvisningen framgår vidare att avtalsförvaltningen och uppföljning av avtalsvillkor är ett delat ansvar på olika roller och nivåer inom regionen. Avtalsförvaltningen och uppföljning av avtalsvillkor är ett delat ansvar på olika roller och nivåer inom Region Norrbotten.

Vid intervjuer med olika funktioner noterar vi skiljaktigheter i ansvaret avseende avtalsuppföljning och att detta bedöms ligga hos olika funktioner, då olika funktioner hänvisar till varandra. Detta medför en risk att uppföljningen uteblir och att viktiga delar missas.

Intern kontroll är en del av regionens verksamhets- och ekonomistyrning. Divisionerna, regionstyrelse och nämnder ska årligen upprätta en internkontrollplan med utgångspunkt ur respektive uppdrag/ansvarsområde. Regionstyrelsen ska sedan i del- och helårsrapporter redogöra för resultaten av den interna kontrollen samt de eventuella förbättringsåtgärder som vidtagits eller planeras.

Av regionstyrelsens internkontrollplan 2022¹⁰ framgår totalt två risker som omfattar inköp- och upphandlingsprocessen. Planerade åtgärder och kontroller presenteras också. De risker som framgår inom granskningsområdet är korruptionsrisker (mutor, jäv, resultatmanipulering, stöld, övrig korruption) samt affärsrisk/verksamhetsrisk (miljöpåverkande verksamhet). Av uppföljning vid helår bedömer styrelsen att de kontrollmoment som hör till ovan risker genomförts med delvis eller helt godkända resultat. Vi kan inte se att styrelsen följt upp sina internkontrollmoment per delår.

Av intervjuer framgår att regionstyrelsen inte får någon löpande uppföljning av upphandlingsenheten. De vi intervjuat från upphandlingsenheten uppfattar regionstyrelsen¹¹ som intresserade av området och att de har lyft ämnet.

Av regionstyrelsens protokoll kan vi inte utläsa några enskilda ärenden som omfattar inköp och upphandling utöver den ordinarie uppföljning som sker i samband med del- och helårsrapporter. Av ärendebeskrivning till vissa beslut (se bland annat 2022-02-09 § 15, 2022-03-30 § 77, 2022-09-14 § 201) framgår i viss grad om styrelsens beslut föranleder behov av nya ramavtal eller om inköp kommer ske inom redan befintliga

⁹ Upprättad av hållbarhetsansvarig och f.d. regiondirektör, daterad 2021-05-19

¹⁰ Antagen av Regionstyrelsen 2021-12-14 § 254.

¹¹ I intervjuer hänvisar intervjupersoner till avgående Regionstyrelse (2019-2022).

ramavtal alternativt genom direktupphandling. Regionstyrelsen har även beslutat om att initiera nya upphandlingar (se till exempel 2022-03-08 § 54). Vi ser även uppföljning av enskilda ärenden (se 2022-06-01 § 132, 2022-09-14 § 193) där regionstyrelsen följer upp uppdrag de gett regiondirektören. I november 2021 fick regiondirektören i uppdrag att upphandla tandläkare enligt LOU. Detta följs upp i juni och september 2022. Liknande ärenden där regiondirektören fått i uppdrag att genomföra en upphandling följs upp under året. Vid sammanträde 2022-12-07 § 313 reviderades även styrelsens delegationsordning där beslutsfattandet gällande upphandlingsärenden reviderades. Det sker alltså uppföljning löpande under året av enskilda beslut och uppdrag, men vi kan inte verifiera att uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten skett under året utöver ordinarie uppföljning.

Bedömning

Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Svaret på revisionsfrågan är *delvis*.

Bedömningen grundar sig i att det inte sker någon regelbunden eller löpande uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten till regionstyrelsen, enbart vid behov. Det råder även viss otydlighet kring vilken enhet som ska följa upp vad, vilket är en risk då det kan leda till att viss uppföljning uteblir. Av stickprov avtalstrohet framkommer att 60% av kontrollerade fakturor inte är fakturerade i enlighet med avtal, vilket tyder på att brister finns i avtalsuppföljningen.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Norrbotten genomfört en granskning av inköp och upphandling. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen har säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende inköp och upphandling.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsen **inte helt** har säkerställt tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Vi rekommenderar regionstyrelsen att säkerställa att det inte sker otillåtna direktupphandlingar i regionen
- Regionstyrelsen rekommenderas att säkerställa att samtliga direktupphandlingar över 100 000 SEK dokumenteras i enlighet med riktlinjer och lagstiftning
- Regionstyrelsen rekommenderas att löpande följa upp inköp- och upphandlingsverksamheten
- Vi rekommenderar regionstyrelsen att säkerställa att fakturering sker i enlighet med avtalade priser

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

| Revisionsfråga | Bedömning |
|---|--|
| 1. Finns dokumenterade riktlinjer och rutiner för inköp, upphandling och försäljning och efterlevs dem? | Delvis Regionen har gedigna riktlinjer och rutiner för inköp och upphandling. En brist är dock att dokumentation av direktupphandlingar är otillräcklig och att risk finns att otillåtna direktupphandlingar har gjorts. |
| 2. Finns ramavtal med leverantörer som täcker verksamhetens behov? | Ja Registeranalys, intervjuer och dokumentation vi tagit del av visar på att ramavtal som täcker verksamhetens behov finns. |

3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Delvis

Det finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet men de används inte fullt ut.



4. Finns fungerande nyckelkontroller med tillhörande nyckelaktiviteter för att följa upp att genomförda inköp görs i enlighet med lagstiftning, upphandlade avtal och regionens riktlinjer?

Delvis

Det finns verktyg för att göra kontroller men de används inte i den mån som är möjligt.



5. Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Delvis

Uppföljning sker vid behov men ingen löpande uppföljning sker.



2023-04-12

Kristian Damlin

Josefine Bennet

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Norrbotten enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av beslutad projektplan 2022-09-13. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.